



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

## A QUESTÃO SOCIAL E OS LIMITES DO PROJETO LIBERAL NO BRASIL

**Denis Maracci Gimenez**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Denis Maracci Gimenez** em 08/03/2007 e orientado pelo Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.*

CPG, 08 / 03 / 2007

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "C. A. B. O.", is written above a horizontal line.

Campinas, 2007

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

G429p      Gimenez, Denis Maracci.  
              A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil / Denis Maracci  
              Gimenez. -- Campinas, SP : [s.n.], 2007.

              Orientador : Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.  
              Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
              Economia.  
              1. Política social – Brasil. 2. Mercado de trabalho. 3. Desenvolvimento  
              economico. I. Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de. II. Universidade Estadual de  
              Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

07-023-BIE

**Título em Inglês: The social issues and the limits of liberal project in Brasil**

**Keywords :** Social policy ; Labour market ; International Organizations ; Economic Development

**Área de concentração :** Economia Social e do Trabalho

**Titulação :** Doutor em Desenvolvimento Economico

**Banca examinadora :** Prof. Dr. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello

Prof. Dr. Marcio Pochmann

Prof. Dr. Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa

Prof. Dr. Claudio Leopoldo Salm

**Data da defesa: 08-03-2007**

**Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Economico**

Tese de Doutorado

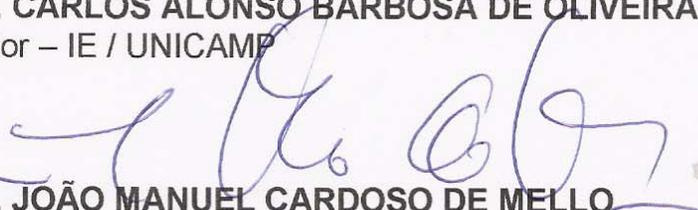
Aluno: DENIS MARACCI GIMENEZ

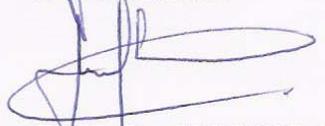
“A Questão Social e os Limites do Projeto Liberal no Brasil”

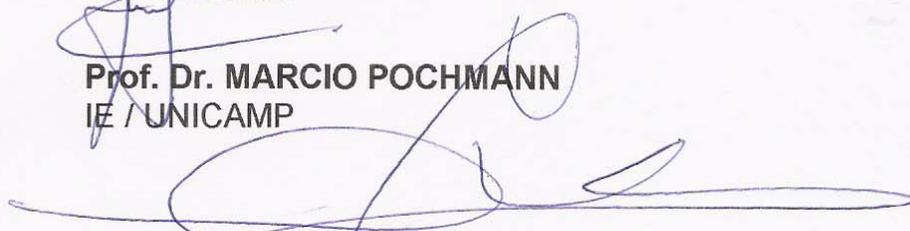
Defendida em 08 / 03 / 2007

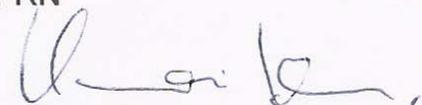
**COMISSÃO JULGADORA**

  
**Prof. Dr. CARLOS ALONSO BARBOSA DE OLIVEIRA**  
Orientador – IE / UNICAMP

  
**Prof. Dr. JOÃO MANUEL CARDOSO DE MELLO**  
IE / UNICAMP

  
**Prof. Dr. MARCIO POCHMANN**  
IE / UNICAMP

  
**Prof. Dr. CARLOS FRANCISCO THEODORO MACHADO RIBEIRO DE LESSA**  
UFRN

  
**Prof. Dr. CLAUDIO LEOPOLDO SALM**  
UFRJ



## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo mostrar que o projeto liberal de organização econômica e social, hegemônico desde o início da década de 1990, é limitado e incompatível com o enfrentamento da questão social no Brasil. Os últimos quinze anos são inseridos num recorte temporal mais amplo, que engloba os anos 80. O lento crescimento econômico característico da década perdida inaugurou um longo período de vinte e cinco anos de relativa estagnação da economia brasileira, agravada nos últimos quinze anos em meio ao processo de internalização da agenda de reformas liberais.

Ao contrário do período desenvolvimentista (1930-1980), em que o crescimento econômico acelerado representava um elemento central da incorporação social, principalmente pelo mercado de trabalho, o lento crescimento econômico característico do projeto liberal de inserção do Brasil na ordem global é tratado como limitação primeira para um projeto social mais avançado no país. Em linhas gerais, apesar dos esforços reformistas democráticos nos anos 80, consagrados principalmente na Constituição de 1988, e de certa resistência das forças progressistas nos últimos quinze anos, o enfrentamento da questão social ficou condicionado ao padrão de baixo crescimento econômico e às conseqüentes limitações materiais no que se refere à dinâmica do mercado de trabalho, às possibilidades de financiamento do Estado, ao alcance das políticas públicas etc.

Diante dos insatisfatórios resultados econômicos da implementação de reformas liberais na América Latina e no Brasil, patrocinada pelos principais organismos internacionais - FMI e o Banco Mundial - em consonância com os poderes nacionais, foi se conformando um processo de ajustamento da questão social ao baixo crescimento e à gestão econômica liberal-conservadora. Na linha do chamado "ajustamento com face humana", trata-se de um processo silencioso e difuso de compatibilização dos interesses dos muito ricos (em geral rentistas, vinculados ao setor financeiro, favorecidos pelas benesses da política econômica liberal-conservadora, dos juros altos e da dilapidação do Estado) com a assistência precária aos muito pobres, por meio de políticas sociais focalizadas de transferência de renda, num quadro de desestruturação do mercado de trabalho, de crise permanente das finanças públicas, regressão da estrutura produtiva e do rebaixamento das condições de vida de amplos setores da classe média.

Nesse sentido, afirma-se que o país vive um longo período de regressão econômica e social nos últimos vinte e cinco anos, reforçado na última década e meia sob a ordem liberal. Observando, em conjunto, movimentos estruturais e dinâmicos no período em termos econômicos, a regressão é identificada na comparação entre os avanços obtidos por outros países e aquilo que o Brasil retrocedeu e/ou deixou de avançar desde o final dos anos 70 no que se refere à estrutura econômica e ao crescimento. Em termos sociais, a regressão, definida pelo comportamento da economia, é compreendida como um progressivo processo de distanciamento daquilo que é necessário para a garantia do bem-estar social e, simultaneamente, da proliferação de múltiplas patologias sociais, tais como a violência, a degradação da ética do trabalho, da educação, a desqualificação da vida pública etc.

---



## ABSTRACT

The present work defends that the liberal project of economic and social organization, hegemonic since the beginning of the 90's, is limited and incompatible with the attempt to overcome Brazilian social issues. The last fifteen years are brought together in a more wide scope of analyses, including the 80's. The slow economical growth which characterizes the "lost decade", opened up a long period of twenty five years of relative stagnation of the Brazilian economy, worsened in the last fifteen years in the process that internalized the liberal reforms agenda.

On the contrary of the developmental period (1930-1980) in which the fast economic growth represented the central element of social incorporation, mainly through the labour market, the slow economic growth that characterizes the liberal project aimed to include Brazil in the new global order, is seen here as a primary limit to the performance of an advanced social project. In general lines, besides all the democratic reformist efforts in the 80's which culminated in the 1988 Constitution and a certain resistance, in the last fifteen years, from the progressive forces, the confrontation of the social issues was restricted by the low pattern of economic growth and the consequent limitations to the labour market dynamics, to the possibilities of State financing, to the extent of public policies, etc.

In front of the disappointing economic outcomes showed by the liberal reforms implemented in Latin America and Brazil, which were sponsored by main multilateral institutions such as the IMF and the World Bank, an adjustment process to fit social issues into a low growth scenario with conservative and liberal politics, had to be complied. Following the so called "adjustment with a human face", a silent and diffuse process endeavors to match the interests of the top richest (in general, *rentiers* linked to the financial sector and favored by the conservative-liberal economic policy of high interest rates and dilapidation of the state), with the second-rate assistance to the poorest, throughout focused income-transfer policies, in a wider background of labour market deregulation, permanent crisis of public finances and dropping of living standards for broad sectors of the middle class.

In this sense, it is stated here that the country has been facing trough the last twenty five years a long period of economic and social regression, reinforced in the last one and a half decade by the liberal order. Analyzing the period broadly, in terms of structural and dynamic economic movements, regression might be identified when an international comparison is drawn between what some countries advanced and what Brazil regressed and/or could not advance in growth and economical structure, since the late 70's. In social terms, defined by the economy behavior, regression is perceived as a progressive process of moving way from what is essential to guarantee social welfare, when it spurs on multiple social pathologies such as violence, degradation of the ethics, labour and education, disqualification of the public life, etc.

---



## SUMÁRIO

### Agradecimentos

<b>Introdução</b>	<b>01</b>
<b>Capítulo 1 - A questão social no Brasil em perspectiva</b>	<b>15</b>
1.1. Desenvolvimento, industrialização e a questão social no Brasil	19
1.2. O alvorecer de uma longa noite – crise, reformas e os impasses nos anos 80	32
<b>Capítulo 2 - Agências globais e a difusão do projeto liberal na América Latina</b>	<b>51</b>
2.1. Difusão do projeto liberal a partir do FMI e do Banco Mundial	56
2.2. FMI, Banco Mundial e a revisão do Consenso de Washington	76
2.3. A jovem OMC na difusão do projeto liberal	82
2.4. Especificidades da OIT e da CEPAL	88
<b>Capítulo 3 - Projeto liberal e a estagnação da economia brasileira</b>	<b>103</b>
3.1. Reformas estruturais e o padrão de política econômica	105
3.2. Projeto liberal e a estagnação econômica – uma síntese dos resultados	135
<b>Capítulo 4 - Liberalismo, estagnação econômica e o mercado de trabalho no Brasil</b>	<b>149</b>
4.1. Desestruturação do mercado de trabalho e as reformas liberais	165
4.2. Competitividade, custo do trabalho e ajuste do mercado de trabalho	170
<b>Capítulo 5 - Projeto liberal e os limites para a questão social no Brasil</b>	<b>185</b>
5.1. Estagnação, ajuste fiscal e a política social brasileira	197
5.2. Focalização da política social e a pobreza como a síntese da questão social	216
5.3. Para o mercado de trabalho, as políticas de emprego	222
<b>Capítulo 6 - Ordem liberal e regressão social no Brasil</b>	<b>237</b>
6.1. Aspectos críticos do reformismo liberal	239
6.2. Sinais da regressão – população, mobilidade e estrutura social	246
6.3. Dimensões diversas da crise social brasileira	266
<b>Considerações finais</b>	<b>281</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>285</b>



## TABELAS, QUADROS E FIGURAS

ÍNDICE DE TABELAS		
Tabela 1	Brasil - Taxas médias de crescimento anual (período 1947-1980, em %)	24
Tabela 2	Crescimento anual real do produto <i>per capita</i> em regiões selecionadas (1980-2003)	76
Tabela 3	Brasil - Contas externas, 1990-2005 (em milhões de US\$).	138
Tabela 4	Taxa de desemprego total (em %) - Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - 1989/2005	153
Tabela 5	Brasil - População ocupada segundo posição na ocupação (%)	155
Tabela 6	Grau de constrangimento ao investimento causado pelas estruturas de regulação do trabalho	165
Tabela 7	Índice de remuneração horária direta dos trabalhadores ligados à produção da indústria manufatureira em áreas e países selecionados (EUA=100)	176
Tabela 8	Renda <i>per capita</i> em países selecionados, 1970-2004. (em US\$ PPC constantes de 2000)	191
Tabela 9	Brasil - Evolução do gasto social federal entre 1995 e 2002 em % do PIB e valores <i>per capita</i>	193
Tabela 10	Gastos em saúde, % do PIB, gasto público e <i>per capita</i> , em países selecionados, 2002.	194
Tabela 11	Despesas em educação (% do PIB e <i>per capita</i> ) em países selecionados (2001)	196
Tabela 12	Brasil - Síntese das despesas da União - 1980-2005 (em R\$ mil e % do PIB)	204
Tabela 13	Brasil - PIB e carga tributária em anos selecionados	207
Tabela 14	Brasil - Gastos federais diretos com políticas de transferência de renda selecionadas, 2001-2004.	219
Tabela 15	Brasil - Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal, 1986-2005.	228
Tabela 16	Arrecadação PIS/PASEP e principais destinações entre 1995 e 2005 (em R\$ milhões)	233
Tabela 17	Execução financeira do FAT e comparativo dos saldos finais com e sem desvinculações	235
Tabela 18	Taxa de crescimento anual da população - Brasil, Estado, RM e Município de São Paulo	250
Tabela 19	São Paulo - Decomposição do crescimento demográfico segundo grandes áreas (1991-2000)	251
Tabela 20	Brasil - Renda média familiar, renda média familiar <i>per capita</i> e tamanho das famílias (1981-2004)	256
Tabela 21	Brasil - Distribuição da população nos estratos sociais (1981-2004)	259
Tabela 22	Brasil - Renda média familiar total e familiar <i>per capita</i> por estratos sociais (1981-2004)	260
Tabela 23	Rendimento mensal médio (R\$) e número de profissionais por tipo de profissão (2001)	271
Tabela 24	Vítimas de homicídio por 100 mil habitantes em grandes cidades do mundo	277

ÍNDICE DE QUADROS		
Quadro 1	PMDB - "Esperança e Mudança": síntese da "nova estratégia de desenvolvimento social"	40
Quadro 2	Temas de trabalho presentes na "Declaração de Doha"	84
Quadro 3	Convenções fundamentais e prioritárias da OIT	91
Quadro 4	Diferenças das condições iniciais entre os <i>reformadores radicais</i> e os <i>reformadores cautelosos</i>	98
Quadro 5	Relação entre as reformas e os resultados obtidos na década de 1990	99
Quadro 6	Engrenagem infernal ou como as políticas liberais conduzem à instabilidade, à necessidade de ajustes permanentes e ao baixo crescimento.	109
Quadro 7	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Limites para o gasto com pessoal por esfera de governo	126
Quadro 8	Brasil - Balanço das principais ocupações geradas entre 1989 e 1999	155
Quadro 9	Despesas de Contratação no Brasil (Horistas)	177
Quadro 10	Itens de despesa sobre a folha de pagamento como proporção do salário contratual mensal	181
Quadro 11	Receitas e despesas da Seguridade social, 2002	214
Quadro 12	Síntese do Estudo da UNESCO - "Mortes Matadas por armas de fogo no Brasil, 1979 - 2003"	278

ÍNDICE DE FIGURAS		
Figura 1	Brasil - Taxa de crescimento do PIB, 1990-1998 (%)	120
Figura 2	Brasil - Taxa de crescimento do PIB, 1999-2005 (%)	134
Figura 3	Brasil - Crescimento médio anual do PIB em períodos selecionados (%)	137
Figura 4	Taxa de câmbio real efetiva (índice: 2000=100)	139
Figura 5	Brasil - Investimento Direto Estrangeiro Líquido, 1990-2005 (US\$ milhões)	140
Figura 6	Brasil - Exportações e importações por conteúdo tecnológico (% do total)	143
Figura 7	Brasil - Resultados das contas públicas (1995-2005)	145
Figura 8	Brasil - Dívida Líquida do Setor Público como % do PIB	146
Figura 9	Brasil - Taxa de investimento como % do PIB, 1980-2004 (preços correntes)	147
Figura 10	Brasil - Total de desocupados e taxa de desocupação	152
Figura 11	Brasil - Taxa de desemprego em regiões metropolitanas	153
Figura 12	IBGE/PME - Rendimento médio real do trabalho principal nas regiões metropolitanas e Fundação SEADE/DIEESE - Rendimento médio real dos assalariados - trabalho principal - na Região Metropolitana de São Paulo	158
Figura 13	Brasil - Custo Unitário do Trabalho (CUT) nominal em US\$ e dessazonalizado, na indústria de transformação (jan. 1989 - jul. 2006)	172
Figura 14	Comparação da taxa de câmbio real efetiva em 2005, entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento (2000=100)	173
Figura 15	Crescimento da renda per capita e redução da pobreza em áreas selecionadas (1981-2001)	188
Figura 16	Brasil - Carga tributária em % do PIB	201
Figura 17	Brasil - Investimentos das administrações públicas, 1976-2003 (em % PIB)	202
Figura 18	Receitas correntes da União por rubrica - Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade social - 2005, 1995 e 1985 (em % do total)	211
Figura 19	Brasil - Composição das receitas orçamentárias, considerando vinculações (1970-2003)	212
Figura 20	Brasil - Mobilidade social intrageracional (1973-1996)	255
Figura 21	Brasil - Tamanho das famílias por estrato social	261
Figura 22	Proporção de pobres no Brasil - 1970-2002 (%)	262
Figura 23	Mortalidade infantil entre 1980 e 2005 (por nascidos vivos)	272

**“Em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância  
entre o que somos e o que esperávamos ser”**

**Celso Furtado - *O longo amanhecer*, 1999**



*Para Rita e Cleuza, pelos exemplos de  
generosidade, força e retidão.*



## **Agradecimentos**

*Por vezes, o trabalho intelectual é solitário e angustiante. Não é esse o sentimento que tenho ao final deste trabalho, que se deu em experiência bem diversa. Não pela ausência da angústia que, pelo contrário, foi recorrente em face das dificuldades do subscritor, mas pela presença permanente de um grupo de verdadeiros amigos e mestres, que tive o privilégio de encontrar em Campinas, no Instituto de Economia da UNICAMP, e que participaram de forma ativa de sua elaboração. Sempre correndo os riscos da traição da memória ao final de uma extensa jornada, quero fazer os meus agradecimentos.*

*Agradeço em primeiro lugar ao prof. Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, orientador deste trabalho no mais profundo sentido, pelo seu rigor intelectual e espírito crítico, amizade e generosidade pessoal. Aos amigos e professores do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT/IE/UNICAMP), um dos poucos espaços para essa reflexão no país nesses tempos bicudos e onde fui acolhido desde a chegada em Campinas: Anselmo Luis dos Santos, grande amigo; José Dari Krein, Amilton Moretto e Josiane Falvo, juntos desde as primeiras disciplinas ainda no curso de mestrado; Carlos Drummond, amigo e revisor; Alessandro Ortuso, Alexandre Gori Maia, Daví Antunes, Eduardo Fagnani, Eugenia Leone, Marcelo Proni, Marcio Pochmann, Paulo Baltar, Waldir Quadros e Wilson Cano. Agradeço ao Licério, sempre solícito, e à Susete, da Secretaria do CESIT. Ao Alberto e à Cida, pela insuperável eficiência e atenção na Secretaria do Instituto. Aos professores e funcionários do Instituto de Economia, o meu sincero agradecimento, na pessoa de nosso diretor, prof. Marcio Percival Alves Pinto. Também aos amigos da FACAMP – Faculdades de Campinas, na pessoa da estimada professora Liana Aureliano.*

*Agradeço especialmente aos professores João Manuel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Fernando Antonio Novais, pela enorme importância em minha formação, assim como ao professor Cláudio Salm e ao professor Carlos Lessa pela inestimável presença na banca examinadora e valorosas observações sobre trabalho.*

*Agradeço, também, aos meus familiares e amigos. A todos os familiares em terras distantes, especialmente Arminda e Francisca, esta última que infelizmente partiu nos momentos derradeiros da realização deste trabalho, mas que deixou um legado de fraternidade e força pessoal. Agradeço ao Iorídes, Alice, André, Maristela, Lívia e Marcelo, assim como aos familiares de São Paulo, José Mauro, Nina, Antonia e Luciana. Aos amigos de sempre, o grande Éder Zumba Luiz Martins, David Cechetti, Marilisa Leone e Mário Cardoso.*



# **I**ntrodução

---

Sabe-se que somente apreendendo a totalidade, o conhecimento dos fatos se torna possível enquanto conhecimento da realidade. Na melhor tradição do pensamento social, um conhecimento que parte de determinações simples, puras, imediatas, para alcançar o conhecimento da totalidade concreta enquanto reprodução intelectual da realidade<sup>1</sup>. A verdade é o todo e a realidade não pode ser reduzida a nenhuma de suas partes, por ser histórica e contraditória. Marx, com propriedade, faz a defesa da totalidade, criticando a economia política inglesa, para ele, uma ciência particular, um pensamento alienado, que reproduzia o esfacelamento do mundo burguês, exigindo enfaticamente a reprodução conceitual do todo, tendo em vista que a sociedade capitalista não pode ser compreendida pelas visões parciais do economista, do sociólogo ou do historiador, como se fosse uma colcha de retalhos, mas como uma totalidade viva e articulada. Assim, o concreto é concreto porque é a síntese de várias determinações. É, portanto, a unidade do múltiplo<sup>2</sup>.

A apreensão da realidade vista como totalidade em permanente transformação é, antes de tudo, um pressuposto para a compreensão daquilo que é essencial nos processos sociais. É um imperativo, mesmo quando nos debruçamos sobre o mais ínfimo objeto da realidade social<sup>3</sup>. A tomada da totalidade como fundamento para a compreensão de fenômenos sociais complexos também não pode ser vista como uma junção das partes de um todo heterogêneo, numa relação de causalidade, mas como a

---

<sup>1</sup> Georges Lukács, *História e Consciência de Classe*. Porto: Publicações Escorpião, 1974. pp. 76-77.

<sup>2</sup> Karl Marx. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

<sup>3</sup> Fora do marxismo, podemos lembrar que Fernand Braudel, em *Civilização Material e Capitalismo*, ao se deparar com a problemática da revolução industrial na Inglaterra, procura exatamente o sentido geral das transformações que constituem uma nova ordem econômica e social naquele país. Para tanto, diz lançar mão de um expediente um tanto inadequado ao bom trabalho do historiador, procedimento cartesiano de “dividir para compreender”; compreender e interpretar um fenômeno geral, expresso sobre várias *revoluções simultâneas* - na técnica, nos transportes, na demografia, na agricultura - que conforma um todo em transformação. Fernand Braudel, *Civilização Material e Capitalismo: séculos XV-XVIII* (vol. 3 - O tempo do mundo); São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 517.

síntese de várias determinações, que abriga nexos de sentido, conformando significados próprios que se diferenciam das particularidades que a constituem.

De maneira direta, tal preocupação com a totalidade, com o sentido geral das coisas, é expressa no marxismo no Brasil por Caio Prado Júnior. Para ele, compreender o essencial é o que nos orienta para o todo, para chegar a uma interpretação do Brasil. Nas páginas iniciais de *Formação do Brasil Contemporâneo*, ao buscar o sentido da colonização no novo mundo, afirma:

*“Todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo ‘sentido’ (...) o sentido da evolução de um povo pode variar; acontecimentos estranhos a ele, transformações internas profundas do seu equilíbrio ou estrutura, ou mesmo ambas estas circunstâncias conjuntamente, poderão intervir, desviando-o para outras vias, até então ignoradas”<sup>4</sup>.*

Essa digressão sobre a necessidade da apreensão da totalidade dos processos histórico-sociais e da compreensão de seu sentido geral, deve-se não a um formalismo acadêmico, mas ao rumo tomado nesses últimos anos no Brasil pelo debate das reformas econômicas e sociais. É necessário enfatizar as limitações da compreensão fragmentada da realidade - talvez evidentes para alguns - que se configura, para não poucos, como o caminho mais rápido para construções acerca da realidade social que se mostram fantasiosas. Um saber fragmentado, pretensamente científico, com forte cunho ideológico e abstrato, por vezes propagador de um falso otimismo acerca das condições econômicas e sociais do Brasil, que ecoa nos meios de comunicação de massa, sendo reproduzido pelo *establishment* nacional em suas variantes político-partidárias e acadêmicas, em consonância com vozes doutorais que vêm de fora.

“Longe de uma crise social sem precedentes, como pretendem alguns setores mal informados e mal intencionados, o Brasil vive hoje uma etapa de franco progresso nas condições de vida de sua população” afirmou Martus Tavares, ministro do Planejamento de Fernando Henrique Cardoso<sup>5</sup>. Um otimismo também inscrito em publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), com a manchete

---

<sup>4</sup> Caio Prado Junior. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1981. p.19.

<sup>5</sup> Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. IPEA, Brasília, 2001.

“Brasil supera a crise”, superação essa que seria resultado da “gestão responsável” da política econômica que levou à “correção dos desequilíbrios estruturais e à melhora generalizada dos indicadores econômicos e sociais”<sup>6</sup>.

Esse otimismo, que privilegia um suposto aspecto pitoresco na dura realidade da vida cotidiana do povo brasileiro nas cidades miseráveis do interior e nas periferias dos grandes centros urbanos, considerando desvalidos e sem emprego como *empresários em potencial de si mesmos*, não é consenso nem mesmo entre os gurus do novo liberalismo, adaptado à realidade da periferia nas últimas décadas. É o que mostra o recente trabalho de John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski, *Depois do Consenso de Washington*, no qual revisitam as reformas liberais promovidas sob os auspícios do Consenso de Washington e dos resultados obtidos por elas na América Latina<sup>7</sup>.

*“Este pode não ser o pior dos tempos, mas poucos o situam entre os melhores da América Latina. A região vem atravessando outra década de lento crescimento. As crises parecem tornar-se cada vez mais frequentes (...) a pobreza se reduziu durante a primeira metade dos anos 90, mas tem aumentado novamente desde 1997. O crescimento do emprego formal tem sido desesperadoramente lento. O investimento permanece substancialmente inferior ao dos anos 70”<sup>8</sup>.*

Esse quadro faz com que Williamson, já na introdução do livro, indague: “O que saiu errado?” Uma compreensão dos acontecimentos em sua totalidade nos últimos quinze anos na América Latina e, particularmente no Brasil, refuta o falso otimismo e leva a crer que, de fato, algo saiu errado. O projeto liberal colocado em prática não devolveu o dinamismo econômico esperado e a situação social, apesar da insistência em torno de certos indicadores, não parece ser de franco progresso. O reflexo imediato disso aparece de maneira variada, por exemplo, no campo político, em que a descrença no voto e na democracia parece avançar entre a população, reflexo da deterioração das suas condições de vida. Uma pesquisa recente do Programa das Nações Unidas para o

---

<sup>6</sup> Partido dos Trabalhadores. *Os avanços do governo Lula*. Revista Brasil em Movimento. Publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2004.

<sup>7</sup> “Consenso de Washington” é uma expressão do economista John Williamson para designar um conjunto de reformas econômicas liberalizantes recomendadas para os países da América Latina no final dos anos 80, expostas em John Williamson. *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

<sup>8</sup> John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. p.01. (1ª edição, 2003).

Desenvolvimento – PNUD, realizada em 18 países da América Latina, indica que 43,9% dos entrevistados não acreditam que a democracia resolva os problemas de seu país e que 54,7% apoiariam um governo autoritário que resolvesse os problemas econômicos<sup>9</sup>.

### ***Vinte e cinco anos de semi-estagnação, quinze anos do projeto liberal no Brasil***

Os debates sobre a necessidade de reformas econômicas e sociais nos últimos vinte e cinco anos no Brasil têm sido recorrentes. Mergulhada na mais profunda crise econômica e social de sua história republicana, que já se estende por mais de um quarto de século, a maior parte da sociedade brasileira, acossada pelas agruras do cotidiano violento do campo e das cidades, a falta de emprego, a fome e a falta de perspectivas, em meio a um processo de aberta regressão social e permanente estagnação econômica, não ficou inerte, embora tenha estado sempre muito longe de reverter a situação.

Desde o início dos anos 80 as forças políticas do país, sob condições externas distintas, responderam à crise de alguma forma. Nos primeiros dez anos, houve a abertura democrática, a Nova República, a Constituição Cidadã, sob os efeitos do colapso econômico do início da década e em meio à crise da dívida. Nos últimos quinze anos, mantiveram-se esses mesmos contornos sob a dominação liberal-conservadora a partir dos anos 90, com a reabertura do crédito internacional em meio ao avanço do processo de globalização e do fundamentalismo de mercado. Em ambos os momentos, constata-se que o país não reencontrou o caminho do desenvolvimento econômico e viu a questão social se agravar.

As alternativas construídas ao longo desses vinte e cinco anos como respostas à crise se diferenciam historicamente por expressarem determinações sociais e políticas, internas e externas distintas, assim como um conjunto de relações sobre bases materiais em permanente transformação. Na verdade, são projetos que devem ser caracterizados como vias de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, e que estabelecem as condições fundamentais em que se processa o enfrentamento da questão social no país. É dessa

---

<sup>9</sup> PNUD. *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nova York, 2004. p. 137.

forma que podemos compreender os caminhos de nosso desenvolvimentismo e sua crise, os impasses da Nova República em torno de uma ampla agenda de reformas democráticas mergulhada na estagnação econômica e na alta inflação, ou ainda, entender a historicidade do reformismo liberal-conservador, o que significa explicitar sua viabilização e seu sentido nas condições históricas particulares dadas a partir da década de 1990.

No espectro das forças políticas envolvidas no processo de redemocratização do país na década de 1980, foi se conformando uma estratégia de desenvolvimento econômico e de enfrentamento da questão social no Brasil. Sob forte crítica ao regime militar, tal conformação apresentava uma característica essencial: a aproximação da questão do crescimento econômico com a questão social. Na verdade, compreendeu-se que uma estratégia de enfrentamento da questão social somente seria viabilizada sob novas diretrizes para a política econômica, priorizando a retomada do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, que novas diretrizes para a economia e o crescimento só fariam sentido se incorporassem, de forma ampla, uma estratégia de enfrentamento da questão social.

Essa estratégia foi se materializando, de forma tortuosa, desde o final dos anos 70, numa extensa agenda de reformas democráticas visando o enfrentamento da questão social, tendo como condição a retomada do crescimento econômico. Em tal agenda vários temas decisivos para o enfrentamento da questão social no Brasil: a política salarial, o crescimento do emprego, a regulação e melhoria das condições de trabalho, a previdência social, a política de saúde, a educação, o abastecimento popular, a reforma agrária, a política urbana, a habitação popular, o saneamento básico, a política de transporte coletivo, o desenvolvimento regional e o meio ambiente, entre outros. Uma agenda ampla construída a partir das duras críticas feitas pela oposição ao regime militar.

De maneira clara, tratava-se de um projeto de organização econômica e social do país fundado sobre dois pilares: a retomada do crescimento econômico e o enfrentamento da questão social. Em grande medida, um projeto inscrito na

Constituição de 1988, que permanece como herança das lutas democráticas travadas nos anos 80.

Entretanto, as aspirações de avançar no enfrentamento da questão social no país foram frustradas. Se uma Constituição Cidadã foi construída, consagrando direitos sociais anteriores a ela, criando outros tantos e projetando uma sociedade mais civilizada, a estagnação econômica não foi superada, reduzindo significativamente as possibilidades de responder às enormes carências materiais do povo brasileiro. Num ambiente de estagnação econômica e relativa ausência de progresso material, não somente avanços expressivos no que se refere ao enfrentamento da questão social se inviabilizaram, como também a simples manutenção do já precário quadro social brasileiro, tendeu a transformar-se em explícita regressão.

No cenário desses impasses, ao final dos anos 80, sem crescimento econômico e com alta inflação, com as profundas mudanças no panorama internacional a partir da reabertura do mercado financeiro aos países periféricos, ganhou força, dentro e fora do país, o projeto liberal de inserção da economia brasileira na ordem global. Um projeto que trazia consigo uma agenda ampla de reformas e de mudanças da gestão da política econômica, para inserir a economia nacional na ordem global liberalizada: abertura financeira, abertura comercial, adequação da política cambial, redução do papel do Estado na economia, reforma fiscal, privatizações e desregulamentações, entre outras, consubstanciadas nas diretrizes do Consenso de Washington. Tal agenda que inspirou um novo projeto de organização econômica e social do país que, de modo triunfalista, prometeu a retomada do crescimento, uma ampla modernização do Brasil e avanços no que se refere à questão social. Mesmo sem atender plenamente aos reformadores liberais, insatisfeitos com o lento andamento das reformas na América Latina, especialmente no Brasil, elas foram feitas e os resultados do projeto implementado nos últimos quinze anos estão aí.

A promessa de retomada do crescimento a partir das reformas econômicas liberais não se concretizou. Ao contrário, as taxas de crescimento da economia brasileira entre 1990 e 2005 foram inferiores àquelas auferidas na chamada década perdida. Sob a

ditadura dos mercados financeiros internacionalizados, a estagnação econômica, com seus desdobramentos deletérios sobre a estrutura produtiva do país, aprofundou-se e a questão social, de forma geral, foi sendo progressivamente redimensionada, adequando-se ao quadro de possibilidades oferecidas pela ordem econômica.

Diante dos resultados econômicos e sociais insatisfatórios do projeto liberal nesses quinze anos no Brasil, o *mainstream* advoga a tese de que não estamos diante de movimentos regressivos, mas apenas de *efeitos sociais indesejáveis* produzidos por um duro processo *temporário* de ajustamento econômico à ordem global. Defende, assim, que diante desses efeitos são necessárias medidas emergenciais de assistência aos mais pobres por meio de políticas focalizadas, dando-se uma face humana ao ajustamento, angariando-se apoio político ao projeto liberal entre os pobres, reduzindo-se as resistências às reformas e o risco de convulsão social em jovens democracias. Por outro lado, indica como central a determinação em enfrentar os setores mais organizados (setores médios, servidores públicos etc.) cujos interesses são focos de resistência ao processo de ajustamento econômico.

Como o processo de ajuste, o baixo crescimento e seus efeitos indesejáveis não parecem ser transitórios, a agenda temporária de assistência aos muito pobres e enfrentamento dos setores organizados vai assumindo um caráter permanente. Mais do que isso, desempenha um papel central na ordem liberal, conformando um novo padrão normativo assentado sobre a redução de direitos e um projeto de *mínimos sociais*, distante das aspirações dos anos 80.

### ***O objeto e a tese***

Nos marcos da definição do objeto aqui tratado e da tese defendida, o projeto liberal hegemônico no Brasil nos últimos quinze anos é analisado como uma das possibilidades, historicamente construída, de organização econômica e social do país ou como um novo padrão de organização econômica e social, que limita as possibilidades para o enfrentamento da questão social. Considerando que a questão central deste trabalho é oferecer uma interpretação geral dos limites impostos pela hegemonia liberal-

conservadora no Brasil ao enfrentamento da questão social no país nos últimos quinze anos, analisar tais limites diz respeito, por um lado, a própria delimitação da questão social; por outro, às possibilidades oferecidas por esse padrão de organização econômica e social, tendo em vista a sua compatibilidade com o bem estar coletivo.

No que se refere à delimitação da questão social, trata-se de uma síntese relativa ao tipo de organização econômica e social estabelecido que, de maneira geral, é determinado historicamente por forças políticas que instauram certos padrões normativos, mais ou menos integradores, mais ou menos generosos, mais ou menos rúpteis<sup>10</sup>. Assim é possível compreender a definição mais ou menos ampla da questão social em momentos históricos distintos e em diferentes sociedades, bem como a sua amplitude na Europa do pós-guerra, englobando uma política de pleno emprego, a questão habitacional, a saúde, a educação, a previdência, entre outros, que constituem um padrão normativo de organização econômica e social estabelecido no plano político, ou o conteúdo do reformismo democrático dos anos 80 e a progressiva circunscrição da questão social ao atendimento precário dos mais pobres entre os pobres no Brasil destes tempos liberais.

Tal delimitação da questão social responde, em última instância, à natureza e aos resultados do projeto econômico de integração à ordem global, hegemônico no Brasil desde os anos 90. Na medida em que a ordem liberal não devolveu ao país o dinamismo de sua economia, as possibilidades materiais oferecidas por esse novo padrão de organização econômica são estreitas e, dessa forma, incompatíveis com o enfrentamento das velhas e das novas questões que permeiam o quadro social do país. O estreitamento das possibilidades materiais dado pelo baixo crescimento é um elemento fundamental para a compreensão do processo de rebaixamento das aspirações e dos padrões normativos referentes à questão social no Brasil.

---

<sup>10</sup> Robert Castel define a questão social como uma “aporia fundamental sobre a qual a sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”. Robert Castel. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 1998. p. 30.

Um país com carências de todo tipo, com uma renda *per capita* relativamente modesta para um projeto social mais ambicioso, que praticamente não cresceu em duas décadas e meia, e que tem na sua economia estagnada um potente limitador das políticas públicas, que produz movimentos estruturalmente regressivos num mercado de trabalho historicamente desorganizado, vê a questão social sendo reduzida, cada vez mais, ao atendimento dos mais pobres entre os pobres, por meio de políticas focalizadas de transferência de renda.

As propostas de reformas que se avolumaram desde os anos 90 são a *proxi* do rebaixamento normativo e da natureza limitada do projeto liberal-conservador em relação à dimensão da questão social brasileira: flexibilizar um mercado de trabalho tão flexível como o brasileiro, reduzir o já baixo custo do trabalho, comprimir os já limitados direitos previdenciários, desvincular recursos da seguridade social para utilizá-los na obtenção de superávits primários.

Considerando isso, defende-se que dado o escopo mais geral e os resultados da inserção internacional da economia brasileira e do seu ajustamento estrutural sob a ordem liberal, estamos diante de um processo de adequação do mercado de trabalho nacional e da política social. Adequação ao baixo crescimento e à hegemonia ideológica liberal-conservadora de instâncias decisivas para a conformação de um padrão de organização da sociedade brasileira e da própria questão social. Na verdade, há um contínuo rebaixamento dos padrões normativos e das aspirações sobre o tipo de sociedade que se deseja construir.

Pretende-se, neste trabalho, oferecer elementos analíticos e interpretativos sobre como foi conduzida a questão social no país nesses últimos quinze anos de hegemonia liberal-conservadora. O objetivo é evidenciar o sentido geral dos rumos e os limites desse processo, o que se relaciona à necessidade de se encontrar um caminho para o desenvolvimento econômico e para a melhoria das condições de vida do povo brasileiro. Nesse sentido, é necessário discutir tanto as heranças do passado como as perspectivas do futuro, em uma reflexão sobre o país que construiremos para as gerações futuras diante dos desafios ora colocados.

## ***Andamento do trabalho***

Na tarefa de analisar os limites para o enfrentamento da questão social sob a ordem liberal no Brasil, numa abordagem que busca a totalidade, é necessário apreender o significado histórico do reformismo liberal-conservador no Brasil, cuja hegemonia foi construída como uma das vias historicamente possíveis diante dos impasses vividos nos anos 80. Sem a intenção de reescrever a história nacional no século XX, procura-se dar essa dimensão à análise, buscando, em diferentes momentos históricos, as questões cruciais em jogo no país, suas definições e seus desdobramentos, com especial atenção à década de 1980, que marca o início dos vinte e cinco anos de crise. Julga-se esses dois movimentos – olhar o todo e compreender a historicidade do projeto liberal no Brasil – fundamentais para o entendimento dos seus limites no que se refere ao encaminhamento da questão social, além de seu significado mais profundo no período recente, tendo em vista as condições sociais do país.

No primeiro capítulo, *A questão social no Brasil em perspectiva*, procura-se explicitar, simultaneamente, a *démarche* da luta em torno do desenvolvimento econômico e da questão social no Brasil ao longo do século XX, estabelecendo relações, sempre que se considerou necessário, com os ares que vêm de fora ou com as transformações fundamentais no plano internacional que irão marcar os embates internos. Nesse primeiro capítulo, chega-se ao final dos anos 80, procurando esclarecer algumas questões fundamentais que estiveram em jogo ao final da década perdida, como os impasses, as derrotas e as vitórias do reformismo democrático na Nova República, os problemas da retomada do crescimento, da inflação e do enfrentamento da questão social num quadro de estagnação econômica.

Nos anos 90, os ares de fora oferecem ao país um caminho para a superação da crise, por meio da implementação de um conjunto de reformas liberais nos campos econômico, social e trabalhista. As formulações, em grande medida vindas de Washington, passaram a ter influência extraordinária sobre os homens nacionais. Essa é a razão de ser do segundo capítulo *Agências globais e a difusão do projeto liberal na América Latina*: discutir a agenda reformista liberal articulada a partir das grandes universidades

americanas e das instituições econômicas e financeiras internacionais e que penetra na periferia estagnada. Agenda essa que aparece recorrentemente sistematizada em produções acadêmicas e, principalmente, nos documentos oficiais dos organismos internacionais, seus grandes difusores.

A agenda de reformas defendida por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional contribuiu decisivamente para a adoção de programas de estabilização econômica, a promoção de reformas estruturais e a realização de reformas sociais na periferia estagnada. Todavia, a sua implantação variou muito nas diferentes regiões: América Latina, Europa Oriental, África Subsaariana, Ásia e, dentro delas, nas diversas experiências nacionais. Isso torna necessário compreender a especificidade da adoção dessa agenda no Brasil e estabelecer as mediações necessárias para compreender o que denominamos como um processo de nacionalização do projeto liberal, num movimento pelo qual essa agenda de reformas para a periferia é internalizada no país.

A compreensão desse processo de nacionalização do projeto liberal aponta para algumas questões. Definir qual é o ponto de partida é uma delas. A outra é identificar os nexos necessários, no plano das determinações de uma agenda tão ampla e complexa, para demarcar os limites do enfrentamento da questão social num país como o Brasil.

Pelas características do próprio projeto liberal, o ponto de partida é a economia. Assim, o terceiro capítulo *Projeto liberal e a estagnação da economia brasileira*, analisa as condições em que se deu a verdadeira simbiose entre a agenda de reformas estruturais – abertura financeira, comercial, privatizações, desregulamentações etc. – e a condução da política econômica, nos campos monetário, cambial e fiscal. De forma sucinta, trata das reformas econômicas, da liberalização financeira e comercial, do amplo campo de ação para os *rentiers* e para a acumulação financeira em um país estagnado, da interdependência das políticas monetária, fiscal e cambial, das decorrências da gestão econômica liberal sobre as contas públicas, as contas externas, a competitividade do país no mercado internacional.

Também procura caracterizar o caráter regressivo da inserção econômica do Brasil na ordem internacional liberalizada, no que diz respeito aos juros altos, a instabilidade cambial, a deterioração das finanças públicas, ao processo de desindustrialização e a perda de espaço no comércio internacional. No final, traz uma síntese dos resultados obtidos nessa década e meia de hegemonia liberal no que se refere à retomada do desenvolvimento e ao progresso material do país. Isso tem importância na medida em que a relativa estagnação da economia brasileira, a gestão ortodoxa da política econômica e as reformas liberais condicionam o tratamento dispensado à questão social.

No quarto capítulo, *Liberalismo, estagnação econômica e mercado de trabalho no Brasil*, procura-se demonstrar o movimento regressivo observado no mercado de trabalho brasileiro desde os anos 90. Numa economia que cresce lentamente, o desemprego em massa, a queda sistemática dos rendimentos do trabalho, a precarização acentuada das relações de trabalho, a queda do emprego industrial e nas grandes empresas em geral, a proliferação de empregos de má qualidade em pequenos negócios e nos serviços pessoais são expressões desse movimento. Considerando-se o mercado de trabalho como um espaço vital de organização da vida econômica e social, explicitar o seu movimento de desestruturação é assinalar os limites do projeto liberal no tratamento da questão social e demarcar o quadro de regressão social no Brasil no ambiente de estagnação econômica do país. Procura-se apresentar também um quadro geral do debate sobre as reformas do mercado de trabalho no Brasil. Esse debate evidencia a estreiteza do projeto liberal no que se refere ao enfrentamento da questão social no Brasil, tendo em vista as recorrentes propostas de redução do custo do trabalho, flexibilização das relações trabalhistas e redução da proteção social dos trabalhadores.

No quadro complexo de múltiplas determinações do enfrentamento da questão social, o lento crescimento econômico característico dos últimos vinte e cinco anos e, de forma mais acentuada, dos últimos quinze anos, configurou-se como o limite primeiro para o enfrentamento da questão social no Brasil contemporâneo. É isso que trata o quinto capítulo, *Projeto liberal e os limites para a questão social no Brasil*.

A falta de dinamismo da economia em um país com renda *per capita* relativamente modesta e carências múltiplas encaminha a regressão produtiva e a degradação do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que reduz as possibilidades de avanços substanciais das políticas públicas, dentre elas, a política social. O capítulo aborda os limites e os impasses impostos ao gasto público, em especial ao gasto social, sob a ordem liberal e o baixo crescimento. Tendo como pano de fundo as relações entre a estagnação econômica, a gestão ortodoxa da política econômica e o arcabouço da Constituição de 1988, trata do peso do pagamento dos juros, da disputa por recursos entre rubricas de gastos essenciais ao bem-estar da população, do aumento da carga tributária e da pressão pela desvinculação dos recursos da seguridade social.

Em meio ao baixo crescimento, a regressão produtiva, a degradação do mercado de trabalho, as limitações e os impasses do gasto público e do gasto social, marcha em silêncio o reenquadramento da questão social que, progressivamente passa a ser circunscrita à pobreza extrema, a qual tem o seu enfrentamento limitado ao atendimento dos mais pobres entre os pobres. Tal marcha é acompanhada do enaltecimento das políticas de transferência de renda focalizadas nos mais pobres, vistas como baratas, flexíveis e eficientes em oposição às dispendiosas políticas universais, consequência lógica da adequação da questão social e das políticas públicas ao baixo crescimento e à gestão econômica ortodoxa. Esse quadro delimita o que é possível fazer em relação à questão social

Também é face desse processo e dos limites do projeto liberal, o enaltecimento das chamadas políticas públicas de emprego, da qualificação profissional, de programas de inserção para jovens no mercado de trabalho, em uma economia que cresce pouco, com um mercado de trabalho em franca desestruturação. Na verdade, executar políticas de emprego numa ordem econômica hostil ao crescimento do emprego, responde a mesma lógica de enfrentar a pobreza num cenário de lento crescimento econômico, limitado progresso material e regressão da estrutura produtiva.

O sexto e último capítulo, *Ordem liberal e regressão social no Brasil*, trata de aspectos que reforçam a tese da regressão social, conseqüência da estagnação econômica, da degradação do mercado de trabalho, dos limites impostos às políticas públicas, em particular à política social, em um país com renda *per capita* muito inferior a dos países exitosos no enfrentamento da questão social. A conclusão é que o projeto liberal mostrou-se pródigo em agregar novos problemas ao já dramático quadro social brasileiro.

Após a chamada década perdida, o país apresentou, nos anos 90, o mais baixo crescimento médio da história republicana, padrão que se reproduziu nos primeiros anos do novo século. A sobreposição da deterioração do mercado de trabalho aos movimentos da estrutura social, indica um quadro de regressão social em amplos setores da sociedade brasileira, particularmente na classe média. A ainda constrangedora taxa de mortalidade infantil, o crescimento vertiginoso da violência - expressão crua da crise social profunda, cujas vítimas preferenciais são os jovens sem perspectivas nas periferias dos grandes centros urbanos - e o sistema escolar que produz todos os anos legiões de iletrados, são expressões essenciais do rumo dado ao país.

A inadequação e a mediocridade do projeto liberal frente à grandeza e complexidade da questão social no Brasil salta aos olhos. O agravamento da questão social é perceptível não somente nos seus resultados mais evidentes, mas também no avanço de um processo complexo e contraditório de regressão do padrão normativo de organização econômica e social, desperta como um dos principais frutos da inscrição do país na ordem liberal. Tal regressão tem se mostrado explosiva nessa sociedade de massas que, ao mesmo tempo em que exalta o bem estar individual e a abundância, produz incessantemente a privação material em larga escala.

# Capítulo 1

## *A questão social no Brasil em perspectiva*

---

Gilberto Freyre, em sua introdução à segunda edição da obra de Joaquim Nabuco, *Minha Formação*, descreve o ímpeto de reformador social do filho de um dos homens mais influentes do Império, que desde cedo demonstrara “interesse pelo escravo”. Caracteriza com precisão tal ímpeto, nas palavras do próprio Nabuco: “Acabar com a escravidão não basta (...) é preciso destruir a obra da escravidão”, que de resto, como lembra Freyre, produziu o próprio Joaquim Nabuco. Para ele, em sua fase de reformador social, a abolição da escravidão era apenas o primeiro passo para a organização do trabalho nacional e a consolidação da civilização brasileira sobre bases democráticas, que necessariamente deveria ser seguido pela superação de “instituições auxiliares da escravidão”, particularmente o monopólio territorial<sup>11</sup>.

Num de seus mais enfáticos discursos em 1884, quando já desenganado das reformas políticas, pergunta: “O que é o operário? Nada. O que virá ele a ser? Tudo (...) o futuro, a expansão, o crescimento do Brasil”, o trabalho – ou o trabalhador, libertado, levantado e protegido “em toda a extensão do país, sem diferença de raças nem de ofícios”<sup>12</sup>. As páginas de *Minha Formação*, assim como a trajetória da vida de Nabuco, trazem à baila um reformador social radical. Portanto, alguém que indicava um futuro diferente para aquele país fundado sobre a ordem escravista. Nabuco falava da premência de reformas que encaminhassem uma questão crucial para a construção de uma ordem social moderna no Brasil, que por Florestan Fernandes foi tratada de maneira notável como a *integração do negro na sociedade de classes*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Joaquim Nabuco. *Minha Formação*. 2ª edição; Senado Federal, Brasília, 2001. Introdução de Gilberto Freyre. (1ª edição, 1900).

<sup>12</sup> Gilberto Freyre. “Introdução”. Joaquim Nabuco, *Minha Formação*, op. cit; p. 15.

<sup>13</sup> Cf. Florestan Fernandes. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Pioneira, 1965.

Sob contornos diversos, são vários os momentos da história republicana brasileira em que o debate sobre a necessidade de reformas econômicas e sociais para o encaminhamento da questão social ganha importância, ocupando grande espaço na cena política do país. Rui Barbosa também nos oferece a dimensão da questão social no Brasil das primeiras décadas da história republicana e da necessidade de reformas sociais. Em conferência apresentada no Teatro Lírico, no Rio de Janeiro em 1919, aos setenta anos, na sua última campanha presidencial, declarava: “Estou com a democracia social”<sup>14</sup>.

A declaração nada mais era que a síntese apoteótica de sua trajetória política de reformador social. Mais de quarenta anos antes, as vésperas da abolição, afirmara de maneira peremptória ver como “pueril engano, realmente, o dos que vêm no Abolicionismo o termo de uma aspiração satisfeita (...) abolicionismo é *reforma sobre reforma*; abolicionismo é reconstituição da pátria; abolicionismo é organização radical do futuro; abolicionismo é renascimento nacional. Não se há de indicar por sepultura como inscrição tumular, mas por berço com um horóscopo de luta”<sup>15</sup>.

Nessa perspectiva, vê-se seu programa republicano de reformas de 1888, relativo à liberdade religiosa, à democratização do voto, à *desoligarquização* do Senado, à *desenfeudação da propriedade* e da federação. Por compreender que a questão social é um reflexo do sistema de produção existente e das relações de produção dominantes, a saída para o encaminhamento da questão social no país, segundo ele, passaria necessariamente pela transformação da estrutura econômica, pela superação do agrarismo, pela ascensão dos miseráveis livres e ex-escravos à condição de operários de um país industrial que estava por ser construído<sup>16</sup>.

Como via Joaquim Nabuco, essa elevação à condição de operário significava cercar a classe trabalhadora de direitos sociais, expressando a “primazia incontestável do trabalho sobre o capital”. É isso que Rui Barbosa expõe em seu plano de reformas de 1919, que tratava da questão da moradia dos operários; do trabalho de menores; das

---

<sup>14</sup> Rui Barbosa. *A Questão Social e Política no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1998.

<sup>15</sup> Apud. João Mangabeira. *Rui: O Estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999. pp. 315-316.

<sup>16</sup> Idem.

horas de trabalho; de regalias às mães operárias, particularmente a garantia de salários durante certo prazo de gravidez e após o parto; dos acidentes de trabalho; da exclusão do trabalhador agrícola da parca legislação existente; do seguro-operário; do salário mínimo; de limites ou proibição do trabalho noturno e do trabalho em domicílio; dos armazéns de venda dos operários, verdadeiros instrumentos de escravização do homem livre<sup>17</sup>.

Tanto Joaquim Nabuco como Rui Barbosa compreendiam, desde as lutas abolicionistas, que o encaminhamento da questão social no Brasil passava não somente pela abolição, mas pela transformação da estrutura econômica, pela supressão do latifúndio e de toda a conformação política que dele derivava. Uma base social formada por pequenos proprietários livres no campo e cidadãos elevados à condição de operários industriais se constituiria como elemento fundamental para a possível incorporação das massas excluídas pela dinâmica da sociedade escravista.

Na verdade, a história da República Velha, em grande medida, explicitou a fragilidade dessa agenda de reformas em face da estrutura social e de poder político no país. Sem falar na manutenção do regime de propriedade da terra, desde muito cedo, antes mesmo da abolição, como afirma Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, a solução de compromisso entre as oligarquias regionais fora o subsídio à imigração de europeus e, dessa forma, no núcleo dinâmico do capitalismo no sudeste, aos ex-escravos, brancos e mulatos pobres cabiam as piores ocupações (emprego doméstico, transporte de cargas, entre outros) ou a marginalidade, enquanto que no mercado de trabalho assalariado da indústria nascente e dos serviços urbanos “reinava franca preferência pelos imigrantes por parte do patronato”<sup>18</sup>.

Por certo, esse tipo de saída para a organização do mercado de trabalho livre no Brasil – como a própria longevidade da escravidão e a posição marginal de reformadores como Rui Barbosa e Joaquim Nabuco – o atraso econômico do país e a natureza do encaminhamento da questão social refletem a condensação de interesses

---

<sup>17</sup> Rui Barbosa. *A Questão Social e Política no Brasil*. op. cit.

<sup>18</sup> Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. “Formação do Mercado de Trabalho no Brasil”. In Marco A. Oliveira. *Economia e Trabalho*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

econômicos e políticos seculares de senhores de escravos, fazendeiros de café, exportadores e importadores, banqueiros, dos negócios internacionais, da dinastia dos Bragança, da oligarquia plutocrática da Primeira República. A partir da visão de Caio Prado Junior, como bem assinalam João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais, é no vácuo moral de uma sociedade sem nexos éticos entre os homens, cujas relações se baseiam na exploração econômica e na dominação política pela força, que se definem as condições de reprodução material e a apreensão dos interesses da coletividade, que genericamente chamamos por questão social<sup>19</sup>.

O atraso econômico, a manutenção vergonhosa da escravidão até quase o final do século XIX e a persistência de formas de dominação extremamente arcaicas são facetas de um determinado padrão de organização social. Na década de 1920, diante de crescentes agitações sociais, e depois de Arthur Bernardes passar o seu mandato sob estado de sítio, o então candidato à presidência da República, Washington Luiz, indagado sobre a questão social e as agitações promovidas pelo movimento operário no Brasil respondeu categoricamente "que tais agitações interessam mais à ordem pública do que à ordem social", idéia que repetira mais tarde quando fora acusado de considerar a questão social como "um caso de polícia". De certa maneira, essa resposta traduz em poucas palavras a compreensão corrente sobre a questão social e o tratamento dispensado aos interesses coletivos nesse primeiro período da história republicana brasileira <sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antonio Novais. "Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna". In Lílian Schwarcz. *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

<sup>20</sup> Não obstante, algumas iniciativas começaram a ser tomadas para a criação de normas de regulação e controle dos contratos de trabalho e de uma legislação social no país. A primeira dessas leis foi relativa a acidentes de trabalho, de 1919. Em 1920 foi criada a Comissão Especial de Legislação Social da Câmara dos Deputados, com a função de analisar toda e qualquer iniciativa legislativa na área trabalhista. A lei de criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (Lei Elói Chaves), de 1923 é considerada a primeira lei de previdência social e concedia aos trabalhadores associados às Caixas ajuda médica, aposentadoria e pensões para dependentes e auxílio funerário. De início, apenas os trabalhadores ferroviários foram beneficiados sendo que somente três anos mais tarde trabalhadores das empresas portuárias e marítimas tornaram-se beneficiários. Cf. Marco Antonio de Oliveira. *Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC*. (Tese de Doutorado). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

## 1.1. Desenvolvimento, industrialização e a questão social no Brasil.

O reformismo social nascido na segunda metade do século XIX expressa os primeiros passos daquilo que vamos assistir nos cinqüenta anos que seguem à Revolução de 1930: **a construção do Brasil moderno**. Apesar do atraso econômico e de um padrão de organização social arcaico, é necessário observar que havia em curso no país, pelo menos desde 1870, simultaneamente, um movimento de moralização da sociedade, de surgimento de uma ética fundada nos valores modernos, referentes, no plano individual, aos cuidados e aperfeiçoamento pessoal, o trabalho, a higiene, assim como, no plano social, à ordenação da “boa sociedade”, assentada sobre a igualdade, a educação democrática, a participação política e a autonomia do cidadão, cujas matrizes assentavam-se no catolicismo reformado sob influência da Encíclica *Rerum Novarum*, assim como no trabalhismo de inspiração positivista, no socialismo, comunismo e no próprio solidarismo cristão<sup>21</sup>.

Esse processo de “moralização” em curso desde o último quartel do século XIX materializou-se politicamente na Revolução de 1930 e na ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Não é difícil identificar o ímpeto reformador que acendeu junto com Getúlio em outubro de 1930. Uma questão aguda para Vargas desde o início de seu primeiro governo consistia em como se diferenciar do período que o antecedeu, como diferenciar-se da República Velha. Em seu discurso, a “questão social” e seu encaminhamento são centrais. Conforme muito bem observado por Pedro Cezar Dutra Fonseca, ao pregar a necessidade da legislação trabalhista, Vargas recorrera a argumentos históricos. Num de seus discursos, afirmava o Presidente que o governo anterior não se preocupara com a questão social por estar fechado “num círculo de vantagens restritas”, que fez com que o poder público se tornasse “alheio e impermeável às exigências sociais e econômicas da nação. Noutra, Vargas ao falar sobre o fim da escravidão, afirma que a desorganização do mercado de trabalho por ela provocada não foi solucionada pelos governos republicanos, pois não fizeram novas leis para substituir as antigas. Dessa forma, a seu

---

<sup>21</sup> Assim afirmam João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antonio Novais, op.cit. p. 609.

juízo, tornava-se necessário preencher o hiato deixado por quarenta anos de República Velha, organizando o trabalho livre sobre “bases racionais”<sup>22</sup>.

Uma medida de primeira hora de Vargas foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) em novembro de 1930, visando retirar a incumbência dos assuntos trabalhistas da alçada do Ministério da Agricultura e avançar na legislação social. O primeiro ministro da pasta, Lindolfo Collor, lançou as bases da nova legislação trabalhista, além de instituir os primeiros mecanismos que, adiante, dariam origem à Justiça do Trabalho. O caminho seguido incorporava várias das reivindicações do movimento sindical no período anterior e avançava em vários sentidos: na defesa do trabalhador nacional (“Lei dos 2/3”); na reformulação da Lei Sindical de 1907, onde se estabeleceu a unicidade sindical e a dependência da aprovação do MTIC para a existência legal dos sindicatos; na regulamentação do trabalho das mulheres; na limitação da jornada de trabalho em oito horas diárias; no advento da Carteira de Trabalho; na arbitragem dos conflitos entre capital e trabalho, através das Comissões Mistas de Conciliação e as Juntas de Conciliação e Julgamento. Todas essas medidas foram o preâmbulo, por um lado, para a criação da Justiça do Trabalho em 1941 e para a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, que trazia ao mesmo tempo um formato para a legislação social e trabalhista, a ampliação de direitos e avanços na definição de princípios<sup>23</sup>. Na área previdenciária, medidas de reformulação e ampliação das antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (1931) e a criação de vários Institutos de Aposentadorias e Pensões fizeram parte de um amplo leque de medidas na área social<sup>24</sup>.

Outra providência de primeira hora foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) para atender aos “problemas da instrução e do saneamento”. Sob a gestão de Francisco Campos, primeiro ministro da pasta, seguiram-se iniciativas de

---

<sup>22</sup> Pedro Cezar Dutra Fonseca. *Vargas: Capitalismo em Construção (1906-1954)*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987. pp. 223-224.

<sup>23</sup> Cf. BRASIL. *Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 e legislação trabalhista especial, súmulas, enunciados e índices)* / Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. – 31ª edição (atualizada e aumentada). São Paulo: Saraiva, 2004.

<sup>24</sup> BNDES. *Getúlio Vargas e seu Tempo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

reformas administrativas e um conjunto de decretos que, entre outras providências, instituiu a organização do ensino superior sob o modelo universitário (em detrimento das escolas superiores isoladas) e reorganizou o ensino secundário. Na área da saúde, medidas de reformulação de órgãos existentes, como o Departamento Nacional de Saúde Pública e o Departamento de Assistência Pública, deram o tom inicial<sup>25</sup>.

Em 1935, já sob a gestão de Gustavo Capanema, foi encaminhado ao Congresso Nacional o plano de reorganização do Ministério, conhecido por “Reforma Capanema”. O MESP passou a Ministério da Educação e Saúde e segundo o projeto, deveria desempenhar um papel central na construção de um sistema educacional nacional, voltado para a formação profissional, moral e política da população brasileira. Na verdade, somente nos tempos de Capanema (1935-1945) se construiu o que podemos chamar, de fato, de um sistema educacional no Brasil<sup>26</sup>.

Essa dimensão da questão social para o novo governo desdobra-se e aparece de maneira variada na cena política nacional, na necessidade de transformações profundas da sociedade brasileira. É o que se pode ver na palestra proferida pelo Ministro do Trabalho, Alexandre Marcondes Filho, sobre a CLT no programa *A Hora do Brasil*:

*“A Consolidação representa (...) em sua substância e na sua forma, não um ponto de partida, nem a adesão recente a uma doutrina, mas a maturidade de uma ordem social instituída há mais de um decênio, e que já se consagrou, não só pelos benefícios distribuídos, mas pelo julgamento da opinião pública consciente no país. Sob seu espírito de equidade, confraternizam as classes na vida econômica, instaurando altos sentimentos de compreensão nas relações do capital e do trabalho, antes inseguras e instáveis”<sup>27</sup>.*

A questão central que deve ser colocada se refere as reformas sociais na *Era Vargas* e, na verdade, com algum grau de liberdade, da construção de uma nova ordem social a partir de 1930, essa passaria pela transformação das estruturas econômicas do país. Essa percepção, desde Rui Barbosa, pode ser sintetizada na necessidade da

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Para maiores detalhes ver Ângela de Castro Gomes (org.) *Capanema: o ministro e seu ministério*. Rio de Janeiro/Bragança Paulista: Ed. FGV/USF, 2000.

<sup>27</sup> Fragmento transcrito da palestra proferida pelo Ministro do Trabalho, Alexandre Marcondes Filho por ocasião do decreto que criou a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1º de maio de 1943 no programa *A Hora do Brasil*. Apud. BNDES, op.cit. p. 241.

promoção consciente do esforço para industrializar o país e promover o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a *Era Vargas* é a materialização pioneira dessa percepção, na construção de um país industrial; da industrialização sob o comando de um Estado que permanentemente manifesta sua direção econômica<sup>28</sup>.

Não é objetivo fazer aqui uma revisão sobre as questões relativas ao processo de industrialização brasileiro, amplamente tratado por inúmeros trabalhos, mas apenas indicar o que nele há de essencial aos interesses deste trabalho. Como delimita João Manuel Cardoso de Mello em *Capitalismo Tardio*, o que se inaugura a partir do início dos anos 30 é um processo onde a acumulação passa a se assentar na expansão industrial, num movimento endógeno de acumulação, que reproduz conjuntamente a força de trabalho e parte crescente do capital. Um processo restringido, inicialmente, pela estreiteza das bases técnicas e financeiras, incapazes de viabilizar o núcleo fundamental da indústria de bens de produção e, assim, *autodeterminar* o processo de desenvolvimento industrial, mas que se completarão décadas mais tarde com os esforços do segundo governo de Vargas, assim como no Plano de Metas de Juscelino<sup>29</sup>.

Sob um conjunto complexo e contraditório de forças sociais, ao longo do século XX, particularmente pelos cinquenta anos entre a Revolução de 1930 e o final dos anos 70, o ímpeto reformador e industrializante no Brasil esteve associado ao projeto nacional desenvolvimentista. Não obstante, o desenvolvimentismo não pode ser compreendido apenas por impulsos internos ou como um comportamento exótico de um país atrasado e em crise.

---

<sup>28</sup> Um problema crucial aqui, como demonstra Sonia Draibe, em *Rumos e Metamorfoses*, diz respeito à política social e econômica do Estado, frente às questões da industrialização. Na verdade, frente às alternativas de desenvolvimento do capitalismo e do avanço da industrialização que envolvia um “complexo de instrumentos quase indissociáveis, atuando sobre as diferentes áreas de conflitos e articulação de interesses”. Assim, diz Draibe, “visto como um todo o processo de industrialização, uma das condições para a atualização e mesmo a concretização das tendências de direção seria o controle do Estado, uma vez que só nele se completava a capacidade de articulação dos distintos interesses e do estabelecimento das alianças políticas sobre bases estáveis”. Um Estado com certa autonomia de direção pela heterogeneidade de suas bases de apoio, mas com limites dados pelas contradições inerentes aos diversos interesses representados nessa mesma base social. Cf. Sonia Draibe. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1985. p. 45.

<sup>29</sup> Análise feita por João Manuel Cardoso de Mello em *Capitalismo Tardio*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (10ª edição)

De fato, no plano internacional, a Grande Depressão nos anos 30 fora um divisor de águas da história do século XX e explicitou o colapso da ordem liberal, em meio a uma enorme desordem internacional. Uma onda generalizada de levantes políticos retirou do poder, ao mesmo tempo, talvez o maior número de líderes políticos da história. Em meio ao colapso não só econômico, mas político-intelectual do velho liberalismo, algumas “vias” competiam pela hegemonia: o comunismo marxista e a via revolucionária; o keynesianismo e a possibilidade da construção de um “capitalismo reformado” ou, como terceira opção, o fascismo<sup>30</sup>.

Nesse sentido, o reformismo desenvolvimentista não foi uma *idiosincrasia* da história nacional brasileira, mas, como afirma Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, uma resposta nacional adequada à tragédia da Grande Depressão e aos desafios produzidos pelo colapso da ordem liberal nos anos 20 e 30<sup>31</sup>.

*“O desenvolvimentismo, enquanto projeto ideológico e prática política nos países da periferia, nasceu nos anos 30, no mesmo berço que produziu o keynesianismo nos países centrais. Uma reação contra as misérias e as desgraças produzidas pelo capitalismo dos anos 20 (...) A onda desenvolvimentista e a experiência keynesiana tiveram seu apogeu nas três décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra. O ambiente político e social estava saturado da idéia de que era possível adotar estratégias nacionais e intencionais de crescimento, industrialização e avanço social”*<sup>32</sup>.

Inseridos nesse ambiente internacional, entre 1930 e 1980 conseguimos resultados notáveis, com taxas médias de crescimento próximas a 7% ao ano, produzindo assim uma das mais bem sucedidas experiências de desenvolvimento e industrialização na periferia. Ao contrário de outros países latino-americanos, a estrutura industrial se diversificou, não ficando restrita a poucos ramos de atividade, mas avançando em setores tecnologicamente mais complexos como os de bens de consumo duráveis, de produtos intermediários e de bens de capital.

---

<sup>30</sup> Cf. Eric Hobsbawm, *Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. pp. 111-112.

<sup>31</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo. “O desenvolvimentismo e a herança de Vargas”. São Paulo: *Jornal O Valor*, (A11) em 24 de agosto de 2004.

<sup>32</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo. *Ensaios sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo/Campinas: Editora da UNESP e IE/UNICAMP, 2004. p. 38.

Num período relativamente curto, passamos de um país primário-exportador a uma economia industrial complexa, em que se produzia quase tudo ao final dos anos 70; de uma sociedade rural a uma sociedade urbana de massas, criando uma nova estrutura de classes, uma ampla classe média, diversificando as ocupações e ampliando oportunidades no mercado de trabalho<sup>33</sup>.

**Tabela 1 - Brasil, taxas médias de crescimento anual (período 1947-1980, em %)**

PIB	7,1
Agricultura	4,3
Indústria	8,5
Construção Civil	5,7
Bens de Consumo Duráveis	15,3 <sup>a</sup>
Bens de Consumo não Duráveis	5,8 <sup>a</sup>
Bens de Capital	12,8 <sup>a</sup>
Bens Intermediários	10,5 <sup>a</sup>
Exportações	5,6
Importações	5,4
População total	2,8
População urbana	5,6
PEA	4,0
PEA urbana	4,5
PEA rural	-0,6
Emprego	3,1
Emprego urbano	5,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados em José Serra, op.cit. (a) Período de 1949 a 1980.

A relação dinâmica entre o “campo atrasado” e as novas oportunidades que se multiplicavam nos centros urbanos, principalmente no sudeste, criou condições para um extraordinário êxodo rural no país, a migração de quase 40 milhões de brasileiros entre as décadas de 1940 e 1970. Fugitivos da opressão, da fome e da miséria do campo em busca de novas oportunidades construíram grandes cidades e regiões metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro.

Esses anos de brutais transformações econômicas e sociais no país foram acompanhados permanentemente pelo debate em torno da necessidade de reformas econômicas e sociais, para, simultaneamente, viabilizar a continuidade do progresso

<sup>33</sup> Sobre essas transformações ver José Serra. “Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra” In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Luciano Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

material por meio de robustas taxas de crescimento do produto e avançar no encaminhamento da questão social. Nos anos 50, o país deu passos decisivos e consolidou seu processo de industrialização. Os esforços do segundo governo Vargas (1951-1954), como a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petrobrás, somados aos esforços do Plano de Metas de Juscelino foram decisivos para a implantação de setores tecnologicamente mais avançados no país, particularmente da indústria pesada, assim como para ampliação da infraestrutura em transporte, energia, comunicações etc<sup>34</sup>.

Num ambiente de franco progresso material, de efervescência política e cultural, as demandas em torno da questão social cresciam rapidamente. Nos marcos do Trabalhismo de inspiração positivista, do socialismo, dos comunistas, fortalecidos no âmbito do próprio processo de transformação da sociedade brasileira, a idéia do desenvolvimento nacional era a síntese da luta pelo progresso material associado às reformas democráticas. Assim João Manuel e Fernando Novais expõem a questão:

*“No final dos anos 50, o ideário era amplo, formulado às vezes com a precariedade própria da luta política. Mas indo ao essencial, poderíamos dizer que abrangia: reforma agrária, para quebrar o monopólio da terra e evitar as migrações em massa, que pressionavam os salários urbanos para baixo; criar uma escola ao mesmo tempo pública, isto é, acessível a todos, e republicana, quer dizer, que preparasse cidadãos para a democracia; subida dos salários de base e ampliação dos direitos sociais; controle do poder econômico privado; controle público dos meios de comunicação de massas”<sup>35</sup>.*

O final dos anos 50, início dos 60, marca exatamente a ascensão de uma agenda ampla de reformas ao centro do debate político nacional. De alguma forma, é isso que se cristaliza nas propostas em torno das “Reformas de Base” do governo João Goulart. É o que o grande Celso Furtado sistematiza em *Um Projeto para o Brasil*<sup>36</sup>. Foi em torno disso que as diversas forças políticas do país se aglutinaram e em torno dessas questões que se seguiu a *demarche* que desembocou na “Revolução de 64”.

---

<sup>34</sup> Para maiores detalhes ver Carlos Lessa. *Quinze Anos de Política Econômica*. Campinas: Cadernos do IFCH/UNICAMP, nº 4, 1975.

<sup>35</sup> João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antonio Novais, op. cit. pp. 616-617.

<sup>36</sup> Celso Furtado. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1969.

Valendo-se novamente das observações de João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais, o que estava em jogo no país não era se voltaríamos ao nosso passado agrário, ou se seria necessário ou não continuar a industrialização apoiada numa acelerada expansão da economia. O que, de fato, estava em jogo eram estilos de desenvolvimento para uma sociedade urbana de massas que se criara: de um lado, acentuar os traços plutocráticos de um capitalismo selvagem ou construir um capitalismo domesticado pelos valores modernos da igualdade social e da participação política democrática. Nesse sentido, a “Revolução de 64 (...) ao banir, pela violência, as forças do igualitarismo e da democracia, produziu, ao longo de seus vinte e um anos de vigência, uma sociedade deformada e plutocrática, isto é, regida pelos detentores da riqueza (...) representou a imposição, pela força, de uma das formas possíveis de sociedade capitalista no Brasil”<sup>37</sup>.

Viu-se, assim, a permanência de constrangedores níveis de desigualdade, pobreza, analfabetismo, mortalidade infantil, entre outras mazelas, em meio a um acelerado crescimento econômico. **Um desenvolvimentismo conservador, em lugar de um desenvolvimentismo democrático**, que trazia consigo uma agenda ampla de reformas sociais, expressa o caráter plutocrático daquilo que Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis denominam como uma *modernização conservadora* do regime autoritário<sup>38</sup>.

De fato, o desenvolvimentismo conservador dos militares não paralisou o país, mas pelo contrário, em face de um conjunto de reformas econômicas e da alta liquidez de dólares no mercado internacional - que levou a um intenso endividamento externo - obteve, a partir de 1967, particularmente nos anos do “Milagre”, taxas de crescimento anual do produto extremamente elevadas que chegaram, em 1973, a 14%, com a indústria crescendo a 25%<sup>39</sup>. Crescimento que possibilitou a redução quase pela metade

---

<sup>37</sup> João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antônio Novais, *idem.* p. 618.

<sup>38</sup> Cf. Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis. *O Grande Salto para o Caos – a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.

<sup>39</sup> Para detalhes acerca das reformas econômicas ver Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, *op. cit.*, onde os autores destacam em particular a Reforma Tributária de 1966, que modernizou e ampliou a capacidade fiscal do Estado, além das Reformas Campos-Bulhões no campo financeiro, “de longe o mais

do percentual de pobres (de 68% em 1970 para 35% em 1980, com redução absoluta de 61,1 milhões para 41,3 milhões de pobres, mesmo com um crescimento demográfico de 2,5% ao ano); que expandiu vertiginosamente o número de postos de trabalho, chegando ao pico histórico de 60% dos ocupados com carteira assinada em 1980; que, mesmo com a repressão aos sindicatos, fez a renda do trabalho subir; que promoveu uma intensa e ascendente mobilidade na estrutura social e que ampliou sobremaneira a nova classe média <sup>40</sup>.

O desenvolvimentismo conservador tocou em praticamente todas as questões relevantes em jogo no país a partir de 1964. Na questão agrária, na questão urbana, na estrutura tributária, na questão financeira, nas políticas sociais, na política trabalhista. Tocando em tudo e, em grande medida, reproduzindo e acentuando os traços plutocráticos da sociedade brasileira em meio a um intenso crescimento econômico. Sem alterar o regime de propriedade da terra, promoveu intensa modernização na agricultura, que ampliou o dinamismo da produção no campo, voltada tanto para o mercado interno como para as exportações, ao mesmo tempo em que aumentou a velocidade de saída das populações rurais para os grandes centros urbanos.

Na política social, compreendida pelas áreas de educação, saúde, previdência social, assistência, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público, alguns traços estruturais são marcantes: a regressividade dos mecanismos de financiamento, o reduzido caráter redistributivo, a expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços. A expansão da cobertura e da oferta de bens e serviços é evidente na previdência social, que dobrou o número de inativos segurados entre 1970 e 1980, com a incorporação, ainda, dos trabalhadores rurais em 1973, com o FUNRURAL. Também

---

claramente atrasado”, com medidas, entre outras, como a *Lei Bancária* a criação do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central do Brasil, além da própria criação da dívida pública, através de títulos indexados (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional).

<sup>40</sup> Cf. Waldir J. Quadros. *O “Milagre Brasileiro” e a Expansão da Nova Classe Média*. Campinas: IE/UNICAMP, 1991 (Tese de Doutorado); Sonia Rocha. “Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?”. Rio de Janeiro: setembro de 2004 (mimeo); Paulo Baltar e Cláudio S. Dedecca. “Empregos e Salários nos anos 60 e 70”. Campinas: IE/UNICAMP, 1992 (mimeo); e Paulo M. Jannuzzi. “Mobilidade Social e migração no Brasil: ensaio bibliográfico e tendências recentes”. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos da População, vol. 16, nº 1/2, 1999.

evidentes são os avanços quantitativos na Saúde, com o crescimento exponencial de consultas médicas (de 44 milhões para 179 milhões), do número de hospitais, que subiu de 2.847 em 1964 para 5.708 em 1978 e de leitos hospitalares, que cresceu de 257 mil para 475 mil entre 1960 e 1978; na Educação, com a expansão do sistema educacional visto, por exemplo, pela evolução da taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos, que subiu de 45% em 1960 para 80% em 1980, ou pelo número de matrículas, que saltou de 9,5 milhões para 18,5 milhões no mesmo período; na suplementação alimentar (Nutrição) com o Programa Nacional da Merenda Escolar (PNAE) que atendia, no período, mais de 17 milhões de crianças em idade escolar, ou o Programa de Nutrição em Saúde (PNS) para cerca de 4 milhões de mães; no Saneamento, com a implementação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que ampliou sobremaneira o abastecimento de água pela rede pública, chegando a 80% da população urbana brasileira em 1980; ou ainda na Habitação, onde foram concedidos cerca de 4,5 milhões de financiamentos habitacionais entre 1964 e 1984<sup>41</sup>.

Apesar dessa importante expansão quantitativa em várias áreas, a marcante regressividade dos mecanismos de financiamento a partir da reduzida utilização de recursos fiscais e a prevalência de fontes parafiscais e auto-sustentáveis, formam as condições básicas para o reduzido poder redistributivo dessas políticas. E não somente pelo financiamento pode-se observar seu caráter conservador e pouco distributivo. Importantes problemas setoriais explicitam essa realidade, como por exemplo, na Habitação, onde apenas 5% das aplicações do Sistema Financeiro da Habitação, entre 1964 e 1984, foram para famílias com renda até três salários mínimos; na Educação, com uma rápida e profunda deterioração da escola pública; ou na Saúde, com o predomínio do modelo curativo-privatista concentrado nas regiões mais desenvolvidas, permissivo em relação a doenças associadas a cuidados primários e à miséria<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Informações a partir de Eduardo Fagnani. "Política social e pactos conservadores no Brasil - 1964/1992" In: Revista Economia e Sociedade (8); Campinas: junho de 1997.

<sup>42</sup> Idem. pp. 191-192.

Trata-se de um capitalismo selvagem, plutocrático, mas extremamente dinâmico. As elevadas taxas de crescimento até o final dos anos 70 permitiram a incorporação de milhares de brasileiros aos setores organizados da sociedade, produzindo uma mobilidade social ascendente, cuja peça fundamental era um mercado de trabalho extremamente dinâmico. Não somente isso. Foi nesse cenário de crescimento acelerado que se abriram amplas possibilidades de expansão das políticas públicas.

Apesar do crescimento econômico que incorporava e logo acomodava as tensões sociais, já no início dos anos 70, os dados sobre a distribuição de renda, que indicavam aumento da desigualdade, eram objeto de debate e questionamentos sobre os efeitos sociais do modelo de desenvolvimento. De fato, a estratégia desenvolvimentista dos militares incorporava uma agenda de desenvolvimento social, vale dizer, uma determinada visão acerca do encaminhamento da questão social no país. Isso pode ser visto no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado nos idos de 1974. Como um dos objetivos do Plano, estava justamente a “aceleração do desenvolvimento social”, que, em seus próprios termos, deveria assegurar o “aumento substancial de renda real para todas as classes” - classe trabalhadora e classe média - que deveriam ser “amplamente atendidas no processo de expansão, pela ampla abertura de oportunidades, econômicas e sociais”, num processo em que, “econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima”<sup>43</sup>.

Como indica Carlos Lessa, a idéia central que paira sobre a formulação do II PND, no tocante à questão social, considera que, ao privilegiar como núcleo central da estratégia de desenvolvimento a mudança do padrão de industrialização e a correção da organização industrial, preservando-se altas taxas de crescimento, obter-se-ia como subproduto a “aceleração do desenvolvimento social”, sendo, dessa maneira, **dispensável uma política ativa de distribuição**, particularmente dispensável a

---

<sup>43</sup> Brasil. “Plano Nacional de Desenvolvimento II” (1975-1979).

conjugação da política de emprego com uma política de salários<sup>44</sup>. Assim foi o pronunciamento do General Geisel, em 1974:

*“Um exame detido do problema revela que a melhoria da distribuição de renda, para compatibilizar-se com a manutenção de elevadas taxas de crescimento econômico, é processo que demanda tempo e racionalidade. O distributivismo fácil, que tenta atenuar as desigualdades individuais pela prodigalidade no reajuste dos salários nominais, está fadado ao fracasso pelo que gera de tensões inflacionárias, de limitação de oportunidades de emprego e de mutilação do potencial de poupança e de desenvolvimento. Nossa experiência anterior a Revolução de 1964 e experiências semelhantes em outros países desabonaram definitivamente esse distributivismo emocional”<sup>45</sup>*

Não obstante, a rápida expansão da capacidade de produção de riqueza material foi incapaz de eliminar a pobreza no país e diminuir a desigualdade, assim como enfrentar inúmeras carências e distorções. Após meio século de industrialização “a dimensão da pobreza absoluta era enorme” e a concentração da renda que aumentou significativamente entre 1960 e 1980 colocava o Brasil entre os países de maior desigualdade do mundo<sup>46</sup>.

Apesar dos resultados extraordinários de uma experiência periférica de industrialização, o processo não garantiu a superação de mazelas históricas da sociedade brasileira. Como bem colocam Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Wilnês Henrique em *Determinantes da Pobreza no Brasil*, “os determinantes da pobreza e da exclusão social não podem ser deduzidos da estrutura econômica”<sup>47</sup>. A experiência do pós-guerra nos países desenvolvidos mostra claramente isso. Promovendo uma *política de pleno emprego*, o que de maneira genérica se assistiu nesses países durante os *trinta anos gloriosos* foi o enfrentamento da questão social a partir de políticas salariais, absolutamente indispensáveis, principalmente dirigidas aos salários de base, da alta e

---

<sup>44</sup> Carlos Lessa. “A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela estratégia” In: *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. pp. 51-58.

<sup>45</sup> Citado em Lessa, *idem*. p. 55.

<sup>46</sup> Wilnês Henrique. *Capitalismo Selvagem – um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1999. p. 103.

<sup>47</sup> Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Wilnês Henrique. “Determinantes da pobreza no Brasil”. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, nº 2, 1990.

progressiva tributação, da crescente universalização da política social baseada num padrão de financiamento com grande capacidade redistributiva, entre outros<sup>48</sup>.

Ou seja, num ambiente de acelerado crescimento econômico, não era inexorável, por exemplo, o processo de migração rural-urbana, que permanentemente pressionou o mercado de trabalho nas cidades com um enorme excedente de mão-de-obra, na ausência de encaminhamento da questão agrária; tampouco inexorável era a manutenção de uma estrutura tributária regressiva ou de políticas sociais com limitada capacidade redistributiva, sem falar nos sindicatos calados e na ausência de políticas que promovessem os salários de base para além dos efeitos do crescimento econômico. Assim, apesar do extraordinário crescimento, reformas clássicas do capitalismo no século XX, que caracterizaram as experiências dos Estados de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, estiveram ausentes nos momentos decisivos da modernização do país, particularmente na segunda metade dos anos 60 e durante a década de 1970.

Dessa forma, os indicadores sociais brasileiros no início dos anos 80 mostravam uma enorme disparidade entre a capacidade de produzir riqueza da oitava economia do mundo e as condições de vida de grande parte de sua população. Comparando indicadores de bem-estar do Brasil e de outros países com renda *per capita* inferior, isso é visível. Indonésia, Filipinas, Coreia do Sul e Malásia, países com renda *per capita* inferior à brasileira em 1980 (US\$ 2.240,00), apresentavam indicadores de bem-estar, como proporção de pobres, mortalidade infantil, acesso à escola e distribuição de renda, melhores ou próximos ao Brasil. Como um exemplo, enquanto a Coreia do Sul, com uma renda *per capita* pouco superior a US\$ 1.900,00, apresentava em 1980 um índice de mortalidade infantil de 32 por 1.000 nascidos vivos e 85% de crianças e jovens no ensino secundário, no Brasil a mortalidade infantil atingia 73 crianças por 1000 nascidos vivos e nossas escolas secundárias abrigavam apenas 32% dos jovens em idade escolar<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Sobre o assunto ver T.H. Marshall. *A Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

<sup>49</sup> Edmar Bacha & Herbert Klein (orgs.) *A Transição Incompleta*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.

## 1.2. O alvorecer de uma longa noite – crise e os impasses nos anos 80

Às heranças do passado, milhões de pobres, a vergonhosa desigualdade, as carências sociais que saltam aos olhos e se multiplicam, numa sociedade - como bem diz Celso Furtado - deformada e fraturada, soma-se agora a estagnação econômica de um país que não encontra seu caminho frente às condições impostas pela nova ordem econômica internacional. É diante disso que o Brasil está desde o alvorecer dos anos 80; é isso que carrega ao longo desses 25 anos de crise, recortados por breves hiatos de esperança que, um a um, se transformaram em sucessivas frustrações.

As dificuldades já haviam percorrido grande parte dos anos 70. Em meio a interesses contraditórios, num cenário de progressivo agravamento das condições econômicas internacionais e da desaceleração do crescimento desde 1974, vê-se um Estado paralisado, incapaz de articular interesses e encaminhar questões de fundo para a sustentação do crescimento, como as fragilidades da estrutura de financiamento interno e das bases de inovação tecnológica<sup>50</sup>.

Ao contrário de grande parte do período de industrialização, quando o país cresceu sem lançar mão de significativo endividamento externo - que totalizava em 1967 apenas US\$ 3 bilhões - desde o “Milagre”, o crescimento apoiou-se amplamente num padrão de financiamento dependente de recursos externos, numa conjuntura de alta liquidez internacional e crédito farto. Ao mesmo tempo em que sustentou o crescimento acelerado dos anos 70, essa política levou o país a um rápido e elevado endividamento externo, tornando-o altamente vulnerável a choques externos<sup>51</sup>.

Ao final dos anos 70, severas condições econômicas estavam colocadas e as fragilidades das economias na periferia, expostas. O colapso da ordem Bretton Woods, o aprofundamento da crise internacional que se arrastara por toda a década de 1970 e seus desdobramentos a partir da reconversão da política norte-americana, com o “choque de

---

<sup>50</sup> Cf. João Manuel Cardoso de Mello. “O Estado brasileiro e os limites da estatização”. *Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro: Inúbia, nº 2/3, 1977. Ver também Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello. “Reflexões sobre a crise atual”. In: Belluzzo, Luiz G. e Coutinho, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. (Volume 1). Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

<sup>51</sup> Para uma crítica sobre o II PND e a estratégia de desenvolvimento nos anos 70 ver Carlos Lessa. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

juros” promovido em outubro de 1979 pelo *Federal Reserve*, criou não somente um ambiente hostil para as políticas nacionais de desenvolvimento, mas levou à bancarrota a periferia endividada e altamente dependente dos recursos externos.

Ante a carência de formas de organização capitalistas capazes de assegurar o mínimo de autonomia financeira e tecnológica, compreendidas primordialmente pela constituição de um sistema financeiro adequado às necessidades do desenvolvimento e de uma base produtiva assentada em grandes empresas nacionais, com capacidade competitiva internacional, o país sucumbe num cenário de forte restrição e diante do posterior fechamento do crédito externo à periferia com a “crise da dívida”<sup>52</sup>.

Vista por qualquer indicador econômico, a década de 1980 marca um momento de ruptura com o padrão desenvolvimentista das décadas anteriores, de acelerado crescimento econômico e grande dinamismo do mercado de trabalho. Mergulhado numa crise profunda e de caráter estrutural, o país que alcançara crescimento médio do produto de 7% ao ano entre 1950 e 1980, passa aos “modestos” 2,7% nos anos 80, num cenário de grande instabilidade macroeconômica, estagnação da renda *per capita*, recorrentes dificuldades nas contas externas, crises cambiais, aceleração inflacionária, queda das taxas de investimento e colapso das finanças públicas<sup>53</sup>.

Sob diversas conjunturas, nos planos econômico, político e social, e com o permanente estrangulamento externo, a economia brasileira apresenta um desempenho bastante instável no período 1981-1989, com pelo menos três momentos bastante distintos: uma severa recessão no início da década, com queda do PIB de 2,1% entre 1981-1983, em face dos efeitos do “ajuste exportador”; a recuperação a partir de 1984 e a aceleração do crescimento com a tentativa de estabilização feita com o Plano Cruzado em 1986 (crescimento médio de 7% entre 1984-1986), para, a partir de 1987 e até o final

---

<sup>52</sup> No tocante às debilidades estruturais da economia brasileira, ver Maria da Conceição Tavares. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

<sup>53</sup> Sobre as condições da economia brasileira nos anos 80 seguimos as análises feitas em Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002; e Ricardo Carneiro. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP/UNICAMP, 2002.

do governo Sarney, a economia apresentar lento crescimento (2,1%), numa *demarche* conduzida pela “política do feijão com arroz” do ministro Maílson da Nobrega.

Numa perspectiva geral em termos econômicos e sociais, é possível afirmar que a década de 1980 não se caracteriza por transformações estruturais profundas, mas fundamentalmente pela estagnação econômica e pelo descontrole inflacionário. A estrutura produtiva sofreu, mas se manteve; a estrutura e o nível de emprego também foram relativamente mantidos, embora, por força da estagnação, o desemprego aberto aparecesse em alguns momentos e os novos empregos gerados fossem de menor qualidade. Não obstante, a aceleração inflacionária frente a mecanismos desiguais de indexação reduziu o poder de compra dos salários, assim como os mecanismos básicos de reprodução da desigualdade e da pobreza em massa foram mantidos, mesmo com o fim da ditadura militar e da abertura democrática.

Assim, quando fala-se em ruptura nos anos 80, trata-se da incapacidade política do país, frente a seus impasses, em responder aos desafios impostos, tanto pela nova ordem internacional, como pelas suas fragilidades internas. Esses impasses se traduziram, de maneira simbiótica, em estagnação econômica e parasitismo financeiro ao longo da década.

Como afirma Ricardo Carneiro, num plano geral são pontos de destaque nos anos 80 a drástica redução do crescimento, a estagnação do produto *per capita*, a queda vertiginosa do investimento e a transferência de recursos reais para o exterior. Esses pontos, diz Carneiro, não podem ser tomados de maneira independente, tampouco num mesmo plano. São interdependentes e que seguem clara hierarquia quanto às suas determinações. Com raízes fincadas no estrangulamento externo e na necessidade de transferir recursos para o exterior, a permanente instabilidade econômica associava-se à incompatibilidade entre a geração de superávits comerciais (fonte de divisas para as transferências ao exterior) e o crescimento sustentado, tendo em vista as relações entre o desempenho do investimento e das variáveis definidoras do saldo comercial do país<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Cf. Ricardo Carneiro, op.cit. p. 146.

Esses problemas colocados desde o início do “ajuste exportador” são evidentes e se desdobram de várias maneiras ao longo da década. Como demonstram Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida, a crise financeira do Estado é uma das expressões mais claras tanto do colapso do financiamento externo como dos seus desdobramentos relativos aos esforços para geração de divisas e transferência de recursos para o exterior. Num ambiente extremamente desfavorável, a necessidade do Estado de servir os compromissos em moeda estrangeira é fonte de grande incerteza sobre sua solvência externa, o que faz com que sua credibilidade passe a depender da sustentação de superávits comerciais robustos e permanentes e, também, da forma pela qual ele vai adquirir internamente os direitos em moeda estrangeira, gerados pelo setor exportador privado. A crise financeira do Estado toma dimensões não somente externas, por conta do estrangulamento no Balanço de Pagamentos, mas também internas, por força dos crescentes compromissos financeiros assumidos por ele dentro do país. Esses compromissos - leia-se, dívida pública interna - são assumidos em condições muito adversas, quase sempre com elevadas taxas de juros, prazos exíguos, num quadro de baixo crescimento e deterioração da situação fiscal. Nessas condições, a crise se explicita diferentemente nos setores público e privado, a saber: no setor privado, por uma crescente busca de proteção e conseqüente transformação da estrutura patrimonial a partir da acumulação de direitos contra o Estado que, voltado aos pagamentos externos, passa a apresentar ao mesmo tempo desequilíbrios patrimonial e financeiro, devido aos esforços do ajuste, particularmente à absorção do “endividamento forçado” interno e externo. O que se assiste nesse sentido é uma simbiose entre a crise externa e interna que tem grandes desdobramentos sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas, assim como sobre a situação financeira do setor público<sup>55</sup>.

Um dos efeitos visíveis desse processo, que compromete sobremaneira as possibilidades de relançamento da economia e a obtenção do crescimento sustentado, diz respeito ao comportamento da taxa de investimento que desaba de 23,6% para 16,7% do PIB, entre 1980 e 1989. A queda do investimento expressa tanto a incapacidade do

---

<sup>55</sup> Cf. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida, *op.cit.* pp. 80-81.

Estado em sustentar sua importante participação na composição do investimento total, como a crescente aversão privada à posse de ativos produtivos *vis-à-vis* as possibilidades de proteção patrimonial via a financeirização da riqueza privada pela posse de ativos emitidos pelo governo.

A inflação é outra face desse processo. A instabilidade macroeconômica, ao mesmo tempo em que encurtara o horizonte das decisões privadas sobre os preços e condicionava as definições acerca das estratégias relativas à proteção patrimonial, criava permanente desconfiança sobre a solvência do Estado e, por conseguinte possibilidades de uma *monetização* abrupta da dívida pública. Nessas condições, a política monetária mostrava-se incapaz de construir um ambiente econômico que oferecesse às decisões privadas um caminho para o investimento produtivo, frente à fixação de preços sob critérios de produção e de margens de lucro. Assim demonstram Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida:

*“As estratégias de administração monetária adotadas no Brasil para enfrentar essa grave situação, ao longo da década de 1980, conseguiram evitar a explosão imediata da hiperinflação ou a ocorrência de uma crise de liquidação de ativos. Mas isso foi feito mediante uma monumental socialização dos prejuízos, e mais que isso, de uma ampla socialização dos riscos. Com a emissão de moeda indexada ou títulos dolarizados, os governos garantiram aos agentes privados a possibilidade de arbitragem entre ativos financeiros, absorvendo, mediante desequilíbrios fiscais e patrimoniais crônicos, os riscos de taxa de juros e o risco cambial”<sup>56</sup>.*

E prosseguem mostrando como a resposta da política monetária nesse estado de coisas simultaneamente evitou a hiperinflação e sustentou a riqueza privada, num processo de avanço do rentismo e do hábito da indexação.

*“No caso brasileiro, a concentração dos riscos no Estado garantiu o poder de compra de riqueza financeira, mas provocou outras conseqüências (...) ao tentar evitar o colapso do sistema monetário, pela emissão de um ativo garantido contra oscilações do poder de compra, o Estado determinou a polarização das expectativas privadas. O ativo protegido desperta as atenções do mercado, sua demanda sobe e é satisfeita por oferta correspondente, sua remuneração se eleva, maior é seu poder de atração como reserva de valor. A economia não explode num desastre hiperinflacionário, mas começa a apodrecer no rentismo e no hábito da indexação”<sup>57</sup>.*

---

<sup>56</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida op.cit. p. 18.

<sup>57</sup> Idem, p. 19.

Dessa maneira, é possível compreender os desdobramentos desse processo pelo fracasso das tentativas de estabilização ao longo dos anos 80 e da paralisia no que se refere aos impulsos para o crescimento. Na verdade, esses fracassos em restaurar a confiança na moeda local não podem ser resumidos ao problema do ajustamento das contas externas ou da reordenação das contas públicas. Muito ao contrário, suas motivações mais profundas repousam sobre a incapacidade do Estado encaminhar mudanças frente à resistência dos abastados e protegidos financeiramente pela própria dilapidação do Estado. O que se vê então é um ordenamento político e econômico que, se não relança a economia brasileira, é extremamente funcional à preservação da riqueza privada em meio à crise e à estagnação. Ocorre que, se isso vale para os enriquecidos, o mesmo não se pode dizer para aqueles que dependem do crescimento econômico para encontrar emprego e do Estado para prover seu bem-estar social.

Nas condições de instabilidade econômica, o mercado de trabalho nacional é um espaço de manifestação do rompimento com o padrão das décadas anteriores. Por força do padrão de ajustamento econômico e da alternância entre momentos de recessão e crescimento, em geral, esse rompimento não se traduziu, nos anos 80, num processo de desestruturação do mercado de trabalho, com elevado desemprego aberto (visto somente no início da década) e baixíssimo dinamismo na geração de emprego, como vamos assistir a partir dos anos 90. A ruptura pode ser compreendida pela incapacidade do mercado de trabalho prosseguir como a grande porta de entrada à incorporação social ou, em outras palavras, mesmo com o baixo e instável crescimento, inflação e todos os desajustes macroeconômicos, ruptura aqui significa que o mercado de trabalho nacional passou a não apresentar a tendência anterior de progressiva estruturação.

A redução significativa do ritmo de crescimento da população nos anos 80 (1,9% entre 1980 e 1981) em relação às décadas anteriores (2,9% nos anos 60 e 2,5% nos anos 70) conviveu ainda com um rápido crescimento da população inserida no mercado de trabalho (2,8% ao ano). Esse crescimento, puxado em larga medida pela continuidade do aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, que em 1989 já respondiam por mais de 1/3 da população ativa, foi absorvido por atividades não-

agrícolas, num processo continuado de perda da capacidade de geração de emprego no campo<sup>58</sup>.

Em vários aspectos, o crescimento da ocupação nos anos 80 indica rupturas com o padrão anterior. Setorialmente, mostram-se notadamente mais dinâmicos na geração de oportunidades de trabalho o comércio, atividades sociais e a administração pública. Em contrapartida, setores mais duramente atingidos pela estagnação econômica e pela crise financeira do setor público, como a indústria de transformação, a construção civil, o transporte e a comunicação, reduziram suas respectivas participações no total das ocupações não-agrícolas. Não obstante, mesmo setores que reduziram sua participação relativa na ocupação total ainda apresentaram crescimento do emprego na década, não havendo assim redução em termos absolutos do nível de emprego na indústria e na construção civil.

Outra manifestação de ruptura com a dinâmica anterior do mercado de trabalho pode ser vista pela diminuição do grau de formalização dos contratos de trabalho entre os não-agrícolas. Mesmo sem queda em termos absolutos, ao contrário da década de 1970, nos anos 80 ocorreu redução da participação do emprego com carteira assinada (de 59,1% para 55,6%) e o aumento da participação do emprego sem carteira assinada, do trabalho por conta própria e dos empregadores. Essa redução da participação do emprego com carteira foi muito influenciada pelo desempenho da indústria e da construção civil, já que em outros setores, como atividades sociais, comércio e administração pública, o emprego com carteira cresceu relativamente rápido.

Nesse quadro, também é possível observar a semi-estagnação da renda, que apresentou um aumento médio de 0,9% entre 1981 e 1989 nas atividades não-agrícolas. A inflação alta e a estagnação da economia não impediram o crescimento, ainda que lento, da renda, mas tiveram impactos sobre sua distribuição, que piorou no período. Enquanto em 1981 os 5% mais ricos usufruíam de 26,9% da renda e os 50% mais pobres, de 18,8%, o que corresponde a uma diferença na renda média de 14:1 entre esses grupos,

---

<sup>58</sup> É o que demonstram a partir dos dados da PNAD/IBGE, Paulo Baltar e Wilnês Henrique. "Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil". In: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira et alii. *O Mundo do Trabalho - crise e mudança no final do século*. São Paulo: Ed. Scritta, 1994.

em 1989 essa diferença passou para 22:1, onde os 5% mais ricos passaram a apropriar-se de 32,2% da renda, enquanto os 50% mais pobres, de apenas de 18,5%. Uma distribuição já bastante desigual no início da década, que piorou com a queda de 18,5% nos rendimentos da metade mais pobre e o aumento de 28,8% da renda dos 5% mais ricos<sup>59</sup>.

Sob condições sociais terríveis, apesar da abertura democrática e do fortalecimento dos movimentos sociais, os mecanismos básicos de exclusão social foram mantidos, mas, agora, sem crescimento econômico. Assim como foi possível observar para o mercado de trabalho, não é correto falar sobre grandes mudanças estruturais dos indicadores sociais nos anos 80. A enorme pobreza absoluta, (41,3 milhões de pobres em 1980) oscilou bastante nos anos 80, subindo no princípio da década, com a recessão, para 41% e caindo a 23% sob os efeitos do Plano Cruzado, terminando a década sob os efeitos do baixo crescimento e da inflação em torno dos 30%<sup>60</sup>. A taxa de escolaridade aumentou, o analfabetismo diminuiu, assim como a mortalidade infantil mostrou tendência de queda. Talvez uma mudança significativa que auxilie a explicar, em parte, melhorias de certos indicadores sociais seja exatamente a dinâmica demográfica, com a redução das taxas de crescimento da população e o avanço da urbanização. Certamente, essas mudanças demográficas colaboraram para a melhoria de vários indicadores sociais na década, como a mortalidade infantil, a escolaridade, ou mesmo a pobreza. Todavia, em seu conjunto, a situação social, do mercado de trabalho e da economia brasileira nos anos 80 não pode ser descrita como animadora. Longe disso, frente aos enormes desafios de um país que, ao final da década, via-se mergulhado na estagnação econômica que consolidara grande parte de suas heranças de um passado de exclusão social, desigualdade e pobreza, uma saída ainda estava por ser encontrada.

Por certo, não foi esse quadro que as forças da redemocratização sonhavam no início da década, quando o regime militar já dava mostras de que seu tempo se aproximava do final. O forte ímpeto reformador que tomou conta das forças sociais que se colocavam à frente nas lutas pela abertura, desde o final dos anos 70, certamente

---

<sup>59</sup> Paulo Baltar e Wilnês Henrique, *op.cit.* pp. 609-614.

<sup>60</sup> Sônia Rocha, 2004. *op.cit.*

projetava um outro país ao final da década e vislumbrava a democratização para as décadas vindouras. Tal ímpeto pode ser caracterizado pela agenda construída nas fileiras do PMDB, partido criado oficialmente em 30 de julho de 1981, que incorporou o principal núcleo de oposição ao regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB); pode ser identificado nas aspirações do novo sindicalismo, na criação da Central Única dos Trabalhadores, do Partido dos Trabalhadores (PT), na força de movimentos setoriais, em defesa de reformas sanitárias, na educação etc.

Um dos maiores manifestos reformadores dos anos 80 fora, sem dúvida, o documento “Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil”, publicado em outubro de 1982 pelo PMDB que, de maneira ampla, arrolava um conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas para o país<sup>61</sup>.

### Quadro 1

#### PMDB - “Esperança e Mudança”: síntese da “nova estratégia de desenvolvimento social”

1.	A redistribuição da renda como objetivo das políticas públicas e de reformas sociais
1.1.	O sentido das reformas sociais, institucionais e instrumentais para a distribuição da renda e da riqueza.
1.2.	O papel conjunto de políticas públicas para a distribuição da renda
2.	As Políticas sociais básicas: exigências mínimas de uma sociedade democrática
2.1.	Uma nova política salarial e o custo de vida
2.2.	Estabilidade no emprego e condições de trabalho
2.3.	Reforma e a nova política para a Previdência social
2.4.	Política de Saúde
2.5.	Política de Educação
2.6.	Diretrizes para uma política de abastecimento popular
3.	Políticas de reordenação do espaço e do meio ambiente
3.1.	Diretrizes para uma política urbana
3.2.	Diretrizes para uma política de habitação popular
3.3.	Diretrizes para uma política de saneamento básico
3.4.	Diretrizes para uma política de transporte coletivo
3.5.	Diretrizes para uma política de meio ambiente
3.6.	Diretrizes para uma política de desenvolvimento regional
4.	O emprego como síntese da política social

Fonte: PMDB, “Esperança e Mudança”, 1982.

<sup>61</sup> PMDB. *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, Revista do PMDB, ano II, n° 4, outubro/novembro de 1982. pp. 05-06.

A lógica reformista do “Esperança e Mudança”, no que se refere à nova estratégia de desenvolvimento social e suas diretrizes para a política econômica, traz consigo uma característica essencial: aproximar crescimento econômico e desenvolvimento social. Na verdade, a compreensão exposta no documento se traduz numa estratégia de desenvolvimento social que somente seria viabilizada sob novas diretrizes para a política econômica. Ao mesmo tempo, novas diretrizes para a política econômica só fariam sentido se incorporassem uma ampla estratégia de desenvolvimento social.

O que se observa nessa “proposta de governo para o Brasil” é uma extensa agenda de reformas dirigida ao desenvolvimento social. Política salarial, previdência social, saúde, educação, abastecimento, habitação, saneamento, transporte, políticas de desenvolvimento regional, entre outras. Mais do que isso, uma agenda que toca em todas as áreas sensíveis ao enfrentamento da questão social no Brasil, para as quais o regime militar escolhera caminhos que foram alvo de duras críticas por parte da oposição à ditadura<sup>62</sup>. Talvez a maior expressão das relações entre a questão social e a política econômica seja exatamente tomar o “emprego como a síntese da política social”.

A questão é assim definida:

*“... assim como a redistribuição da renda, a questão do emprego é complexa – envolve vários planos e políticas distintas. Na sua evolução conjuntural, o nível de emprego subordina-se, principalmente, ao desempenho das atividades produtivas. Mas, não é só. Conquistas trabalhistas e liberdade sindical são necessárias para garantir postos de trabalho, especialmente em situações de crise. A afirmação de direitos sociais, com a sua ampliação substantiva, passa pela instituição do seguro-desemprego; pela preservação dos espaços na economia para segmentos não-assalariados, principalmente no campo; passa por políticas públicas compensatórias e gastos governamentais na esfera social. Na sua dimensão de longo prazo, a questão do emprego é ainda mais complexa. Envolve reformas sociais e institucionais de profundidade, a reorientação do sistema produtivo numa direção compatível com a geração de milhões de empregos para uma população muito jovem e que cresce com rapidez. Ao propor uma “política” para o emprego desvinculada de orientações concretas quanto aos rumos do sistema econômico, sem qualquer menção a reformas sociais, o governo faz apenas retórica vazia e autodesmoralizante”<sup>63</sup>.*

---

<sup>62</sup> Inclui-se, ainda, nessa agenda de reformas a questão agrária. Se o campo brasileiro já não tinha o mesmo peso de outrora na estrutura econômica da oitava economia do mundo no início dos anos 80, ainda era importante fonte de tensões, pobreza e atraso social. Em 1980, 32,4% da população total estavam no campo, mais de 38,5 milhões de brasileiros (IBGE, Censo Demográfico). Por isso mesmo, uma parte importante do documento é dedicada à questão agrária.

<sup>63</sup> PMDB, op.cit. pp. 62-63.

Não por outro motivo, na seqüência da “estratégia de desenvolvimento social”, os *pemedebistas* afirmam as diretrizes para uma política econômica. Partem do diagnóstico da crise, da inadequada saída do ajustamento diante da crise mundial e da progressiva deterioração das condições econômicas do país em face da “recessão planejada” pelo governo militar. Não obstante as dificuldades de curto prazo, sobre as quais indicam diretrizes alternativas – desvinculação da taxa interna de juros das condições de refinanciamento da dívida externa, medidas fiscais e financeiras de emergência, políticas compensatórias de emprego, controle sobre o comércio exterior, entre outras – todo o sentido da análise e das proposições econômicas caminham para uma posição de que não se trata simplesmente de uma crise conjuntural derivada do estrangulamento externo, mas a explicitação de contradições estruturais e limitações de fundo, que se configuraram numa crise estrutural de grandes proporções em meio à crise mundial. Por isso mesmo, o documento enfatiza a necessidade de uma nova estratégia econômica de reordenação dinâmica do sistema produtivo, que combinasse diretrizes para a política industrial, energética, de transportes, de desenvolvimento científico e tecnológico, para uma ampla reforma fiscal e, principalmente, uma grande reforma financeira, que oferecesse as bases para o financiamento da nova etapa de expansão, objetivo último do programa.

É nessa *démarche*, por exemplo, que a reforma financeira é vista como fundamental para a retomada do desenvolvimento. Na verdade, uma reforma financeira que, em primeiro lugar, liberte o Estado e as finanças públicas do processo de “institucionalização da atividade especulativa” remunerada pelo Tesouro Nacional.

*Um requisito fundamental para uma nova política de desenvolvimento é a reestruturação em profundidade do sistema financeiro nacional, conjugada ao controle do processo de endividamento externo. Não é admissível que a dívida pública interna continue a ser operada a curtíssimo prazo, com papéis de liquidez imediata e rentabilidade totalmente garantida pelo Banco Central. O recente crescimento desenfreado da dívida interna certamente projeta para o futuro graves dificuldades para o manejo da política monetário-creditícia, a não ser que medidas corretivas sejam tomadas a curto prazo. Não é também admissível que a função crucial de suprir financiamento de longo prazo para o sistema empresarial público e privado, continue, em grande medida, a ser efetuada pelos bancos internacionais. Para isso é fundamental cortar o vínculo indesejável entre a dívida externa e a dívida pública e privada, através de medidas relativas ao endividamento externo. O primeiro objetivo da reforma financeira é criar **mecanismos internos de financiamento de longo prazo** [grifo meu], com a materialização de instrumentos de dívida e intermediação financeira que os viabilizem<sup>64</sup>.*

---

<sup>64</sup> PMDB, op. cit. p. 103.

O desdobramento dessa visão sobre o enfrentamento da questão social no Brasil, e nela contida a questão do emprego, da distribuição de renda, de reformas sociais e, principalmente, da retomada do desenvolvimento econômico, dá formas ao que Eduardo Fagnani denomina de “projeto reformador progressista”, que foi progressivamente sendo absorvido pelas forças políticas que irão compor a Aliança Democrática na transição que acabaria com o regime militar<sup>65</sup>.

De alguma maneira, o “Esperança e Mudança” é uma síntese das pretensões progressistas de reformas na *démarche* da abertura. As linhas gerais de suas formulações serão vistas em vários documentos oficiais durante o governo da Nova República, nos documentos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR), responsável pelos Planos de Desenvolvimento Econômico e Social, nas argumentações em torno da criação do Seguro-desemprego em 1986, nas formulações que levaram à criação de um Sistema Único de Saúde, bandeira do movimento sanitarista desde os anos 70.

Sem dúvida, a consagração de boa parte da agenda de reformas progressistas ficou inscrita na Carta Magna de 1988. A “Constituição Cidadã”, assim denominada pelo Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Deputado Ulisses Guimarães, foi o ponto máximo dos anseios reformadores dos anos 80. Afirmara o Doutor Ulisses em seu discurso, por ocasião da promulgação da Carta em outubro de 1988, que “o homem é o problema da sociedade brasileira: sem salário, analfabeto, sem saúde, sem casa, portanto sem cidadania. A Constituição luta contra os bolsões de miséria que envergonham o País (...) Cidadão é o que ganha, come, sabe, mora, pode se curar. A Constituição nasce do parto da profunda crise que abala as instituições e convulsiona a sociedade”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Sobre o chamado “reformismo democrático” nos apoiamos na minuciosa análise sobre a agenda de reformas nos anos 80, setor a setor, feita por Eduardo Fagnani. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado). Cf. página 88 e páginas seguintes.

<sup>66</sup> Ulisses Guimarães. “Discurso na sessão de encerramento dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte”. Brasília, 05 de outubro de 1988.

O espírito da nova Carta está exposto já em seu Título II, sobre os Direitos e Garantias Fundamentais, onde estão inscritos os Direitos Sociais (arts. 6º a 11º). É consagrado um conjunto de direitos sociais relativos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados (art. 6º). No tocante ao trabalho, o art. 7º prevê que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, prevendo indenização compensatória. Reafirma o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário (criado em 1986); o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um salário mínimo fixado em lei, nacional, capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, lazer, educação, saúde, vestuário, higiene, transporte, previdência, com reajustes periódicos que preservem o seu poder aquisitivo; a irredutibilidade e a proteção dos salários, constituindo crime sua retenção dolosa; o repouso semanal remunerado; a participação nos lucros ou resultados, desvinculada da remuneração, entre outros direitos trabalhistas construídos desde a “Era Vargas”. A nova Carta ainda garantiu a livre associação profissional ou sindical (art. 8º), o direito de greve (art. 9º) e a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou beneficiários fossem objetos de discussão ou deliberação (art. 10º).

O Título VIII – Da Ordem Social – é emblemático no que se refere ao espírito da Nova Carta. Em sua disposição geral (art. 193), afirma a ordem social fundada no trabalho, com o objetivo do bem-estar e da justiça social. Dando os contornos concretos à sua disposição geral, a Constituição estrutura a seguridade social, compreendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194). Nesse sentido, a organização da seguridade social brasileira, responde aos seguintes objetivos:

- I. Universalidade da cobertura e do atendimento*
- II. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas*
- III. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços*
- IV. Irredutibilidade do valor dos benefícios*
- V. Equidade na forma de participação do custeio*
- VI. Diversidade da base de financiamento*
- VII. Caráter democrático e descentralizado da administração*

Outrossim, a **Constituição estabelece que o financiamento dos gastos da seguridade social será feito por toda a sociedade**, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, estados, distrito federal e municípios e das contribuições sociais, devendo seu orçamento próprio, ser elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>67</sup>.

Como parte da seguridade social, a saúde é afirmada como um direito de todos e dever do Estado. A nova Carta consagra a universalidade e a equidade na promoção de ações e acesso a serviços oferecidos, assim como a constituição de um Sistema Único de Saúde, financiado com os recursos da Seguridade social, da União, dos estados, distrito federal e municípios, além de outras fontes (art. 198). A previdência social, também integrante da Seguridade social, passou a ser organizada sob a forma de Regime Geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (art. 201). A ela cabe a cobertura de eventos como doenças, acidentes, invalidez, morte e idade avançada. Cabe-lhe a proteção à maternidade, ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, aos dependentes do segurado de baixa renda e a garantia pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. Com efeito, a Carta consagra o direito à aposentadoria no Regime Geral para homens com trinta e cinco

---

<sup>67</sup> Desde a Constituição de 1988, o Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade social e pelo Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. O sistema de Planejamento e Orçamento, sob responsabilidade do executivo federal, prevê a confecção do Programa Plurianual (PPA), que define as prioridades governamentais para um período de quatro anos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que estabelece metas e prioridades para o exercício subsequente; e por fim, o Orçamento Anual, que disciplina todos os gastos e receitas.

anos de serviço e mulheres com trinta anos, ou idade de sessenta e cinco e sessenta anos, respectivamente, reduzido em cinco anos o limite para trabalhadores rurais de ambos os sexos, para os que exerçam atividades em regime de economia familiar (produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal), além de professores que comprovem dedicação exclusiva ao magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (art. 201, § 7º). Cabe ressaltar ainda, que a Constituição passa a garantir não somente o reajustamento do valor dos benefícios, para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real (art. 201, § 4º), como que nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo nacional vigente (art. 201, § 2º).

Também a Assistência Social integra a seguridade social brasileira conforme previsto no art. 203 da Constituição da República. A ela compete prestar assistência a quem necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência; a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa deficiente e ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, ou tê-la da família. O texto constitucional prevê que as ações no campo da Assistência Social serão amparadas pelos recursos do Orçamento da Seguridade social, além de outras fontes afins (art. 204). Para além das diretrizes da Seguridade social, a Constituição consagra a educação como direito universal e dever do Estado, suas bases de financiamento, suas prioridades; garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e prevê o incentivo à cultura e o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215).

Não é ponto de divergência o caráter solidário, universalista e equânime do texto constitucional promulgado em outubro de 1988. No país que é um dos socialmente mais injustos do mundo, é ele um baluarte da luta contra a miséria, a desigualdade, a injustiça social, representando o sentimento do “resgate da dívida social” que toma conta das forças democráticas no momento da abertura do regime militar. Com efeito, a Constituição e os esforços reformistas vistos no decorrer dos anos 80 projetavam a

conformação de um **novo padrão social para o Brasil**, partindo da garantia de um conjunto de direitos universais, de políticas de proteção social, de promoção do bem-estar social.

Todavia, parte importante dos anseios inscritos na Carta de 1988 não se concretizou nos mais de quinze anos seguintes. O problema aqui não é, pois, de inexistência da garantia constitucional de direitos, mas da falta de condições materiais objetivas de efetivação das conquistas democráticas, claramente vinculadas à retomada do desenvolvimento do país. Essa questão é de difícil tratamento e com ela terminaremos esta primeira parte de nosso trabalho. Talvez com ela consiga-se explicitar, ainda que de maneira sucinta, algumas das determinações que julgamos essenciais para a vitória política-ideológica do liberal-conservadorismo no Brasil a partir do início dos anos 90.

O que se viu ao longo da década de 1980 não foi simplesmente o desfile de forças progressistas, comprometidas com a abertura, o fim do regime militar e a efetiva democratização do país. Pode-se observar a existência também de forças conservadoras, não só pelos encaminhamentos dados, ainda sob o poder dos quartéis, em relação à “crise da dívida” no início da década, mas nos embates que levaram à derrota da Emenda Dante de Oliveira e à saída pelo Colégio Eleitoral, consagrando a candidatura de Tancredo Neves, em detrimento do principal líder das oposições, Ulisses Guimarães, candidato natural, caso as eleições fossem diretas. Observa-se, também, na correlação de forças do governo da Nova República que, se abriu espaço para uma agenda de reformas progressistas, articulada inicialmente a partir do governo federal (particularmente entre 1985 e 1987), como destaca Eduardo Fagnani, também foi consolidando espaços de articulação para bloqueá-las, “contramarchas” que se desenharam de maneira clara na organização e ação do “Centrão”, ainda durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Cf. Eduardo Fagnani, *op. cit.* 2005.

Além disso, foi marcante o crescente processo de desgaste das forças reformadoras democráticas, particularmente com a desfiguração do principal partido, o PMDB, que elegeu 22 dos 23 governadores pelo Brasil e uma enorme bancada de Deputados e Senadores constituintes em 1986, mas, três anos depois, nas eleições presidenciais de 1989, obteve pouco mais de 3,2 milhões de votos (4,43%), o que colocou Ulisses Guimarães num constrangedor 7º lugar<sup>69</sup>. Por certo, parte importante das forças políticas de redemocratização do país chegou ainda aglutinada ao pleito de 1989, grosso modo, nas candidaturas de Leonel Brizola (PDT) e de Luis Inácio Lula da Silva (PT) que, somadas, totalizaram quase 1/3 dos votos em 1º turno. Todavia, essas forças também sucumbiram, em 2º turno, frente à candidatura de Fernando Collor de Mello, ex-governador de Alagoas, do obscuro Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

O que separa, então, o ímpeto reformador democrático, que tomou variadas formas políticas ao longo dos anos 80, da derrocada ao final da década? O que deu errado ou o que não foi possível fazer em prol de profundas reformas sociais e do espírito que ainda ficou na Carta de 1988? É claro que essas questões são extremamente complexas, de difícil resposta e, inclusive, escapam ao escopo desse trabalho. Não obstante, tratá-las, ainda que de forma precária, é de grande valia para essa reflexão.

A conformação daquela ampla agenda de reformas democráticas para o país, durante os anos 80, ultrapassava as fronteiras do PMDB. A luta por um sistema de saúde que atendesse a todos, pela proteção contra o desemprego, pela educação pública de qualidade e gratuita, pela previdência e atenção aos mais velhos, pela assistência social para todos os necessitados e tantos outros direitos alcançava os movimentos sociais, os sindicatos, os partidos políticos que nasceram com a abertura e estava presente na efervescência da luta pelas Diretas e nas aspirações do “resgate da dívida social”. “Tudo pelo social” era o lema do governo da Nova República.

---

<sup>69</sup> Não só o desempenho do PMDB foi constrangedor. O candidato do Partido da Frente Liberal, outra força da “Aliança Democrática”, Aureliano Chaves (Vice-Presidente do último governo militar) obteve irrisórios 600.838 votos ou 0,83% do total, ocupando o 9º lugar entre os mais votados, conforme os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Cf. [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br).

Todavia, a experiência histórica mostra que as condições materiais em que se pensa a questão social, principalmente em economias subdesenvolvidas, com carências de todas as ordens representam elemento decisivo contra ou a favor de aspirações maiores no campo social. É o que revelam a consolidação do Estado de bem-estar social no pós-guerra, a redução da pobreza na China hoje ou no Brasil nos anos 70. Na verdade, viu-se nos anos 80 a conformação de uma agenda de reformas sociais que era, de fato, progressista, numa economia semi-estagnada, mergulhada na desordem financeira, na inflação e nos impasses estruturais que se arrastavam desde meados dos anos 70.

Nesse sentido, é possível dizer que, desde os anos 80, o Brasil experimentava uma situação típica de incompatibilidade entre um projeto social mais avançado e a estagnação econômica ou, em outras palavras, sem encontrar o caminho para a retomada do crescimento econômico, as possibilidades de avanços sociais significativos, em relação ao mercado de trabalho e à política social, estreitam-se sobremaneira. A experiência brasileira posterior aos anos 80 mostra também que mesmo os avanços conquistados no passado tornaram-se crescentemente estranhos às condições materiais do país, ao seu ritmo de crescimento, à dinâmica de seu mercado de trabalho, das finanças públicas etc. Nos impasses da estagnação econômica, do colapso do Estado, da ameaça da hiperinflação, das carências que abundam entre a maioria da população e a afluência daqueles protegidos financeiramente, a busca por uma *saída nacional*, de retomada do desenvolvimento econômico e de integração social verdadeiramente democrática sucumbe ao longo dos anos 80. Em seu lugar, o país mergulhara na desilusão dos fracassos de sucessivos planos econômicos. A sociedade, nas palavras de Fernando Novais e João Manuel Cardoso de Mello, “patina, não encontra saídas coletivas que restaurem o crescimento econômico acelerado e a mobilidade social ascendente” e as esperanças vão sendo frustradas uma a uma<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais, op. cit. pp. 654-655.

Mesmo sob tais condições, o Brasil resiste nos anos 80 ao receituário neoliberal difundido desde o final dos anos 70, a partir das universidades americanas e dos organismos internacionais. O desconforto dos neoliberais por tal resistência na principal economia latino-americana é exposto de forma clara por Perry Anderson em um diálogo com um amigo indiano.

*“Recordo-me de uma conversa que tive no Rio de Janeiro, em 1987, quando era consultor de uma equipe do Banco Mundial e fazia uma análise comparativa de cerca de 24 países do Sul, no que tocava a políticas econômicas. Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava – mas uma taxa de inflação demasiadamente baixa. ‘Esperemos que os diques se rompam’ disse ele, ‘precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta nesse país’”<sup>71</sup>.*

As reformas liberais em curso na América Latina desde os anos 70, com apoio ora de regimes autoritários, ora de governos eleitos, não penetrava nesse continente que entre 1930 e 1980 consolidou-se como uma das mais bem sucedidas experiências de desenvolvimento na periferia. Todavia, o contexto de crise brutal, de deterioração econômica, da falta de crescimento e de inflação é determinante para que os “diques se rompessem” e este país, que experimentara durante grande parte do século XX o nacional-desenvolvimentismo como uma forma, um projeto, uma realidade para enfrentar o seu atraso e suas carências materiais e sociais, acabou por enveredar para as aventuras recomendadas por “especialistas internacionais” de integração à ordem global, sob os auspícios do novo liberalismo triunfante e reformador.

---

<sup>71</sup> Perry Anderson. “Balanço do neoliberalismo” In: Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. pp. 21-22.

## Capítulo 2

### *Agências globais e a difusão do projeto liberal na América Latina*

---

Certamente o avanço do projeto liberal sob influência dos organismos internacionais não é uma peculiaridade latino-americana, mas integra um espectro mais amplo do avanço do liberalismo no mundo desde o final dos anos 70 a partir dos países centrais. Com contornos particulares e reflexos desastrosos para a região, conforme bem exposto por vários autores, não é um fenômeno recente para a América Latina e pode ser visto em várias experiências nacionais anteriores aos anos 90<sup>72</sup>.

Contudo, apesar da inequívoca importância, as reformas pioneiras no Chile de Augusto Pinochet ainda nos anos 70 - laboratório para o novo liberalismo na América Latina - ou na Bolívia, a partir de 1985 com o General Hugo Banzer e depois com o presidente Victor Paz Estensoro são, de certa forma, experiências isoladas. Como bem observa Perry Anderson, a virada continental em direção ao novo liberalismo ocorreu exatamente no final dos anos 80, num ambiente de forte estrangulamento externo, descontrole inflacionário e crises financeiras, entre outros fenômenos oriundos da crise da dívida e de novos ares para as elites nacionais, vindos da reabertura do mercado financeiro internacional aos países devedores. Tal virada se concretiza politicamente com a subida ao poder de Salinas de Gortari no México em 1988, a presidência de Carlos Menem em 1989, a eleição de Alberto Fujimori no Peru em 1990, o segundo mandato de Carlos Andrés Pérez na Venezuela e a eleição de Fernando Collor de Mello no Brasil<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Um tratamento particular para vários países latino americanos, pode ser vista em Wilson Cano. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.

<sup>73</sup> Perry Anderson. "Balanço do neoliberalismo" In: Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

O que se pretende enfatizar é que a América Latina assume o papel de principal área de difusão do projeto liberal a partir dos organismos internacionais, com uma profunda penetração nas elites locais. A análise aguda feita por Gabriel Palma sobre o curso dessa transição ao longo dos anos 80 e a força do projeto liberal na América Latina, ajuda a esclarecer suas determinações e desdobramentos a partir dos anos 90.

*Como havia acontecido nos anos 30, um choque externo massivo e contínuo, que encontrou a América Latina numa posição extremamente desfavorável, não somente acarretou a necessidade de um doloroso ajuste macroeconômico externo e interno, mas também lançou as fundações para uma mudança radical e amplamente difundida no pensamento econômico local. A transformação ideológica resultante acabou por acarretar uma mudança generalizada do paradigma econômico da região. Neste caso, foi caracterizado por um movimento extremo em direção à liberalização comercial e financeira, com privatizações no atacado e desregulamentação dos mercados, ao longo da trajetória seguida pelo Chile a partir de 1973. Neste sentido, um elemento-chave para o entendimento dessas reformas, particularmente a forma 'fundamentalista' com que foram implementadas na região, é o fato de que foram levadas a cabo por conta da **fragilidade** (grifo meu) substancial dessas economias. Em outras palavras, eram uma tentativa desesperada de reverter a fuga de capitais, reduzir a inflação descontrolada e tirar as economias da recessão. O discurso geral acabou tendo como bússola um 'norte magnético' que consistia simplesmente na reversão do maior número possível de aspectos da estratégia de desenvolvimento anterior. A mera idéia de que alternativas podiam existir era recebida com um misto de divertimento e desprezo. Este fato ajuda a entender a rigidez com que as reformas foram implementadas na América Latina, por oposição ao Leste Asiático"<sup>74</sup>.*

Sob as condições gerais de difusão do novo liberalismo pelo mundo, a América Latina parece ser mesmo o grande exemplo concreto do movimento de difusão e implementação do projeto liberal, acompanhado da extensão do raio de ação dos organismos internacionais.

Ainda nos anos 80, no dramático ambiente da crise da dívida - decisivo para que a região se tornasse das mais permeáveis à ação dos organismos internacionais e às políticas recessivas, as idéias desenvolvidas no âmbito dessas instituições estavam, em grande medida, voltadas para problemas específicos dos países latino-americanos pressionados por questões relacionadas diretamente à capacidade de fazerem frente aos

---

<sup>74</sup> Gabriel Palma. "Gansos voadores e patos vulneráveis" In: José Luis Fiori. *O Poder Americano*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004. pp. 405-406.

seus compromissos externos<sup>75</sup>. Não por outro motivo, segue uma agenda dirigida ao estabelecimento de condicionalidades à política econômica, no sentido da obtenção de um ajustamento estrutural (recessivo) capaz de gerar divisas em moeda forte.

No quadro das transformações da ordem econômica mundial na passagem dos anos 80 para os anos 90, particularmente com a reabertura do crédito internacional para a América Latina, a agenda se transformou, ampliando-se sobremaneira. O que entra no rol de discussões dos organismos internacionais e dos governos reformadores, a partir de certas diretrizes gerais, são temas recorrentes como a retomada do chamado crescimento sustentado em regiões estagnadas há anos, a ampliação da competitividade em economias frágeis, do combate à pobreza em sociedades com milhões de pobres e da redução da desigualdade em países marcados por diferenças sociais enormes. Uma discussão sobre as formas de retomar o crescimento, ser competitivo, combater a pobreza e reduzir as desigualdades, nos quadros da inserção da região na ordem internacional sob a lógica do projeto liberal hegemônico.

Na verdade, como afirma John Williamson, a maioria dos elementos das reformas liberais exigidas por Washington - leia-se, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o próprio governo dos Estados Unidos - consagradas como Consenso de Washington, já era discutida na América Latina nos anos 80, mas somente se consolidou no final desta década, na esteira da estagnação econômica, do desastre inflacionário e da reabertura do crédito internacional<sup>76</sup>.

Os pontos básicos definidos por Williamson, com a anuência de Washington, para delimitar os parâmetros fundamentais das reformas liberais necessárias para a região retomar o crescimento, esclarecem a natureza do projeto reformador liberal para a América Latina<sup>77</sup>:

---

<sup>75</sup> Cf. Edmar Bacha e Miguel Rodriguez Mendoza (org.) *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1987.

<sup>76</sup> Um panorama geral sempre citado, que de forma pioneira, retrata o debate sobre as reformas nos anos 80 pode ser visto em Bella Balassa; Gerardo Bueno; Pedro-Paulo Kuczynski; e Mario Henrique Simonsen. *Toward Renewed Economic Growth in Latin América*. Cidade do México: el Colégio de México; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Washington: Institute for International Economics, 1986.

<sup>77</sup> Exposto detalhadamente em John Williamson. op. cit. capítulo 2 - "What Washington means by policy reform". De maneira sucinta, a agenda reformista de Washington também está exposta em Jonh

1. Liberalização do financiamento: o objetivo é retirar das mãos dos burocratas a determinação das taxas de juros segundo critérios arbitrários e passá-la para o mercado, o que levaria as taxas para níveis adequados ao financiamento da economia. Isso se mostra recomendável para países plenamente confiáveis, já que em circunstâncias adversas de confiança, os juros podem ser tão altos quanto às dúvidas sobre a solvência financeira dos empreendimentos públicos e privados. Numa região com histórico de insolvência nos anos 80, um objetivo sensato e intermediário seria a abertura da conta de capitais, demonstrando claramente aos investidores a determinação em protegê-los, mantendo uma taxa de juros real positiva, extinguindo canais de acesso a juros privilegiados para devedores privilegiados etc.
2. Adequação da política cambial: envolve também a transferência para o mercado da determinação da taxa de câmbio, julgada pelos agentes, como adequada aos objetivos macroeconômicos definidos. Deve ser uma “taxa de equilíbrio” adequada no médio e longo prazo para manter a competitividade da economia frente ao livre comércio e o crescimento das exportações em setores não tradicionais dos países latino-americanos.
3. Liberalização do comércio: em primeiro lugar, retirar restrições quantitativas e liberalizar as importações, reduzindo progressivamente as tarifas até atingirem uniformemente um patamar baixo, em torno de 10%. O acesso à importação por parte do mercado interno é um importante elemento para o estabelecimento de preços competitivos e para, conseqüentemente, alavancar as exportações de empresas capazes de competir internacionalmente, sem proteções artificiais. Diante de eventuais adversidades macroeconômicas, seria recomendável desacelerar o processo de liberalização comercial.
4. Disciplina fiscal: os déficits orçamentários devem ser reduzidos drasticamente, ao ponto do governo não necessitar do imposto inflacionário para financiá-lo. Isso traz a necessidade por um lado, do rigor na medição dos gastos e déficits governamentais em todas as esferas de governo, empresas estatais e Banco Central, e por outro, a obrigatoriedade de “superávits primários” consistentes, suficientes para garantir um limite ao déficit operacional entre 1% e 2% do PIB.
5. Prioridades nos gastos públicos: deve-se buscar o redirecionamento dos gastos públicos de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos do que representam seu retorno à sociedade (subsídios indiscriminado, gastos com a máquina pública, defesa e “elefantes brancos”) para áreas negligenciadas, potencialmente capazes de alterar o perfil de distribuição de renda, como saúde, educação e infra-estrutura.

6. Reforma fiscal: deve enfrentar a necessidade de ampliação da base tributária e a adequação das estruturas tributárias nacionais aos mercados globalizados. Isso significa que, simultaneamente, deva-se dar sustentação sólida aos gastos governamentais, racionalizando o sistema tributário. Esse não deve ser contraditório aos esforços de liberalização dos fluxos de capitais para esses países.
7. Investimento Estrangeiro Direto (IED): junto com a liberalização financeira, as empresas estrangeiras devem competir de igual para igual com as empresas nacionais, retirando-se barreiras que impeçam a entrada de investidores estrangeiros em setores outrora protegidos artificialmente.
8. Privatização: a ineficiência das empresas estatais latino-americanas deve ser superada por um radical processo de privatização. A privatização das empresas estatais também pode servir como expediente para melhorar as contas públicas, diminuir a corrupção e ademais, abrir espaço para o investimento estrangeiro privado, em setores monopolizados pelo Estado.
9. Desregulamentação: os governos nacionais devem eliminar regulamentações que restrinjam a competição e a entrada de novas firmas no mercado, e ao mesmo tempo, garantir a regulamentação necessária à segurança dos negócios, à proteção ao meio ambiente, além da supervisão das instituições financeiras.
10. Direito de propriedade: aqui é fundamental o bom funcionamento do poder judiciário, que deve garantir o direito a propriedade, sem custos excessivos, e torná-lo acessível a todos. Esse é um problema crucial para a América Latina, na medida em que a percepção geral é de insegurança quanto aos direitos de propriedade na região.

Nos dez pontos do Consenso de Washington, as recomendações indicam a necessidade dos países promoverem abertura comercial, abertura financeira, liberalização da conta de capitais e privatizações. Indicam também um conjunto de medidas dirigidas à redução dos custos para as empresas e ao rígido controle do gasto público. Tanto do ponto de vista dos custos para as empresas como do controle dos gastos públicos, é visto como fundamental um conjunto de reformas sobre os mercados nacionais de trabalho e sobre a política social. O sentido dessas reformas é dado, nos quadros das políticas liberais, pela necessidade das economias nacionais se inserirem de forma competitiva na ordem global, promovendo ajustes estruturais vistos como condição para a retomada sustentável do crescimento, para o combate à pobreza e à desigualdade.

Políticas voltadas para a inserção competitiva na ordem global, como abertura comercial e financeira, com liberalização da conta de capitais e de comércio, o ajustamento sempre ortodoxo das contas externas, um severo ajustamento das contas públicas, uma política monetária restritiva, foram se consolidando como lugar comum nos documentos e recomendações das instituições nas últimas décadas, assim como o combate à pobreza tornou-se o grande símbolo das recomendações com a chancela dos organismos. Em torno dessa agenda liberal, prometeu-se a redenção frente ao colapso econômico da década perdida.

Num plano mais geral, essas “políticas redentoras” foram consideradas aplicáveis pelos principais organismos internacionais em outras regiões do mundo em desenvolvimento ou em transição no leste europeu. Como diz Stiglitz, a agenda de reformas elaborada para a América Latina no final dos anos 80 fora exportada para outras áreas atrasadas e estagnadas, chegando as vezes até para a Europa<sup>78</sup>. Sua implementação ou não nos países dependeu menos da intensa determinação dos organismos internacionais e dos promotores da liberalização global e mais dos arranjos internos regionais e nacionais.

## **2.1. A difusão do projeto liberal a partir do FMI e do Banco Mundial**

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, somados à jovem Organização Mundial do Comércio (OMC), são as principais instituições que controlam a globalização<sup>79</sup> e operam na difusão do fundamentalismo liberal contemporâneo, com grande influência sobre a América Latina e o Brasil. Nos marcos do novo liberalismo triunfante, sob o comando dessas instituições, são dados os contornos para a construção de uma política econômica global ou mesmo de uma política social global, delimitando nas últimas décadas, um profundo processo de alargamento e homogeneização dos temas e da agenda econômica e social.

---

<sup>78</sup> Joseph E. Stiglitz. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002. p. 43. É o que demonstra também o trabalho de M. Grosh. “Targeting: lessons from the experience of latin america with ponderings on their application in Ukraine”. Washington: World Bank, 1995.

<sup>79</sup> Nas palavras de Stiglitz, *idem*, p. 37.

O FMI e o Banco Mundial, as duas principais instituições que ocupam papel de destaque na ordem internacional contemporânea, foram concebidas na Conferência de Bretton Woods, em 1944, em face dos esforços de reconstrução das economias nacionais no pós-guerra e como expressão de uma nova institucionalidade que vinha representar certo multilateralismo no plano internacional, sob hegemonia norte-americana. Na verdade, o FMI e o Banco Mundial nasceram sob o colapso da ordem liberal no entre-guerras e do reconhecimento de que o funcionamento destravado da economia fora fonte de desemprego, pobreza, instabilidade econômica e toda a ordem de malefícios produzidos pelos mercados na primeira metade do século XX<sup>80</sup>.

Por isso mesmo, suas funções respondiam a uma certa ordem de prioridades. Em princípio, o Banco Mundial esteve voltado para a reconstrução da Europa no imediato pós-guerra, função que depois se desdobrou no trabalho de reconstrução de economias em desenvolvimento afetadas por desastres naturais, emergências humanitárias e aquelas atingidas por conflitos<sup>81</sup>. Já o FMI foi criado com o objetivo fundamental de zelar pela estabilidade do sistema monetário e financeiro internacional, incluindo o sistema de pagamentos internacionais e os intercâmbios entre as moedas nacionais, no sentido de garantir condições adequadas ao comércio internacional. Também ao Fundo caberia evitar crises financeiras e ajudar a resolvê-las quando essas ocorressem<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Cf. Karl Polanyi. *A grande transformação: as origens de nossa época*. São Paulo: Campus, 2000.

<sup>81</sup> A estrutura do Banco Mundial alterou-se substancialmente ao longo dessas décadas. Tornou-se um grupo - *World Bank Group* - com 184 países membros, formado hoje por cinco instituições de fomento e desenvolvimento - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Fomento (AIF), Corporação Financeira Internacional (CFI), Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (OMGI) e Centro Internacional para Arbitragem de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI). Nos anos 80 a estrutura centralizada em Washington, que caracterizou suas primeiras décadas, foi descentralizada e hoje seus mais de 8 mil funcionários em Washington contam com o apoio de outros 2 mil funcionários distribuídos em 100 oficinas pelos países membros. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

<sup>82</sup> FMI - Convênio Constitutivo. O Fundo conta atualmente com 184 países membros, aproximadamente 2.700 funcionários procedentes de 141 países. No exercício de 2004, suas equipes supervisionaram 115 países, dos quais 92 publicaram voluntariamente informes sobre seus entendimentos com a instituição. A autoridade máxima do FMI é a Junta de Governadores, formada por um representante de governo de cada um dos países membros, que se reúne na Reunião Anual do FMI e do Banco Mundial. Desses representantes, 24 integram o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI), que se reúne duas vezes por ano. As operações cotidianas ficam a cargo do Diretório Executivo, composto também por 24 membros, comandado por seu Diretor Gerente, e Presidente do Diretório Executivo. Ver [www.imf.org](http://www.imf.org)

Historicamente, o *modus operandi* dessas instituições, em linhas gerais, se caracteriza pela concessão de ajuda financeira aos países membros e pela exigência de contrapartidas. Em geral, essas contrapartidas dizem respeito ao cumprimento de certas orientações quanto às políticas nacionais. No caso do Fundo, a assistência financeira sempre esteve vinculada à elaboração e supervisão, com as autoridades nacionais, de programas de reestruturação econômica, com o objetivo de proporcionar sustentação ao processo de ajustamento econômico recomendado. Normalmente, a continuidade do financiamento, liberado em parcelas, fica sujeito à implementação eficaz dos programas acordados, aferida em visitas regulares de equipes técnicas do Fundo<sup>83</sup>.

De fato, essas instituições sempre responderam ao poder dos países centrais e, em grande medida, ao poder norte-americano na formulação de suas orientações às políticas nacionais e à ordem internacional. Também é fato, que em geral, as políticas de ajustamento recomendadas aos países membros, historicamente circunscritas à área econômica, sempre tiveram caráter recessivo.

Não obstante, a ordem internacional regulada do pós-guerra, nos marcos dos compromissos de Bretton Woods, possibilitava os espaços necessários às políticas nacionais, e essas instituições e o próprio poder americano, ao mesmo tempo em que integravam tal ordem, encontravam, em vários momentos, o seu contraditório nas particularidades das políticas nacionais de desenvolvimento. Como um exemplo próximo, o Presidente Juscelino Kubitschek rompeu em 1959 o primeiro acordo *Stand by* assinado pelo Brasil com o FMI. Juscelino tomou tal iniciativa com menos de um ano de vigência do acordo, em virtude das exigências de ajustes macroeconômicos recessivos feitas pela instituição, que comprometeriam o andamento do Plano de Metas. Fez isso, mesmo sob intensa pressão do FMI, assim como do poderoso Secretário do tesouro americano, John Foster Dulles.

---

<sup>83</sup> O procedimento para empréstimos do FMI, em geral, ocorre nos marcos de um “acordo”, que estipula as políticas e medidas específicas que o país requisitante deve colocar em prática para resolver, em princípio, seus problemas de Balanço de Pagamentos. O país, em consulta ao FMI, elabora um programa econômico que serve de base para o acordo e apresenta uma “carta de intenção” ao Diretório Executivo. Uma vez o acordo aprovado pelo Diretório, o empréstimo é feito em desembolsos periódicos na medida em que se execute o programa de reestruturação. Informações a partir de [www.imf.org](http://www.imf.org).

É notória a alteração do papel e da inserção dessas instituições nas últimas três décadas em relação ao pós-guerra. Duas questões permeiam tal alteração: ao mesmo tempo em que se observa o estreitamento do espaço para as políticas nacionais e o enfraquecimento das possibilidades de resistência por parte dos países, é visível o alargamento do espaço de ação dessas instituições para além de suas funções originais de assistência financeira, num movimento de crescente influência no mundo, de uma agenda econômica e social construída a partir desses organismos, sob forte unilateralismo ideológico liberal e comando norte-americano.

O alargamento do campo de atuação dessas instituições é central no processo de difusão do projeto liberal. Em *Global Social Policy*, Bob Deacon oferece uma boa leitura sobre a natureza das reformas defendidas pelos organismos internacionais que denomina “Agências Globais”<sup>84</sup>. Deacon observa que, nas últimas duas décadas, estamos diante de um processo avançado de “globalização das políticas econômicas, das políticas sociais e do trabalho”. No âmbito da competição econômica global, as políticas nacionais são determinadas, em larga medida, pelas orientações de Agências Globais como o FMI, o Banco Mundial e organizações não-governamentais (ONGs), que indicam a substância de “políticas com caráter transnacional”. Na verdade, segundo Deacon, é possível perceber que esses atores, fundamentais na construção das agendas reformadoras nos planos econômico e social, nunca tiveram tanta influência nas políticas nacionais como nas últimas duas décadas, atuando em prol da homogeneização das políticas econômicas, sociais e do trabalho, por meio do estabelecimento de uma agenda comum de reformas em todas as áreas e para todos os países<sup>85</sup>.

Apesar de diferenças importantes no trabalho das diversas instituições, a agenda de reformas sociais e do trabalho tem um sentido comum: compatibilizar as políticas sociais e as condições de funcionamento dos mercados nacionais de trabalho aos novos paradigmas que versam sobre a condução da política econômica numa ordem global

---

<sup>84</sup> Bob Deacon. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997.

<sup>85</sup> Deacon, op. cit.

liberalizada. Nesse sentido, a idéia dos especialistas das Agências Globais é articular a supostos imperativos econômicos, a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e das políticas públicas, principalmente a política social. Deacon indica que é exatamente nessa orientação que repousa um conflito padrão dos tempos da globalização e das reformas estruturais: a maximização dos lucros e da atividade econômica capitalista financeirizada *versus* as demandas por empregos e proteção social por parte dos trabalhadores. Esse conflito, diz Deacon, se expressa nos diversos países, na luta acirrada entre os respectivos Ministérios das Finanças, contra as áreas do Trabalho e outras áreas sociais, em torno de recursos, do debate sobre o crescimento econômico, do desemprego e da pobreza, com forte hegemonia da área econômica sobre as outras pastas.

Considerando esse sentido geral de compatibilizar o projeto social à orientação econômica por meio de um conjunto de reformas estruturais, articulando a dinâmica dos mercados nacionais de trabalho e uma “política social responsável” com os imperativos econômicos, Stiglitz aponta que o fundamentalismo liberal, em particular do FMI, tem estendido suas atividades para além de seus objetivos originais, reduzindo, por um lado, a macroeconomia, área essencial de sua atividade – já que a boa condução das políticas macroeconômicas estaria previamente determinada - e incorporando, crescentemente, questões estruturais como privatizações, reformas na previdência social e questões relativas ao mercado de trabalho, em sua agenda de trabalho<sup>86</sup>.

Michel Aglietta observa que, no plano da homogeneização em prol do chamado ajuste estrutural e das reformas liberais, o FMI ampliou sobremaneira a sua agenda de recomendações e exigências no âmbito dos acordos de cooperação com os países-membros. Assim, além de ressaltar os benefícios que os países em desenvolvimento colheriam em virtude da supressão de toda restrição à movimentação em conta corrente e, ainda mais, da abertura da conta de capitais, o FMI invadiu o terreno do Banco Mundial com uma vigorosa campanha em prol da desregulamentação de mercados não-financeiros.

---

<sup>86</sup> Stiglitz, *idem*.

*“Deixando de lado a tradicional postura prudente, adequada ao modelo de assistência mútua, o FMI se converteu em fervoroso pregador do ultraliberalismo e começou a recomendar o habitual receituário de desregulamentação: desmontagem das regras do mercado de trabalho, desindexação salarial e extinção dos preços subsidiados de serviços públicos. Indo além da exigência de equilíbrio fiscal, o FMI envolveu-se na questão da qualidade do gasto público, intrometendo-se diretamente na soberania legislativa dos países. A fim de justificar essa arriscada exposição, exaltou – da boca para fora – a luta contra a pobreza e recomendou que fossem preservados alguns gastos sociais”*<sup>87</sup>.

Tal determinação da agência-mãe em ampliar sua agenda e implementá-la, ao mesmo tempo em que a distanciava da prudência de outrora, como diz Aglietta, repercutia internamente nos países na determinação e na forma das elites locais darem andamento às reformas. Nesse ponto, é esclarecedora a reflexão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em sua autobiografia *A arte da política – a história que vivi*, quando se refere às “lições das reformas” no Brasil. O presidente Cardoso afirma a necessidade de “insular e proteger dos políticos” um grupo técnico capaz de implementar as reformas de mercado, preservando alguns ministérios e/ou áreas administrativas do “atraso”, de pessoas e partidos que não necessariamente comungam da visão e valores comuns ao governo<sup>88</sup>. Essa “trincheira pró-reformas”, como descrita pelo presidente Cardoso, em geral estabelecida no Ministério da Fazenda, do Planejamento e no Banco Central, em contato direto com as Agências Globais, deve ter capacidade não só de formular a nova política econômica, mas também de enquadrar as demais áreas num plano convergente de reformas para além da área econômica, homogeneizando e dando coerência às políticas de governo em suas diversas áreas<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Michel Aglietta. “O FMI e a arquitetura financeira internacional” In: Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando de Paula (orgs.) *Globalização financeira – ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004. pp. 225-226.

<sup>88</sup> Fernando Henrique Cardoso. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

<sup>89</sup> Como também observa Stiglitz, *idem*. Para esclarecer a questão, e bom lembrar que juntamente com o trabalho de supervisão, o Fundo oferece há muitos anos, assistência técnica aos países, que em linhas gerais, consiste na capacitação de quadros técnicos nacionais, com o objetivo de fortalecer a capacidade de elaboração e implementação de “políticas econômicas eficazes” em sintonia com as recomendações da instituição. Historicamente, várias áreas são passíveis do trabalho de capacitação da instituição: política fiscal, monetária e cambial, supervisão e regulação do sistema bancário, do sistema financeiro, do incremento das bases de dados e informações. Atualmente, outras áreas, no campo social, foram agregadas ao trabalho de assistência técnica.

Esse processo de alargamento da agenda dos organismos internacionais e, principalmente, a menor capacidade dos países resistirem a ela, é difuso e contraditório, e acompanha e expressa o curso das transformações econômicas, sociais e políticas em nível mundial desde os anos 70. Tal processo deve ser analisado em várias instâncias, para chegarmos às condições gerais pelas quais as instituições foram assumindo, progressivamente, um papel central na difusão de um projeto liberal global.

Um aspecto decisivo para o alargamento da agenda e para a força dessas instituições nos países é o ambiente político e econômico em que estão inseridas desde a década de 1970, marcado pelo recrudescimento do multilateralismo sob hegemonia norte-americana do pós-guerra e pela derrocada da ordem econômica internacional regulada a partir de Bretton Woods. A desarticulação das relações virtuosas do padrão de desenvolvimento estabelecido no pós-guerra, em meio ao enfraquecimento da hegemonia norte-americana, da perda de capacidade dinâmica de acumulação, da crescente *financeirização* da riqueza produzida, das pressões crescentes por liberalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais, são expressões diversas de uma crise estrutural gestada no mundo capitalista avançado desde o final dos anos 60 e que, adentrando pelos anos 70, colocou progressivamente em xeque os pressupostos de funcionamento da ordem econômica construída no pós-guerra. Por um lado, a redução no ritmo do crescimento das economias nacionais e a elevação do desemprego suscitaram pressões sobre o aparato de proteção social e, simultaneamente, no plano do aumento da demanda por auxílios governamentais e das dificuldades de financiamento do Estado, requisitado para atender aos necessitados e aos crescentes compromissos financeiros. Por outro lado, as pressões inflacionárias, expressão de um processo mais amplo de desarticulação da ordem de Bretton Woods, ressuscitaram o espírito deflacionista entre os condutores das políticas econômicas, levando a um agravamento das dificuldades de obtenção de níveis mais elevados de crescimento das economias nacionais e de geração de empregos<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Interpretações gerais acerca da crise durante os anos 70 podem ser vistas em Jonh Holloway. "The abyss opens: the rise and fall of Keynesianism". In: Bonefeld & Holloway (org.) *Global Capital, National State and*

John Eatwell chama atenção para os desdobramentos das transformações do sistema financeiro e comercial internacional ocorridas desde os anos 70, onde considera importante observar que a pressão pela liberalização dos mercados, particularmente dos mercados financeiros, ao mesmo tempo em que coloca as finanças públicas como um espaço privilegiado de valorização da riqueza financeira privada, é fundamental para a consolidação de um severo clima deflacionário entre os países desenvolvidos, o qual infectou a economia mundial como um todo<sup>91</sup>. Uma ordem mundial instável; o aguardo prolongado da retomada de um crescimento econômico significativo em meio ao predomínio do espírito deflacionista entre os condutores das políticas econômicas; a exacerbação da concorrência entre as potências e, ao mesmo tempo, a marginalização de regiões inteiras dos sistemas e fluxos das trocas internacionais formam um quadro que deve ser observado como um conjunto de elementos sobrepostos, intimamente ligados, formando uma realidade que trata de constituir-se como um novo regime de acumulação capitalista, o que, genericamente, tratou-se por *mundialização do capital*<sup>92</sup>.

Com efeito, sob essas condições o avanço de uma reconversão hegemônica conservadora – política, econômica e social – é peça fundamental para o entendimento da evolução das políticas públicas e das práticas dos Estados Nacionais nas décadas seguintes a crise dos anos 70. O cenário que se consolida a partir do início da década de 1980, com governos conservadores em vários países capitalistas avançados - Margaret Thatcher na Inglaterra (1979), Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980), Helmut Kohl na Alemanha (1983), entre outros - é o do prevalecimento de políticas monetárias restritivas ao crescimento econômico e voltadas para o controle inflacionário. Nos anos 80 e 90 e na entrada do novo século as condições econômicas caracterizam-se por um

---

*the Politics of Money*. New York: St. Martin Press, 1995; em Glyn; Hughes; Lipietz e Singh. "The rise and fall of the golden age" In: Marglin & Schor. *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

<sup>91</sup> John Eatwell. (org.) *Global Unemployment*. New York: M.E Sharpe, 1996.

<sup>92</sup> "O termo *mundial* permite introduzir com muito mais força que o termo global a idéia de que se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento (...) a mundialização não diz respeito apenas às atividades dos grupos empresariais e aos fluxos comerciais que elas provocam. Inclui também a globalização financeira, que não pode ser abstraída da lista das forças às quais deve ser impostas a adaptação dos mais fracos e desguarnecidos". François Chesnais. *A mundialização do capital*. Ed. Xamã, SP, 1994. pp. 24-29.

ambiente de instabilidade e de diminuição dos níveis de crescimento em diversas nações avançadas e a expansão das atividades financeiras, tendo por pano de fundo uma reconversão político-ideológica e a retomada da hegemonia norte-americana no plano internacional. Conforme afirma Maria da Conceição Tavares há uma reconversão liberal conservadora no campo político-ideológico precedida de um reenquadramento, por parte do governo dos Estados Unidos, do movimento policêntrico que vinha tomando corpo e debilitando a posição hegemônica norte-americana na ordem mundial ao longo dos anos 70, a partir da transnacionalização dos capitais deste país. Trata-se, segundo Tavares, de uma questão de *retomada de hegemonia*, capacidade de enquadramento econômico financeiro e político-ideológico de sócios ou rivais, compelidos não apenas a submeter-se, mas a assumir a visão dominante (liberal) como sendo a única possível<sup>93</sup>.

No avanço desse processo, a arregimentação dos organismos internacionais, particularmente o FMI e o Banco Mundial, para as fileiras de difusão da visão liberal triunfante, assentadas nos interesses concretos da nova ordem global, é um aspecto fundamental. Como bem afirma José Luis Fiori, “em poucas palavras, desde a segunda metade dos anos 80, o mundo esteve sob a ‘liderança’ incontestável de um só potência orientada por um forte *commitment liberal*”<sup>94</sup>, que já contará com ampla participação dos organismos internacionais.

De fato, nas últimas décadas, as principais instituições multilaterais, como atores supranacionais, transformaram-se progressivamente em porta-vozes de uma reflexão dita pluralística da chamada comunidade internacional, tendo grande ascendência sobre elas o poder norte-americano. B. S. Brown afirma que, em torno das agências, construiu-se um discurso homogeneizador sob forte influência dos EUA, num processo crescente de politização da ação dessas instituições, que se transformaram no principal lócus de formulação para as políticas econômicas, sociais e do trabalho<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Maria da Conceição Tavares, “A retomada da hegemonia americana”. Rio de Janeiro: *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.

<sup>94</sup> José Luis Fiori. *O Poder Americano*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004. p. 53.

<sup>95</sup> B.S. Brown. *The US and the Politicization of the World Bank*. London: Keagan Paul, 1991.

Essa politização da ação dos organismos internacionais traz consigo a questão do controle sobre essas instituições: quem decide o que fazer e como fazer e quais interesses estão representados nas instâncias decisórias desses organismos. Nesse sentido, James Burnham, figura insuspeita, ex-assessor de Ronald Reagan e representante dos Estados Unidos no Banco Mundial entre 1982 e 1985, lembra que todas as decisões importantes no *board* necessitam de 85% dos votos dos países membros e que os Estados Unidos, com 16,5% das cotas que dão direito a voto, é o único país com poder de veto. Burnham afirma, de maneira esclarecedora, que “o ponto de partida de qualquer discussão séria sobre o Banco Mundial deve ser o reconhecimento de que ele é um bureau do governo norte-americano, apesar de sê-lo de forma bastante especial”<sup>96</sup>.

Homem do *establishment*, Joseph Stiglitz, agraciado com o Nobel de Economia, membro do Conselho de Consultores Econômicos do governo Clinton e vice-presidente sênior do Banco Mundial, aponta o que na periferia se sabe muito bem: os organismos internacionais são controlados pelos países industrializados mais ricos do mundo e por isso não representam necessariamente os interesses da comunidade internacional. Todavia, isso não basta para compreender as políticas dessas instituições. Não se trata de um controle abstrato por parte desses países, mas concretamente, de um controle que representa o poder financeiro e comercial presente em cada nação central e no conjunto dos países. Não se trata apenas de que as cúpulas dessas instituições são formadas por representantes dos países ricos, mas, também, que são recrutadas, em larga medida, nas fileiras das grandes instituições financeiras e comerciais do mundo dos negócios privados. Homens, portanto, intimamente ligados aos grupos internos de interesses privados em seus países de origem<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> James Burnham. “Understanding the World Bank” In: Doug Bandon (org.) *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and developing world*. New York: Cato Institute, 1994. A denominação “agências globais” usada aqui e por vários autores para denominar instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, procura expressar o sentido da atuação dessas instituições sob a ordem global contemporânea. Na verdade, procura expressar o que de fato são essas instituições: menos do que entidades multilaterais, são expressão de uma ordem internacional extremamente hierarquizada a partir dos EUA.

<sup>97</sup> São inúmeros os exemplos oferecidos por Stiglitz nesse sentido. Os Ministros das Finanças e diretores dos Bancos Centrais, ligados aos interesses financeiros locais, após um período no setor público em seus

David Harvey, em *A Brief history of neoliberalism*, tece considerações sobre os defensores das reformas liberais nessas instituições e sobre a sua ampla teia de relações:

*“...the advocates of the neoliberal way now occupy positions of considerable influence in education (the universities and many ‘think tanks’), in the media, in corporate boardrooms and financial institutions, in key state institutions (treasury departments, the central banks), and also in those international institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the World Trade Organizations (WTO), that regulate global finance and trade”<sup>98</sup>.*

A homogeneização do discurso dos organismos internacionais tem como pano de fundo, portanto, a própria posição deles em relação aos países periféricos, já que não têm interesse em ouvi-los sobre temas como política monetária, austeridade fiscal ou inflação. Nesse sentido, Stiglitz afirma que a visão do Fundo Monetário Internacional sobre a sua ação em países periféricos sempre foi muito clara. O Fundo, como “fonte de sabedoria”, se constitui promotor de uma “ortodoxia demasiadamente sutil” para ser alcançada pelas pessoas dos países em desenvolvimento, onde há sempre um membro da elite local, um Ministro da Fazenda ou um chefe de Banco Central, com o qual o Fundo mantém um diálogo. Como observa Stiglitz, “fora desse círculo, haveria muito pouco sentido até mesmo em tentar conversar”<sup>99</sup>.

Numa segunda instância, devemos considerar que as ações dos organismos internacionais não atingem e não são construídas para os países e regiões de maneira linear. Deacon enfatiza que a agenda de reformas das Agências Globais, em larga medida, é direcionada não para o conjunto dos países de maneira indiscriminada, mas para determinadas regiões, nos quadros de uma clara hierarquização no estabelecimento de alvos preferenciais e de políticas distintas. São eles os países em transição do leste europeu, a América Latina estagnada, o continente africano extremamente pobre e, em menor medida, os asiáticos, mais resistentes ao fundamentalismo liberal<sup>100</sup>.

---

países, quase sempre encontram acolhida nos organismos internacionais, para depois retornarem às grandes instituições privadas. Stanley Fisher, número dois do FMI, saiu do Fundo direto para o Citigroup; Robert Rubin, Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, antes desse cargo público, fora funcionário da Goldman Sachs, depois, engrossou as fileiras também do Citigroup. Cf. Stiglitz, op. cit.

<sup>98</sup> David Harvey *A Brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 03

<sup>99</sup> Stiglitz, idem. p.77.

<sup>100</sup> Deacon, idem.

A construção do programa de ação por parte do *World Bank Group*, tendo a redução da pobreza como alvo prioritário<sup>101</sup>, segmenta as recomendações segundo a tipologia consagrada pela instituição frente a diversidade de situações entre os países e regiões. Nos extremos, preocupações com os desintegrados, “países menos globalizados”, e com os países ricos; no centro, países recentemente integrados ao mercado global, os “novos países globalizados”. Para o banco, o maior risco que paira sobre os mais de dois bilhões de pessoas que vivem em países não integrados à economia global é a continuidade da marginalização e a decadência econômica absoluta. Para esses países, segundo a instituição, simplesmente liberalizar a política comercial e promover abertura econômica não será suficiente para a integração aos mercados globais. Para se afastar da decadência econômica, todo ambiente de investimentos deve ser aprimorado, desde a infra-estrutura até as instituições nacionais de apoio. Mesmo assim, adverte o banco, para alguns países marginalizados o fracasso do Estado nesse aprimoramento levará, de fato, a um quadro de crescentes conflitos internos, de aumento da pobreza e de falta de desenvolvimento humano, o que colocará em questão o próprio controle físico dos territórios nacionais<sup>102</sup>.

Em relação aos países ricos, outros temas integram o leque de preocupações da instituição. Ao crescimento da desigualdade em países que, ao longo do século XX, conseguiram construir sociedades mais igualitárias e à transferência de empregos na produção para países de baixa remuneração, somam-se novas questões, como problemas relativos à globalização e ao terrorismo, principalmente depois dos acontecimentos de 11 de setembro; a questão ambiental, tendo em vista o papel dos países centrais no debate sobre a deterioração do meio ambiente, o efeito estufa, a emissão de gases; as tensões relativas à homogeneização de espaços regionais *versus* as

---

<sup>101</sup> Cf. World Bank. *World Development Report: Poverty*. Washington: World Bank, 1990.

<sup>102</sup> O Banco Mundial chega a recomendar, em alguns casos, políticas que promovam a imigração de populações de áreas desintegradas, desfavorecidas geograficamente, decadentes economicamente e instáveis politicamente, para áreas mais estruturadas. Banco Mundial. *Globalização, Crescimento e Pobreza: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização*. São Paulo: Editora Futura, 2003a. (1ª edição em inglês, 2002)

especificidades nacionais, como na Europa; ou, ainda, as alterações nas relações de poder entre governos, trabalhadores e capital, em face do processo liberalizante global.

Para os quase três bilhões de pessoas que residem nos “novos países globalizados”, a agenda do Banco Mundial abriga outra ordem de preocupações. Isso, diga-se, faz sentido, pois de fato não se fala em países com sociedades relativamente igualitárias e ricas, tampouco da situação de terra arrasada que caracteriza boa parte do continente africano ou a América Central. Fala-se de países industrializados, com determinados tipos de estruturação social, derivados dos processos nacionais de desenvolvimento ao longo do século XX; de grande parte da América Latina, dos países do leste europeu em transição, e das experiências de integração dos asiáticos.

Depois de uma década difícil para os países periféricos devedores, latino-americanos e para aqueles que compunham o bloco do leste, para o Banco Mundial o objetivo crucial das reformas políticas e econômicas indicadas, principalmente nos anos 90, era criar um ambiente adequado aos investimentos e à integração competitiva na ordem global. Para a instituição, evidências mostram que a desigualdade entre os países vem diminuindo e que nações “mais globalizadas” conseguiram melhor desempenho na última década, diminuindo a pobreza e melhorando as condições de vida de seus cidadãos. Em grande medida por conta do desempenho de China e Índia, nas nações “recentemente globalizadas” em desenvolvimento a renda per capita cresceu 5% ao ano, contra 2% nos países ricos, o que favoreceu sobremaneira seus mais de três bilhões de habitantes e reduziu o total de pessoas na faixa da pobreza em 120 milhões, entre 1993 e 1998<sup>103</sup>.

Para o Banco Mundial, vários desses países que ainda estão em estágios iniciais de um rápido crescimento dependem, por um lado, da manutenção das políticas de abertura de seus mercados nacionais, e por outro, do acesso aos mercados da OCDE. Nesse aspecto, duas preocupações da instituição são evidentes: a possível expulsão dos “novos países globalizados” dos mercados pelo protecionismo dos países ricos, e a sujeição destes novos membros da economia global aos caprichos do investidor distante.

---

<sup>103</sup> Banco Mundial, 2003a.

O banco afirma que a saudável abertura ao investimento estrangeiro nesses países ocorreu, em grande medida, ao mesmo tempo em que se processou a liberalização do comércio. Mesmo considerando esse o caminho adequado à busca do crescimento sustentado, a instituição admite que tal processo traz consigo riscos importantes de crises financeiras e cambiais recorrentes, cujos custos sociais são altíssimos, minando, por assim dizer, a legitimidade das reformas<sup>104</sup>.

A cautela em relação à abertura econômica recomendada pelo Banco Mundial aos “novos países globalizados” é, de alguma maneira, uma lição dos anos 90. Outra lição do processo de integração desses países diz respeito aos seus efeitos sobre o mercado de trabalho e a política social. O crescimento econômico, para o Banco Mundial, abre uma oportunidade política para a redistribuição de renda, uma vez que a redução da pobreza, não significa necessariamente perda para os ricos. Não obstante, vários aspectos podem reduzir os benefícios globais oriundos da abertura ao mercado global aos países. Alguns países podem ser prejudicados pela geografia desfavorável, pela fácil disseminação de doenças, pela falta de acesso ao mar; outros assolados por guerras civis e conturbações políticas graves; e ainda um terceiro grupo, que pela fragilidade de suas instituições e das políticas implementadas, não conseguem tirar proveito dos benefícios globais. Entretanto, o Banco Mundial conclui que, de maneira geral, a globalização reduz a pobreza porque economias mais integradas tendem a crescer mais rapidamente do que aquelas menos integradas, sendo que esse crescimento, em geral, é difundido.

O BIRD assinala que, embora a abertura comercial e os investimentos estrangeiros criem possibilidades de acelerar o crescimento, não conseguirão fazer muito pelos pobres se outras políticas forem inadequadas ou ruins. Advoga a tese de que nas áreas em desenvolvimento é necessária a combinação entre várias reformas políticas, com o objetivo de oferecer um ambiente mais estável para os investimentos e

---

<sup>104</sup> Banco Mundial, 2003a, p. 199. Em relação à abertura financeira e comercial total, na segunda metade dos anos 90, mediante a instabilidade internacional, o Banco Mundial passou a recomendar cautela para as autoridades nacionais ávidas em captar recursos externos para financiar seu desenvolvimento. Assim, afirma a instituição: “Concordamos com a estratégia de países como a China e a Índia, de permitir a entrada de investimentos estrangeiros enquanto mantêm controles de capital sobre os demais fluxos”.

assim viabilizar a retomada do crescimento e o tratamento adequado para problemas básicos como educação, saúde, distribuição de renda, pobreza e migrações, entre outros.

Essa idéia da realização de reformas simultâneas com o objetivo de potencializar os benefícios da integração global, conecta-se com uma outra convicção fundamental do Banco Mundial sobre a globalização: ela produz “ganhadores” e “perdedores” em meio ao processo de integração. Com a abertura das economias nacionais, há uma tendência de maior agitação no mercado empresarial, ou, como denominam os especialistas, *churning*, ampliando as possibilidades de abertura e fechamento de empresas (*turnover*) em mercados extremamente competitivos. Por um lado, diz o banco, esse efeito derivado da abertura é positivo por aumentar a concorrência, incrementar a produtividade e assim, ampliar as possibilidades de crescimento. Entretanto, ele está na base do aumento da turbulência do processo de integração econômica no que se refere às condições do mercado de trabalho e da grande instabilidade dos mercados, que se tornam agitados e muito competitivos.

É convicção da instituição que, no longo prazo, os trabalhadores ganham com a globalização por conta do crescimento, sustentado em ganhos efetivos de competitividade das economias nacionais. Ganham em remuneração e no nível de emprego, principalmente se forem retirados os constrangimentos externos para o livre funcionamento do mercado de trabalho<sup>105</sup>. A principal preocupação da instituição diz respeito aos efeitos de curto prazo, que podem ser bastante adversos, sobre o emprego, a renda e a proteção social. Vários estudos encomendados pelo Banco indicam que os setores mais organizados dos trabalhadores, em sua maioria protegidos por políticas nacionais, são aqueles mais duramente atingidos pelos efeitos adversos de curto prazo. Por assim dizer, os “perdedores” podem ser identificados entre os trabalhadores das indústrias nacionais expostas a concorrência e os funcionários públicos, na linha de frente da austeridade fiscal, mas também entre “grupos problema”<sup>106</sup>, os muito jovens,

---

<sup>105</sup> Tese defendida em R. Freeman; R. Oostendorp, e R. Rama. “Globalization and Wages”. Washington, D.C: World Bank, 2001.

<sup>106</sup> Segundo Claus Offe, a existência de “grupos problema” expressa um problema fundamental do mercado de trabalho. Em primeiro lugar há uma irregularidade característica na distribuição social dos

os mais velhos, os muito pobres, com enormes dificuldades de inserção num mercado fortemente competitivo e bastante dependentes de políticas públicas.

A questão chave para o Banco, nesse aspecto, é que, mediante o que chama de “microevidências”, os efeitos da integração no curto prazo poderão ser bem diferentes daqueles positivos no longo prazo. Grandes inquietações sobre os efeitos da liberalização em relação à situação dos trabalhadores podem ser sentidas, no que diz respeito aos níveis de emprego, remuneração, estabilidade, emprego, desemprego, prêmio por habilidades e diferenciações por gênero. Trata-se do que o Banco denomina uma certa “assincronia” entre o tempo de eliminação de postos de trabalho de boa qualidade em setores protegidos e obsoletos e o tempo de criação de novos postos oriundos da globalização em setores competitivos, ou, em outras palavras, do anacronismo entre a presença dos perdedores com os ajustes estruturais e do advento dos vencedores favorecidos pela globalização.

É nessa disjuntiva que, para o banco, é muito clara a necessidade do desenvolvimento de diferentes tipos de proteção social, capazes principalmente de atender aos perdedores e, assim, garantir a prosperidade futura dos trabalhadores. A idéia se refere à necessidade de se introduzir novos meios de amparo social compatíveis com um ambiente econômico mais competitivo.

Por vários motivos é visto como fundamental o amparo social diante da situação de desemprego, queda dos rendimentos etc. Trata-se de proporcionar assistência social adequada ao mercado de trabalho frente as perdas de curto prazo dos setores atingidos, formando uma base encorajadora para os riscos do ajustamento e da integração. Em outras palavras, para o banco, novas modalidades de amparo social são fundamentais para criar uma base social sólida, na qual as pessoas se sintam confortáveis para

---

riscos do mercado de trabalho, verificada nos grupos que compõem a força de trabalho, que ficam e permanecem mais constantemente desempregados do que outros, além de em geral, obterem renda inferior à média de seus pares. Uma segunda característica vinculada à primeira, decorre das condições de exposição de determinados grupos - de forma mais acentuada - ao desemprego e às mazelas do capitalismo contemporâneo. Tais condições podem derivar de características sociais *não adquiridas* - educação, renda, local de residência - mas socialmente *atribuídas* e ligadas a aspectos fixos e intencionalmente imutáveis, tais como idade, sexo, condição física, etnia, entre outros. Assim, Offe caracteriza os “grupos problemas”. Cf. Claus Offe. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

assumirem os riscos e as incertezas da globalização no curto prazo, perseguindo o ideal empreendedor<sup>107</sup>. Assim, ganham relevância na agenda de reformas defendida pelo Banco Mundial os programas que visem simultaneamente a garantia de condições mínimas de subsistência aos trabalhadores e que possam atenuar as resistências à integração e às reformas por parte dos “perdedores”. Fala-se, assim, de políticas de assistência social e de políticas para o mercado de trabalho. Programas de transferência de renda, programas auto-dirigidos, frentes de trabalho, trabalho em troca de alimentação e, por fim, programas de micro-crédito, que podem angariar apoio às reformas e à integração global entre os mais pobres.

Amparar mesmo aqueles não pobres, “perdedores” egressos dos setores mais organizados, também é visto com bons olhos pelo BIRD. Caso contrário, pelo seu poder político, estes setores poderão tornar-se opositores contumazes das reformas econômicas<sup>108</sup>. Aqui, ganham força iniciativas de proteção aos desempregados, menos no que se refere a programas como o seguro-desemprego e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, vistos como onerosos aos empresários e inadequados para o investimento, e mais no que diz respeito à “programas compulsórios de poupança” integrados aos sistemas previdenciários dos idosos e feitos com recursos provenientes de depósitos regulares compulsórios por parte do trabalhador ao longo do período em que esteja empregado.

Na verdade, a preocupação do banco com políticas que façam frente aos efeitos indesejáveis da integração remonta à observação da instituição de que, em vários aspectos, as políticas globais não estão acompanhando o ritmo de crescimento tanto das oportunidades quanto dos riscos da globalização. Em parte por isso, a sua agenda, apesar de diametralmente contrária ao protecionismo, ao “romantismo anti-industrial”,

---

<sup>107</sup> Banco Mundial, op. cit. 2003a, p. 154.

<sup>108</sup> World Bank. “Securing Our Future in a Global Economy”. Washington, D.C: World Bank Latin American and Caribbean Studies/Banco Mundial, 2000.

ao nacionalismo, coincide com várias idéias dos opositores mais ferrenhos da globalização<sup>109</sup>.

No que se refere à política do Fundo Monetário, a diferenciação entre os países pode ser observada na evolução e no desenho dos programas de assistência financeira da instituição, que refletem significativamente as suas preocupações e os eixos fundamentais da sua ação em prol dos programas de reformas nas diferentes regiões. A instituição desenvolveu, ao longo da sua existência, vários instrumentos e serviços de crédito para atender a diferentes situações. Atualmente, empréstimos podem ser obtidos através de quatro grandes linhas de crédito:

- *Acordos de Direitos de Saques (stand-by): têm por objetivo ajudar os países a resolver problemas de balanço de pagamentos de curto prazo. Em geral, têm duração de 12 a 18 meses e o pagamento deve ser feito num prazo máximo de 4 anos, com a taxa de juros básica praticada pelo Fundo, que pode variar de acordo com o montante acordado<sup>110</sup>.*
- *Serviço Ampliado do FMI (SAF): criado em 1974 para ajudar os países com problemas de maior duração no balanço de pagamentos e que, por isso, exigem reformas econômicas estruturais. Os acordos firmados estipulam prazos mais longos (3 anos, em geral), com reembolso dos recursos num prazo entre 4 anos e meio e 7 anos.*
- *Serviço de Complementação de Reservas (SCR): estabelecido em meio as crises financeiras de 1997, esse serviço visa atender às necessidades de recursos em moeda forte em grande escala e no curtíssimo prazo, geradas pela saída massiva de capital frente a perda repentina de confiança nas economias nacionais, particularmente, nas de países emergentes. O reembolso dos recursos, nesse caso, deve ser feito entre 24 e 30 meses, podendo ser prorrogado por mais 6 meses. Os empréstimos feitos por esse serviço estão sujeitos a acréscimos de até 5% ao ano além da taxa básica praticada pelo Fundo.*

---

<sup>109</sup> Uma agenda sintetizada em sete grandes eixos: negociação comercial para abertura comercial dos países ricos aos países pobres; melhorar o ambiente de investimentos nos países em desenvolvimento; melhorar a educação e a saúde; oferecer uma assistência social adequada ao mercado de trabalho mais dinâmico em uma economia aberta; construção de uma agenda internacional melhor administrada; oferecer o “perdão das dívidas” (associado à execução de reformas estruturais) para Países Pobres Muito Endividados (HIPC – Heavily Indebted Poor Country); e concentrar esforços sobre a questão ambiental e para a promoção de políticas para gases que causam o efeito estufa. Banco Mundial, op. cit. 2003a.

<sup>110</sup> A taxa de juros básica praticada pelo Fundo, está diretamente relacionada com a taxa de juros do DEG, mediante a um coeficiente que se fixa em cada exercício. Dessa forma, a taxa flutua de acordo com a taxa de mercado da DEG, calculada semanalmente. Essa taxa básica se ajusta com o objetivo de repartir os riscos derivados de eventuais suspensões dos pagamentos por países membros. Também cabe ressaltar que o Fundo aplica sobretaxas para montantes elevados.

- *Serviço de Financiamento Compensatório (SFC): visa proporcionar assistência aos países afetados por insuficiência repentina de recursos oriundos de exportações e por elevações drásticas dos preços mundiais de produtos básicos, esse serviço, criado em 1963, funciona sob as mesmas condições dos acordos stand-by, apenas não se aplicando sobretaxas.*

Além das linhas tradicionais de crédito que seguem o padrão internacional para as taxas de juros, o Fundo oferece outras duas modalidades de crédito: a Assistência de Emergência, para apoiar a recuperação de países atingidos por desastres naturais ou conflitos, com taxa básica de juros e prazo para reembolso de até 5 anos; e canal mais recente de auxílio criado pela instituição, denominado “Serviço para o Crescimento e Luta contra a Pobreza” (SCLP) criado em setembro de 1999. Apesar de não estar direcionado para países como o Brasil, essa última modalidade de ajuda expressa o envolvimento do Fundo com a questão da pobreza no mundo. Sua ação nesse campo, quase sempre em colaboração com o Banco Mundial, ONGs e outras instituições, segue determinado padrão que reflete a perspectiva do Fundo acerca do que chama “enérgico” enfrentamento da pobreza no mundo. Trata-se de uma ação focalizada do Fundo sobre um conjunto formado por 78 “Países Pobres Muito Endividados” (PPME), cuja assistência financeira é feita por meio SCLP<sup>111</sup>.

Toda concessão de recursos do Fundo, incluindo aqueles do SCLP, é vinculada à execução de programas econômicos e reformas recomendadas pela instituição, normalmente em parceria com o Banco Mundial, em coordenação com os credores

---

<sup>111</sup> Tal serviço opera com taxa de juro de 0,5% ao ano, sendo que o critério básico para a habilitação dos 78 países é possuir renda nacional bruta *per capita* de até US\$ 895 (referência 2003). O FMI destaca alguns princípios que norteiam as ações do SCLP. O primeiro princípio é o da participação pública, ampliar o *empowerment*, com o intuito de promover uma maior identificação da população com os programas macroeconômicos e principalmente com as reformas. O segundo princípio diz respeito à prioridade de reduzir a pobreza e o compromisso com o crescimento sustentado, o que para o Fundo significa, entre outras coisas, identificar e ordenar as medidas políticas, as reformas estruturais chaves; adotar metas fiscais claras, políticas em favor dos mais pobres, que de fato cheguem a eles, tomando o devido cuidado de nunca financiar os gastos de forma inflacionária. Em terceiro lugar, ajustar e focalizar o desenho dos programas sociais, centrando-se no reforço da *governança* sobre os gastos sociais com impacto direto sobre a pobreza. De maneira clara, o acesso ao serviço depende de três condições básicas: 1) enfrentar uma situação de endividamento insustentável, para além das possibilidades dos mecanismos de financiamento tradicionais; 2) estabelecer uma trajetória satisfatória de implementação de reformas e a aplicação de políticas econômicas adequadas aos programas do Fundo e do Banco Mundial; e por fim, 3) a elaboração dos *Documentos de Estratégia da Luta contra a Pobreza* (DELP), com a participação da sociedade civil.

privados e públicos. A possibilidade de um “alívio” das dívidas desses países, outra modalidade de ajuda aos PPME, é condicionada a um rigoroso acompanhamento, por parte do Fundo e do Banco Mundial, da implementação de reformas estruturais e de política social, assim como, evidentemente, do ajustamento macroeconômico<sup>112</sup>.

Na verdade, países como o Brasil, com renda *per capita* média, não se enquadram nas prioridades recentes do Fundo e do Banco Mundial, de atendimento a países muito pobres e endividados e que não conseguem obter sustentação econômica nos espaços do mercado financeiro e do comércio internacional. O acesso do Brasil às linhas de crédito do Fundo dá-se por instrumentos como os Acordos de Direito de Saques (*stand by*) ou o Serviço de Complementação de Reservas, para situações emergenciais de curto prazo em relação ao balanço de pagamentos, com saídas maciças de capitais.

Esse enquadramento dado pelo Fundo e referendado pelo Banco Mundial reflete a percepção de ambos sobre as estratégias de inserção de países como o Brasil, Argentina, México. A ajuda, nesse caso, vem condicionada a reformas pró-mercado na economia, na política social e no mercado de trabalho. Pelas próprias limitações dadas pelas condições econômicas e sociais de países como Ruanda, Haiti, Bangladesh, existe o embaraço do Fundo em recomendar ajustes estruturais mais fortes pró-mercado, para os países emergentes “recentemente globalizados”, como parte importante da América Latina, as preocupações seguem um curso distinto: o curso do fundamentalismo liberal.

Sem dúvida, a agenda de reformas estruturais elaborada a partir do Consenso de Washington no final dos anos 80 e a ação determinada de organismos internacionais nos anos 90 para a sua implementação são marcas da consolidação da hegemonia liberal na América Latina. Essa agenda toca em várias questões sensíveis da situação econômica da região no final dos anos 80, como o estrangulamento externo, os desequilíbrios orçamentários e as dificuldades de concorrer internacionalmente. Entretanto, em grande parte da América Latina, seguidora do receituário liberal, e especificamente no caso do

---

<sup>112</sup> O país deve inicialmente submeter sua dívida a uma análise de viabilidade por parte dos técnicos do Fundo. Uma vez dado parecer favorável, o DELP deve ser elaborado deixando claro o compromisso com as reformas e com a estabilidade macroeconômica. O FMI indica que ao final de 2004, 27 países já tinham tido seus planos de redução da dívida aprovados pelo Diretório executivo, totalizando uma soma de mais de 32 bilhões de dólares. Desses países, informa o Fundo, 23 eram países africanos. Cf. [www.imf.org](http://www.imf.org).

Brasil, os resultados econômicos não trouxeram a redenção prometida. Ao invés do crescimento sustentado, sobreveio a estagnação econômica, ou o colapso completo, como na Argentina. No Brasil, mesmo depois de 1994, quando o governo, a partir do Plano Real, empenhou-se decididamente na implementação das reformas, os resultados foram bastante insatisfatórios. Após quinze anos de estagnação relativa, os efeitos deletérios das reformas são indisfarçáveis.

## 2.2. FMI, Banco Mundial e a revisão do Consenso de Washington

Recentemente Joseph E. Stiglitz voltou-se para uma questão que muito interessa a países como o Brasil e que, de alguma maneira, passou a conduzir o debate sobre as reformas na América Latina: o que deu errado do processo de globalização, ou, como diz o próprio Stiglitz, quais são “as promessas não cumpridas dos benefícios globais?” Várias delas não foram cumpridas na América Latina, e a mais importante de todas que é a retomada sustentada do desenvolvimento econômico, parece hoje ainda distante da maior parte da região<sup>113</sup>.

De alguma maneira, os resultados insatisfatórios da integração da região à ordem global são reconhecidos pelos organismos internacionais e por vários estudiosos, diante do desempenho pífio atestado pela evolução da sua renda *per capita* em comparação a de outras regiões do planeta não submetidas ao fundamentalismo liberal.

**Tabela 2 - Crescimento anual real do produto per capita em regiões selecionadas (%)**

	1981-1990	1991-1997	1998-2003
América Latina	-0.6	2.5	-0.1
Países industrializados	2.5	1.4	1.8
Outros países desenvolvidos	1.9	2.6	3.3
Ásia	4.8	6.5	4.8
Ásia (exclusive China e Índia)	2.8	4.1	1.1
Europa Oriental e Ásia Central	1.2	0.7	2.6
Oriente Médio	1.3	1.3	1.8
África sub-saariana	-0.6	-0.5	0.7

Fonte: IMF, World Economic Outlook database.

<sup>113</sup> Stiglitz, op.cit.

É nesse quadro que uma nova rodada de reformas é proposta. Quinze anos depois, John Williamson, o pai do Consenso de Washington, também se interrogou sobre o tema. Ao discutir uma agenda de trabalho para o crescimento e as reformas na América Latina, afirma ser uma lição da década de 1990 a constatação de que apenas o crescimento econômico (mesmo ele não tendo ocorrido) não leva a diminuição da pobreza e da desigualdade. Williamson enfatiza a necessidade da criação de um conjunto de políticas sociais focalizadas nos grupos mais vulneráveis, como instrumento fundamental das políticas públicas no combate à desigualdade e à pobreza. Sua preocupação é tornar o pobre menos pobre e diminuir os impactos brutais das reformas através de uma agenda social. Essa preocupação com a agenda social deve ser integrada, segundo ele, às medidas de ajuste fiscal e submetidas à condução geral da política econômica.

Tomou-se a coletânea *After the Washington Consensus – Restarting Growth and Reform in Latin America*, publicada originalmente em 2003 pelo *Institute for International Economics* que reúne especialistas e consultores internacionais de diversas áreas e países, e que foi organizada em conjunto com Pedro-Pablo Kuczynski, atual Ministro das Finanças do Peru, como uma espécie de síntese revisitada do pensamento reformador liberal para a América Latina. Logo na introdução do trabalho, Williamson, assinala os três motivos básicos para as frustrações que tomaram conta da América Latina nesse início do novo milênio e apresenta uma agenda para a retomada do desenvolvimento da região<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Pedro-Pablo Kuczynski e John Williamson. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004. Essa análise é feita por Williamson na introdução do trabalho que o economista intitulou como “Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas”. Vários outros autores com extenso currículo de serviços aos governos latino-americanos e para os organismos internacionais engrossam as fileiras reformistas de Williamson. Este estudo, publicado no Brasil um ano depois de sua edição original, surgiu de uma conferência na Universidade de Princeton em 1999, tendo como tema central a estagnação econômica na América Latina. Daí surgiu a idéia de uma nova avaliação dos assuntos similares àqueles que desde dos entendimentos do Consenso no final dos anos 80 receberam tratamento pouco sistemático. Formou-se então um grupo de 15 especialistas de diversas áreas comprometidos em escrever contribuições para o livro, com a colaboração de outros convidados como C. Fred Bergsten, Jorge Buendía, Jonathan Eaton, Kimberly Ann Elliot, Richard Feinberg, Gary Hufbauer, Miguel Kiguel, José Luís Machinea, António Ortiz Mena, Jeffrey Puryear,

Para ele, a sucessão de colapsos nos mercados emergentes, desde a crise mexicana de 1994, foi determinante para o baixo crescimento econômico da região. Vários países que seguiram a agenda de décadas anteriores não tomaram os devidos cuidados para evitar paradas súbitas do fluxo de capitais para os mercados emergentes. A abertura da conta de capitais e a sobrevalorização das moedas locais ampliaram sobremaneira a exposição desses países aos riscos financeiros inerentes à ordem econômica internacional e levaram a constantes crises nas contas externas dos países latino-americanos nos anos 90.

O segundo motivo diz respeito a timidez dos países em promoverem as reformas. Williamson observa que uma parte importante das reformas ainda está incompleta na América Latina. São as reformas centrais de primeira geração, como as do mercado de trabalho, das políticas sociais e a reforma fiscal, abandonadas em meio a grandes incertezas políticas.

A terceira razão para o desempenho insatisfatório dos latino-americanos envolve a estreiteza da política de formação de recursos humanos. Analisando as reformas implementadas, Williamson afirma que a “preocupação exagerada com o crescimento econômico” e não com a equidade dificultou o enfrentamento da questão crucial da região, qual seja, a da negação de oportunidades aos pobres e o desperdício de talento humano, que estão na raiz do atraso dos países e do seu fraco desempenho econômico nos anos 90.

Diante desse diagnóstico, feito na introdução do trabalho, o argumento central da obra é a necessidade de uma agenda que incorpore simultaneamente três objetivos: 1) tornar a região menos vulnerável às crises externas; 2) completar as reformas de primeira geração; e, por fim, implementar a segunda geração reformas.

As políticas para alcançar o primeiro objetivo, vistas como centrais para garantir o crescimento, são recomendadas com muita clareza por diversos autores. No campo fiscal, trata-se de, em tempos de prosperidade, fazer superávits primários robustos,

viabilizando déficits estabilizadores nos momentos de crise, e de assegurar a rigidez orçamentária necessária à saúde das contas públicas em todos os níveis de governo, o que inclui constrangimentos para transferências intergovernamentais. No campo monetário e cambial, preconiza-se adotar um regime de câmbio suficientemente flexível, tendo o cuidado para evitar sobrevalorização da moeda por conta da entrada de recursos externos, o que prejudicaria outros objetivos como o incremento das exportações e o acúmulo de reservas. Somam-se a essas recomendações o imperativo de uma política monetária austera, centrada no controle inflacionário, o aumento da poupança interna, o desestímulo a empréstimos em moeda forte em setores de *non tradables* e o fortalecimento da supervisão preventiva do sistema bancário.

O diagnóstico dos especialistas reunidos por Williamson e Kuczynski, reafirma a necessidade de se completar as reformas de “primeira geração” para, além de diminuir a vulnerabilidade externa, obter o crescimento sustentado. Para eles, o processo de reformas avançou de forma assimétrica entre os países e dentro deles, ficando incompleto em várias das suas dimensões originais. A timidez da liberalização comercial, a não integralização do processo de liberalização financeira, o não avanço das privatizações em setores estratégicos, como no sistema bancário, são vistos como aspectos importantes para caracterizar esse quadro de reformas incompletas. A face mais notória desse processo truncado, para os reformadores liberais, talvez seja, como diz Saavedra, a incapacidade de os reformistas tornarem o mercado de trabalho na América Latina mais flexível, frente a resistência de sindicalizados, trabalhadores formais e funcionários públicos, suficientemente forte para barrar ou limitar as reformas<sup>115</sup>.

Para além de pregar a conclusão das reformas de primeira geração, Williamson fala da necessidade de uma nova rodada de reformas de segunda geração para potencializar os resultados das reformas anteriores. Essa segunda geração envolve tanto o fortalecimento das instituições, como escolarização em tempo integral, independência dos Bancos Centrais, reforma do poder judiciário e da educação superior. As reformas institucionais, complementando as reformas de primeira geração, são vistas como

---

<sup>115</sup> Jaime Saavedra. *Mercados de trabalho durante os anos 1990*. In: Kuczynski e Williamson, op. cit.

fundamentais para o *mainstream* econômico, por fortalecerem o Estado no papel de criação e manutenção da infra-estrutura institucional. Assim, são apontados três focos para as reformas de segunda geração nos termos de Williamson: o poder judiciário, que por desconhecimento ou corrupção ignora os imperativos econômicos; o sistema educacional, que nesses países é dominado por sindicatos sem nenhuma orientação pedagógica; e o funcionalismo público, cujas práticas reprováveis e corriqueiras criam a necessidade, inclusive, de autonomia de certas funções públicas fundamentais, como o Banco Central<sup>116</sup>.

Na verdade, todo esse leque de reformas, segue o espírito descrito por Ffrench-Davis: é necessário “reformular as reformas”. Hoje isso é lugar comum entre os organismos internacionais, principalmente o FMI e o Banco Mundial, frente à regressão econômica e social experimentada na região que é a mais fiel seguidora das suas recomendações<sup>117</sup>.

As preocupações com a América Latina por parte do Fundo e do Banco Mundial, não se devem tanto pela sua importância econômica, mas, principalmente, por aspectos políticos-ideológicos. Uma preocupação que aparece em vários documentos do Fundo Monetário e do BIRD, diz respeito ao impacto social dos programas de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento, alvo de inúmeras críticas dos opositores das reformas, as quais têm sido identificadas na América Latina como responsáveis pelo baixo crescimento dos países seguidores dos programas e pelo empobrecimento de importantes segmentos sociais<sup>118</sup>.

A agenda de reformas do Fundo, ao mesmo tempo em que ganhou parceiros internos importantes nos países periféricos estagnados, recebeu duras críticas ao longo dos anos 90, pela sua contribuição com o lento crescimento de diversas economias

---

<sup>116</sup> Além desses três focos para as reformas de segunda geração, Williamson fala da necessidade da construção de sistemas nacionais de inovação, da modernização física da infraestrutura institucional e de uma segunda rodada de reformas no setor financeiro, voltada para a transparência, práticas contábeis, supervisão preventiva e lei de falências.

<sup>117</sup> Ricardo Ffrench-Davis. *Reforming the Reforms in Latin América*. London: Macmillan, 2000.

<sup>118</sup> Como aparece em FMI. “Social dimensions of change: the IMF’s policy dialogue”. Contribution to the World Summit on Social Development. Washington: IMF, 1995.

nacionais e o agravamento da situação social. Na América Latina, palavras de ordem contra o FMI ouvidas em vários momentos, em diferentes países, corroboram as preocupações do Fundo com a resistência ao modelo reformista e a sua legitimidade social.

É nesse contexto, que se fala em avançar num “ajustamento estrutural com face humana”, onde a prioridade máxima é reduzir a pobreza. É assim que a pobreza passa a ocupar um espaço central no discurso sobre a política social recomendada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.

Observando os efeitos perversos dos ajustamentos ainda nos anos 80, Killick e Mallik sumarizam o impacto social das políticas de ajustamento estrutural inspiradas nas recomendações do Fundo. Por um lado, chamam a atenção para a diversidade de situações nacionais frente ao receituário reformista e seus resultados, ao mesmo tempo em que identificam, de forma geral, a ocorrência de impactos importantes nas condições de vida e a ampliação dos riscos sociais, principalmente para trabalhadores organizados e aqueles muito pobres. Observam que os governos signatários dos programas de reformas do FMI em geral adotam medidas emergenciais de proteção dos grupos mais vulneráveis, normalmente sob a forma de programas de transferência de renda, com a anuência do Fundo<sup>119</sup>.

A estratégia do Fundo sempre se reporta à idéia de aumentar a qualidade do crescimento econômico com o envolvimento ativo da sociedade com as reformas. Para a instituição, isso englobaria a estabilidade macroeconômica, apoiada em políticas monetária e fiscal austeras; um ambiente econômico apropriado ao livre comércio e ao investimento externo; transparência legal, com ênfase em reformas administrativas e no poder judiciário; profundas reformas nas políticas do trabalho, estimulando a competitividade no mercado de trabalho, assim como a flexibilidade salarial e a diminuição da rigidez das relações de trabalho. Incluiria também as políticas sociais e uma maior efetividade dos gastos sociais, com a ampliação dos mecanismos de proteção

---

<sup>119</sup> T. Killick. e M. Malik. “Country experiences with IMF programmes in the 1980s”. ODI Working Paper 48. Londres: Overseas Development Institute, 1991.

aos mais pobres. Nesse último ponto, quando fala especificamente da política social o Fundo recomenda atenção especial para com os efeitos de curto prazo do ajustamento, através de uma nova geração de políticas sociais. Assim, devem ser identificados os grupos mais vulneráveis e desenvolvidas políticas dirigidas a eles, focalizando os gastos através de programas diretos de transferência de renda. Ao mesmo tempo, no que se refere aos campos tradicionais da política social o Fundo recomenda, especificamente para educação e saúde, reformas radicais, visando tornar suas estruturas crescentemente auto-sustentáveis.

### **2.3. A jovem OMC na difusão do projeto liberal**

A centralidade da liberalização comercial na agenda de reformas econômicas e sociais faz da Organização Mundial do Comércio (OMC) hoje uma das mais atuantes agências globais em prol do projeto liberal. A OMC, criada em 1º de janeiro de 1995, é uma das mais jovens organizações internacionais. Sucessora do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), criado no imediato pós-guerra, foi estabelecida a partir dos entendimentos entre os países membros na Rodada do Uruguai (1986-1994), tendo como missão principal, garantir que os fluxos comerciais circulem com a maior fluidez e previsibilidade possíveis<sup>120</sup>.

Durante os anos 90 se intensificaram os esforços para ampliar a coerência dos acordos comerciais com as políticas de ajustamento estrutural elaboradas pelo FMI e pelo Banco Mundial. Nesse contexto, a OMC foi criada e os acordos que sucederam o 1º de janeiro de 1995 indicam o caminho seguido em prol da liberalização comercial, com grande pressão sobre os países periféricos e os mais dinâmicos do oriente, como a China. Na verdade, em vários momentos desde sua criação, a pressão por liberalização exercida pelas agências globais, encontra na OMC a sua grande promotora.

---

<sup>120</sup> Com sede em Genebra, a OMC conta com 148 países membros (13 de outubro de 2004) e um *staff* de 630 pessoas, comandadas pelo seu Diretor Geral Supachai Panitchpakdi. Para maiores informações consultar [www.wto.org](http://www.wto.org).

Como afirma o próprio Fundo Monetário, a instituição tornou-se uma colaboradora de primeira ordem para a construção de uma economia internacional livre dos protecionismos e de políticas comerciais e financeiras autárquicas. No período recente, a OMC fez grandes esforços em conjunto com o BIRD e o FMI para ampliar o grau de convergência de suas ações.

Várias reuniões celebraram essa proximidade e os esforços pela coerência das políticas do BIRD e do FMI com a atuação da OMC em prol da liberalização do comércio. Em 2004, a diretora interina do Fundo, Anne Krueger, apresentou ao Conselho Geral da OMC a nova política de crédito da instituição, que funcionaria como um “mecanismo de integração e liberalização comercial”, oferecendo ajuda aos países membros com dificuldades em suas contas externas resultantes dos efeitos sobre suas economias da liberalização comercial, da redução de tarifas, da eliminação de barreiras à importação, entre outros. No mesmo ano, na segunda reunião do Conselho Geral o novo Diretor Gerente do FMI, Rodrigo de Rato y Figaredo e o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, manifestaram seu firme apoio a Declaração de Doha, cujos princípios reafirmam o livre comércio como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentado<sup>121</sup>.

Ainda como herança das negociações da Rodada do Uruguai, no âmbito do GATT, em fevereiro de 1997, celebrou-se o acordo para ampla liberalização dos serviços de telecomunicações, assinado por 69 países membros da OMC. Nesse mesmo ano, representantes de 40 governos fecharam as negociações sobre comércio e tarifas de produtos de tecnologia da informação e 70 países selaram acordos sobre a liberalização de serviços financeiros, incorporando mais de 95% do comércio de serviços bancários, de seguros, de operações com valores e de informações financeiras. Em 2000, houve novas

---

<sup>121</sup> A importância da proximidade das instituições aparece na “Declaração Ministerial”, assinada em Doha, em 14 de novembro de 2001, por ocasião da Quarta Conferência Ministerial da OMC. “Somos conscientes de que não é possível fazer frente, somente com medidas adotadas no campo do comércio, aos desafios que se colocam aos países membros frente a um quadro internacional em rápida evolução. Continuaremos trabalhando junto com as instituições de Bretton Woods em prol de uma **maior coerência na formulação de uma política econômica em escala mundial**” [grifo meu]. World Trade Organization (WTO). “Ministerial Declaration”. Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 14 novembro, 2001.

negociações em torno da liberalização do comércio de produtos agrícolas e dos serviços, assim como sobre medidas antidumping e subvenções, propriedade intelectual, transparência e liberalização das contratações públicas e possíveis regras de exceção para países em desenvolvimento com dificuldades para cumprir os acordos de comércio<sup>122</sup>.

A Declaração celebrada em Doha, no Qatar, estabeleceu um amplo programa para as negociações sobre as questões relativas à celebração e aplicação dos acordos comerciais no âmbito da OMC. Em seu *Understanding the WTO* publicado em 2003, a organização estabelece o que denomina por questões transversais e questões novas, que se referem a diversos acordos, e algumas questões recentemente incluídas no programa de trabalho. Entre elas, os blocos econômicos regionais, comércio e meio ambiente, transparência na contratação pública, comércio eletrônico e política para concorrência, entre outros<sup>123</sup>.

#### Quadro 2 – Temas de trabalho presentes na “Declaração de Doha”

1. Aplicação das normas
2. Agricultura
3. Serviços
4. Acesso aos mercados (não agropecuários)
5. Propriedade intelectual
6. Investimentos
7. Concorrência
8. Transparência da contratação pública
9. Facilitação do comércio
10. Antidumping
11. Subvenções
12. Acordos regionais
13. Solução de conflitos
14. Meio ambiente
15. Comércio eletrônico
16. Pequenas economias
17. Comércio, dívida e finanças
18. Comércio e transferência de tecnologia
19. Cooperação técnica
20. Países menos desenvolvidos
21. Tratamento especial e diferenciado

Fonte: OMC (elaboração própria).

<sup>122</sup> WTO. *The World Trade Organization in Brief*. Genebra: WTO Publications, 2004.

<sup>123</sup> WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: WTO, Information and Media Relations Division, Setembro 2003. (3ª edição; publicado anteriormente como “Trading into the Future”).

No conjunto de novos itens incorporados à agenda tradicional sobre comércio internacional estão a questão do comércio eletrônico, do meio ambiente, das pequenas economias. Nenhum ponto da Declaração de Doha trata das áreas social e do trabalho como pontos de preocupação da OMC. A instituição afirma que em meio a um conjunto de antigos e novos temas referentes ao comércio internacional, “outro tema que de vez em quando tem sido objeto de intenso debate na OMC diz respeito ao comércio e aos direitos dos trabalhadores. Este tema não figura no programa de trabalho da OMC, mas, dada a grande atenção que desperta hoje, foi incluído de maneira indireta”<sup>124</sup>.

Para a OMC, o tratamento das relações entre comércio, normas trabalhistas e direitos sociais é uma questão bastante controversa. Anterior a Doha, na Conferência de Cingapura, em 1996, os países membros definiram com clareza a função da organização e determinaram que o órgão competente para tratar das normas do trabalho é a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Três questões básicas foram formuladas naquela ocasião: a primeira, de ordem jurídica, sobre a possibilidade ou não de autorizar medidas comerciais como meio de pressionar os países que violam os direitos laborais fundamentais; a segunda, de ordem analítica, indaga se a escassez de direitos do trabalho num país proporciona uma injusta vantagem deste no mercado internacional; por fim, uma questão de ordem institucional: se a OMC é o lugar adequado para a deliberação sobre problemas relativos às questões laborais. Assim, a organização responde essas questões.

*“Renovamos nosso compromisso de respeitar as normas fundamentais do trabalho internacionalmente reconhecidas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o órgão competente para estabelecer essas normas e ocupar-se delas, e afirmamos nosso apoio ao seu trabalho de promoção das mesmas. Consideramos que o crescimento e o desenvolvimento econômico impulsionado pelo incremento do comércio e da maior liberalização comercial contribuirão para a promoção dessas normas. Rechaçamos a utilização de normas de trabalho com fins protecionistas e acreditamos que não se deve questionar as vantagens comparativas dos países, em particular dos países em desenvolvimento com baixos salários. Dessa forma, tomamos nota que as secretarias da OMC e da OIT prosseguirão sua atual colaboração”<sup>125</sup>.*

---

<sup>124</sup> Idem, p.63.

<sup>125</sup> Idem, pp.74-75.

Essas questões e a resposta peremptória da OMC indicam a clara posição da organização sobre os direitos dos trabalhadores e a necessidade de cumprimento de normas trabalhistas básicas. Evidenciam também a existência de pressões para incluir em seu programa de trabalho temas como o direito do trabalho e o direito social. Vários países, principalmente da Europa continental ocidental, além de Organizações Não Governamentais, observaram que as normas e disciplinas da OMC constituiriam um poderoso incentivo para a melhora das condições de trabalho nos países membros. Países em desenvolvimento e alguns dos desenvolvidos, como os Estados Unidos, convergem para a posição da OMC, de considerar a campanha para incluir as normas de trabalho no âmbito das negociações comerciais multilaterais como um disfarce do protecionismo para países que querem debilitar as vantagens comparativas dos seus concorrentes mais pobres, conquistadas por conta da liberalização.

São várias as acusações sobre a OMC e a sua não observância da dimensão social do processo de liberalização comercial. Isso levou a organização a produzir documentos em que sistematiza não só as vantagens do livre comércio, mas também os “mal-entendidos” acerca das suas posições. Um deles chama a atenção por constar recorrentemente das relações de críticas à organização: “a OMC destrói empregos e acentua a pobreza”. Resposta da OMC:

*“Essa acusação é errônea e simplista. O comércio pode ser uma força muito poderosa para a criação de empregos e para a redução da pobreza. Em última instância, é esse precisamente o seu objetivo. Às vezes é necessário introduzir alguns ajustes para fazer frente à perda de postos de trabalho por conta da abertura. Aí é aonde as coisas são mais complexas”<sup>126</sup>.*

A convicção da organização é que um comércio mais livre e estável fomenta o crescimento econômico e, por conseguinte, ajuda a criar empregos, reduzir a pobreza e a desigualdade. O primeiro beneficiário é o país que liberaliza seu comércio, depois aqueles que se utilizam desse novo espaço para vender os seus produtos e serviços. Entretanto, diz a OMC, é inegável que os produtores antes protegidos e seus

---

<sup>126</sup> World Trade Organization. *10 common misunderstandings about the WTO* Geneva: WTO publications, pamphlets in series, 2003. p. 07.

trabalhadores terão que fazer frente à forte competição derivada da abertura. Alguns sobreviverão e se tornarão mais fortes; outros terão dificuldades para obter um novo emprego, outros não se adaptarão, o que costuma ocorrer principalmente entre os trabalhadores de países carentes de políticas eficazes para estimulá-los a aproveitarem as oportunidades geradas pelo livre comércio. De qualquer forma, lembra a organização, nenhum país é levado compulsoriamente à liberalização. Esse processo é o resultado de entendimentos internos dos países, apoiados pela Organização Mundial do Comércio<sup>127</sup>.

Apesar das críticas, prevalece no interior da OMC a posição de não envolvimento nas questões sociais e das normas trabalhistas. Nenhum grupo de trabalho atua hoje nesses pontos. Entretanto, temas como os combates à pobreza, à desigualdade, ao desemprego, aparecem em estudos especiais da organização e em discussões sobre os “custos temporários do ajustamento” em virtude do processo de abertura comercial<sup>128</sup>.

De forma similar ao Fundo Monetário e ao Banco Mundial, a OMC considera que problemas de curto prazo não devem abalar a fé nos benefícios econômicos e sociais de longo prazo oferecidos pelo livre comércio, como crescimento econômico e redução da pobreza e da desigualdade<sup>129</sup>. O fracasso das negociações da Rodada de Doha em 2006 expõe, no entanto, um conjunto de contradições no suposto consenso de que a construção de um mundo livre de barreiras comerciais é, por definição, o caminho para o crescimento econômico e a redução da pobreza e da desigualdade. Apesar disso, dos principais organismos internacionais penetrar também em uma parcela significativa das elites locais dos países do sul, as contradições entre os interesses nacionais e o aprofundamento da liberalização comercial em escala global parecem crescentes.

---

<sup>127</sup> Sobre as vicissitudes do livre comércio na visão da OMC ver: World Trade Organization. *10 benefits of the WTO trading system*. Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.

<sup>128</sup> Ver Marc Bacchetta e Marion Jansen. “Adjusting to trade liberalization: the role of policy, institutions and WTO disciplines”. Genebra: WTO Publications (Special Studies 7) abril de 2003.

<sup>129</sup> No caso do desemprego, o trabalho de Trefler sobre a liberalização comercial entre Canadá e Estados Unidos, que procura quantificar os custos da integração em termos da perda de empregos, sugere que os impactos indesejados de curto prazo da liberalização, seriam superados num período próximo há sete anos. Daniel Trefler. “The Long and Short of the Canada-US Free Trade Agreement”, *NBER Working Paper* (8293), maio de 2001. Para maiores detalhes sobre os impactos de curto prazo da abertura e o papel do livre comércio no combate à pobreza ver World Bank. “Adjusting to Trade Liberalisation” in: *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, pp. 57-78, Washington, DC, 1997.

## 2.4. Especificidades da OIT e da CEPAL

Em grande medida, o fundamentalismo e a identidade do *World Bank Group*, do Fundo Monetário Internacional e da Organização Mundial do Comércio em relação às reformas econômicas, sociais e do trabalho facilitam a leitura das diretrizes básicas da agenda de reformas proposta. Também é fato que essas instituições oferecem a pauta de temas a serem discutidos em torno das reformas, o que contribui para uma certa padronização do debate a partir de suas posições. Em que pese a massificação do debate a partir das três instituições, o quadro de posições de outros organismos internacionais é bastante heterogêneo. Essa heterogeneidade diz respeito principalmente aos “irmãos menores”<sup>130</sup> das principais agências, que também participam do debate em torno das reformas liberais. A diferença de posições desses outros organismos, salutar por incluir na agenda temas e preocupações nem sempre presentes nos documentos das “agências-mães”, é também, por vezes, o espaço do contraditório do seu fundamentalismo.

Apesar da ampla hegemonia das principais agências globais e das dificuldades para a sistematização da diversidade das agências menores, é necessário apontar os seus aspectos fundamentais e as perspectivas de instituições como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ou de órgãos com atuação regional, como a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Não cabe aqui fazer uma tipologia das posições dessas instituições relativas a difusão do projeto liberal. Para isso, seria necessário fazer uma análise minuciosa das posições de cada uma delas para enquadrá-las, respectivamente, numa categoria própria. Esse não é o objetivo desse trabalho, tampouco ajudaria a explicitar o sentido geral das perspectivas dessas agências frente às principais instituições.

A sistematização das posições recentes da OIT sobre os efeitos da globalização tem por objetivo caracterizá-la como um importante pólo de resistência ao fundamentalismo das principais agências. Na ordem atual, a ação de resistência da OIT assume características próprias.

---

<sup>130</sup> Expressão usada por Stiglitz, op. cit.

Em contraste com o fundamentalismo do FMI, do Banco Mundial e da OMC, a instituição tem concentrado seus esforços na defesa de condições básicas de trabalho e no estabelecimento de certos padrões sociais mínimos. Desenvolve uma ação contínua e determinada que tem como eixo estruturante a luta pelo “trabalho decente”. Para a OIT, “trabalho decente” é um conceito organizador que proporciona um marco geral para as ações de desenvolvimento econômico e social, as quais convergem para quatro objetivos estratégicos: os direitos do trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social<sup>131</sup>.

A luta pelo “trabalho decente” assumiu um formato institucional na OIT com a criação da *Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização*, em fevereiro de 2002. Tal comissão foi criada, em grande medida, com o objetivo de auxiliar a inclusão na agenda de discussão sobre a globalização, de temas como emprego, igualdade, pobreza e proteção social. Na verdade, a ação da comissão, segundo as suas diretrizes básicas, encaixa-se na perspectiva de “humanizar a globalização” ou dar uma “face humana” ao processo de integração e liberalização econômica, conforme a visão do FMI e do BIRD.

O debate sobre a “dimensão social da globalização” aparece de forma peculiar na agenda de discussão proposta pela OIT. Desde o início dos anos 90 a instituição apontava para o fato de que muitos, de maneira precipitada, deram por suposto que a chamada globalização traria consigo a internacionalização econômica, e, por conseguinte, a propagação dos avanços tecnológicos, a expansão da economia, da democracia, o emprego e o bem-estar. Ao contrário dos fundamentalistas das “agências-mães”, a OIT aponta que não foi isso o que ocorreu de fato:

*“Indicador atrás de indicador revelou que o crescimento era desigual, tanto dentro dos países como entre os distintos países. A pobreza não havia sido erradicada, seguia existindo a injustiça social, e aumentaram as desigualdades. Em 1960, o PIB per capita dos 20 países mais ricos era 18 vezes mais alto que o PIB dos 20 países mais pobres. Em 1995, era 37 vezes mais alto. Se bem aumentavam as exportações dos países em desenvolvimento, com respeito ao total das exportações mundiais, esse aumento se limitava a um pequeno número desses países, voltados ao ajuste de suas contas externas. No mundo inteiro, o número de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia praticamente não variou no decênio de 1990”<sup>132</sup>.*

---

<sup>131</sup> Cf. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>132</sup> Idem.

Foi a partir dessa percepção que a organização norteou sua ação ao longo dos anos 90. Sua presença na *Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Social* (Copenhague, 1995) evidenciou-se na intensa participação do então representante especial do secretário geral, Juan Somavia, que viria a ser o diretor-geral da OIT, assim como nos compromissos firmados por mais de 153 chefes de Estado em torno de temas consagrados pela ação da instituição. Um desses compromissos afirma o pleno emprego como prioridade básica das políticas econômicas e sociais. Os delegados acordaram também, proteger os direitos básicos dos trabalhadores, a partir da “observância das convenções pertinentes a Organização Internacional do Trabalho, incluindo aquelas que tratam da proibição do trabalho forçado, do trabalho infantil, da liberdade de associação, do direito de sindicalização, da negociação coletiva e do princípio de não discriminação”<sup>133</sup>.

Em torno dessas afirmativas e das resoluções da reunião ministerial da OMC realizada em Cingapura, em 1996, firmou-se, em junho de 1998, a *Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, com a participação de representantes de governos, empregadores e trabalhadores, expressando o compromisso dos signatários de respeitar e defender os valores humanos fundamentais. Em pronunciamento por ocasião da leitura pública da Declaração, o então diretor-geral da OIT à época, Michel Hansenne, exprimiu o espírito do documento, ao afirmar:

*"A OIT assume as tarefas encomendadas pela comunidade internacional, adotando a tal efeito, a devida conta das realidades da mundialização da economia, uma verdadeira **plataforma social mínima de âmbito mundial** [grifo meu]. Assim, a Organização Internacional do Trabalho está em condições de abordar com otimismo o novo século que se aproxima"*<sup>134</sup>.

A Declaração de 1998 tem o objetivo claro de comprometer todos os estados-membros que haviam ou não ratificados as Convenções da OIT pertinentes a cada um dos temas, com a observância de quatro pontos anunciados em Copenhague<sup>135</sup>:

---

<sup>133</sup> ONU. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. (Copenhague, 6 a 12 de março de 1995). pp. 16-17.

<sup>134</sup> Discurso de Michel Hansenne na Conferência Internacional do Trabalho, por ocasião da leitura da *Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*. Genebra: junho de 1998.

<sup>135</sup> OIT. *Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*. Genebra, 1998.

- *Liberdade de associação, liberdade sindical e direito de negociação coletiva;*
- *Eliminação do trabalho forçado;*
- *Abolição do trabalho infantil;*
- *Eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.*

A estratégia da Declaração firmada em junho de 1998 procura incorporar uma agenda contida nas Convenções da OIT e consideradas fundamentais e/ou prioritárias e representa um esforço pela ratificação de convenções relativamente consensuais entre os principais países membros. De fato, já em 1995 a OIT lançou uma campanha com o objetivo de obter a ratificação universal dessas convenções. O Conselho de Administração da OIT estabeleceu oito convenções consideradas fundamentais por abarcarem temas vistos como princípios e direitos fundamentais do trabalho. Obteve 1.200 ratificações referentes a essas convenções, ou 86% do total. Além das oito convenções fundamentais, outras quatro foram consideradas prioritárias pelo Conselho, pela sua importância para o funcionamento do sistema de normas internacionais do trabalho. O conjunto dessas convenções constituiu a espinha dorsal da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho<sup>136</sup>.

### **Quadro 3 - Convenções fundamentais e prioritárias da OIT**

<p><b>Convenções fundamentais</b></p> <p>Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, 1948 (núm. 87)</p> <p>Convenção sobre o direito de sindicalização e negociação coletiva, 1949 (núm. 98)</p> <p>Convenção sobre o trabalho forçado, 1930 (núm. 29)</p> <p>Convenção sobre a abolição do trabalho forçado, 1957 (núm. 105)</p> <p>Convenção sobre a idade mínima, 1973 (núm. 138)</p> <p>Convenção sobre as piores formas de trabalho infantil, 1999 (núm. 182)</p> <p>Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (núm. 100)</p> <p>Convenção sobre a discriminação (emprego e ocupação), 1958 (núm. 111)</p>
<p><b>Convenções prioritárias</b></p> <p>Convenção sobre a inspeção do trabalho, 1947 (núm. 81)</p> <p>Convenção sobre a inspeção do trabalho (agricultura), 1969 (núm. 129)</p> <p>Convenção sobre a consulta tripartite (normas internacionais do trabalho), 1976 (núm. 144)</p> <p>Convenção sobre a política de emprego, 1964 (núm. 122)</p>

Fonte: OIT

<sup>136</sup> Idem.

O pronunciamento do então diretor-geral, Michel Hansenne é peremptório quanto aos objetivos da Declaração, que visa constituir uma “verdadeira plataforma social mínima de âmbito mundial”, como estratégia para proporcionar uma dimensão social à globalização. Assim, apesar de fazer reiteradas referências a necessidade do crescimento econômico e de uma agenda de desenvolvimento, a OIT distanciou-se nos anos 90 dos embates relativos a política e a condução macroeconômica e aproximou-se de temas com forte apelo na comunidade internacional. Outros temas também ganharam centralidade na agenda da OIT, como a preocupação com o desenvolvimento de novas formas de governança e do modelo tripartite, capazes de, num contexto de liberalização econômica, assegurar a participação efetiva dos cidadãos nas decisões públicas. É o que se denomina, em vários estudos sobre a participação popular, de *empowerment*.

O forte apelo junto à comunidade internacional de temas como trabalho infantil, trabalho forçado, escravidão, liberdade sindical, *empowerment*, aproxima a agenda da OIT da posição do Banco Mundial na luta pela agenda social mínima. É o que se pode observar na posição do Banco quanto a liberdade sindical, direito a negociação coletiva, escravidão e trabalho forçado, conforme se constata no *World Development Report 2005*:

*“Assegurando a liberdade sindical e a negociação coletiva, se caminha para a promoção da eficiência do mercado de trabalho e de um melhor rendimento econômico. Existem óbvias razões econômicas e sociais para proibir a escravidão e toda forma de trabalho forçado”<sup>137</sup>.*

De fato, a instituição se coloca até hoje, como um dos mais importantes espaços de luta política para a garantia de direitos universais básicos, direito de associação, igualdade de oportunidades e condições decentes de trabalho. Demonstra grande preocupação com mecanismos de proteção clássicos, como o seguro-desemprego e, de maneira mais ampla, com a estrutura de inspiração bismarkiana da política social, frágil ou sequer montada nos países periféricos.

Todavia, depois de fortes embates com o fundamentalismo liberal nos anos 80, em que a instituição sofreu com a pressão das principais agências internacionais e do governo estadunidense, houve uma clara alteração de posições.

---

<sup>137</sup> World Bank. *World Development Report 2005*. Washington: World Bank, 2005. p. 141.

A OIT construiu uma agenda ao longo da década de 1990, incorporando uma questão para ela central nos países submetidos às reformas estruturais de corte liberal: assegurar os direitos sociais e do trabalho, num contexto de globalização. Na contramão da tradição do pós-guerra, como se vê na *Declaração da Filadélfia*, de 1944, a instituição não somente recuou para uma agenda mínima nos anos 90, mas também incorporou temas da agenda liberal, a exemplo de orientações indicativas de que formas flexíveis de trabalho encorajariam o desenvolvimento dos países num mundo globalizado<sup>138</sup>. Mas não se limitou a isso. Além de recuar para uma agenda social mínima, a instituição referendou, até com um certa contundência, as vicissitudes do processo de globalização:

*Um objetivo básico dos programas de reforma econômica é adaptar-se a crescente mundialização das economias nacionais. O rápido crescimento do comércio e dos investimentos oferece aos países em desenvolvimento mais oportunidades de elevar sua taxa de crescimento da produção e da criação de empregos. A liberalização do comércio mundial proporciona mercados de exportação potenciais, e a atração de investimentos estrangeiros diretos criará novos postos de trabalho, facilitará o acesso a tecnologia e trará outros benefícios derivados. Os êxitos econômicos da Ásia oriental e meridional são manifestações de como essas oportunidades da mundialização podem ser poderosas com vistas ao crescimento e a criação de emprego. Todavia, os países em desenvolvimento, necessitam adotar estratégias orientadas para o exterior, atuando para o fortalecimento de sua competitividade internacional. Isso exigirá diversas medidas de liberalização econômica e a manutenção da estabilidade macroeconômica, assim como uma política de melhor alocação dos recursos da economia*<sup>139</sup>.

Nesse sentido, a preocupação da OIT não recai exatamente nos resultados de longo prazo das reformas, mas, a exemplo do que ocorre com outros organismos, sobre os efeitos ditos de curto prazo e temporários do processo de ajustamento estrutural das economias em desenvolvimento à mundialização. Isso suscita um conjunto de questões. Uma delas diz respeito ao ritmo das reformas econômicas e seus efeitos sociais. A instituição considera temerário o avanço rápido de reformas liberalizantes, principalmente em economias com alto nível de protecionismo, desigualdades e distorções de mercado, já que isso poderia acarretar um aumento socialmente inaceitável do desemprego, do subemprego e da pobreza, colocando em risco a própria viabilidade

<sup>138</sup> Robert Plant. "Labour standards and structural adjustment in Hungary". Occasional Paper 7. Genebra: Interdepartmental Project on Structural Adjustment - ILO, 1994.

<sup>139</sup> OIT. *El Empleo en el Mundo: 1996/97: las políticas nacionales en la era de la mundialización*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996. p. 191.

do programa de reformas. Assim, recomenda que as reformas estruturais sejam feitas sem hesitação, mas de forma escalonada e gradual, para que se tenha mais tempo para o estabelecimento de um consenso político e social em torno do programa reformista, assim como para o encaminhamento de reformas institucionais intrinsecamente difíceis, mas indispensáveis, como aquelas que visam consolidar a capacidade administrativa do Estado, a sustentabilidade fiscal e as privatizações.

Outra questão diz respeito a necessidade de conjugar a defesa de direitos sociais básicos com políticas de combate a pobreza e de atendimento aos atingidos pelo processo de liberalização. Desde a Conferência de 1993 a OIT insiste para que as reformas trabalhistas executadas no âmbito das reformas estruturais lhe sejam submetidas, já que podem significar a perda de direitos sociais adquiridos. A instituição também afirma ser favorável às políticas de combate à pobreza, como aquelas patrocinadas pelo Banco Mundial, principalmente num contexto de ajustamento prejudicial às condições de vida da população. Observa que a manutenção de direitos sociais básicos anteriormente estabelecidos não é incompatível com a luta contra a pobreza, antes pelo contrário: a relação entre essas duas linhas de ação em prol da cidadania pode encontrar apoio e interesses comuns tanto entre os muito pobres e desorganizados como em setores organizados, nos sindicatos, nas associações e nos movimentos sociais.

Como afirma Robert Plant, a OIT admite prejuízos reais causados pelo processo de ajustamento estrutural sobre o emprego, a renda e o aparato de proteção social nos países em desenvolvimento, o qual, na visão da instituição, tem trazido grandes dificuldades para a manutenção de direitos sociais básicos de cidadania. Nesse quadro, dada a inevitabilidade da internacionalização liberal, o desafio é garantir certos padrões sociais mínimos frente ao avanço do livre comércio, da desregulamentação econômica e dos ajustamentos estruturais. Foi assim que a OIT recuou para uma agenda mínima, num contexto econômico desfavorável ao crescimento econômico, ao emprego, à renda e

à proteção social, com crescente perda de capacidade crítica em relação ao neoliberalismo<sup>140</sup>.

Exercendo ação direta sobre a América Latina e muito mais enquadrada no processo de homogeneização da ação dos organismos internacionais para a difusão do projeto liberal capitaneado pelo FMI, Banco Mundial e OMC, figura a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). A respeito desse organismo, serão feitas apenas algumas considerações sobre o andamento e o impacto das reformas econômicas na América Latina.

Em um grande esforço de análise sistemática sobre as reformas econômicas, com seus desdobramentos na área social e do trabalho, a CEPAL desenvolveu, com pesquisadores de vários países, o projeto *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. O trabalho, que consumiu três anos e foi organizado por Bárbara Stallings e Wilson Peres, consistiu em um grande esforço de sistematização sobre as reformas na América Latina, abrangendo Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru e um conjunto variado de temas relativos a macroeconomia, as políticas setoriais, emprego, equidade e mudanças microeconômicas na região decorrentes das reformas<sup>141</sup>. Pela sua amplitude, esse trabalho é uma boa síntese das discussões no âmbito da CEPAL sobre as reformas econômicas e sociais.

É corrente a posição de que os resultados até o momento foram decepcionantes em termos do crescimento econômico, situando-se abaixo daqueles do período anterior às reformas em vários países e mostrando-se claramente insuficientes para fazer frente aos problemas sociais da região. Segundo os pesquisadores da CEPAL, persistem problemas importantes em relação ao crescimento, ao investimento e a produtividade na região. Consideram ainda que a geração de emprego foi lenta nas últimas décadas e que,

---

<sup>140</sup> Plant, *idem*.

<sup>141</sup> Bárbara Stallings e Wilson Peres. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002 (1ª edição inglesa, 2000).

apesar da fragilidade das informações, é muito provável que a desigualdade tenha aumentado nos países<sup>142</sup>.

Na perspectiva de construir uma agenda para “uma ofensiva social” na região, o trabalho conclui que atingir taxas de crescimento altas e estáveis é um pré-requisito para reduzir o desemprego e a desigualdade, embora não prescindida de medidas adicionais que assegurem prioridade máxima aos problemas sociais. Em seu diagnóstico, as “reformas de primeira geração” implementadas obtiveram bons resultados ao elevarem a entrada de investimentos estrangeiros na região, ampliarem as exportações e incorporarem novos setores tecnologicamente mais avançados. O problema observado é que todo esse movimento dado às reformas de primeira geração concentra-se em estruturas mais organizadas, tipicamente na grande empresa, com alta produtividade. Dessa forma, seu impacto na geração de postos de trabalho seria lento e insuficiente, assim como a geração de postos de trabalho no setor público, tradicional e importante gerador de empregos em vários países da região, mas agora incapaz de fazê-lo, já que submetido aos novos tempos da austeridade fiscal.

As conclusões do trabalho sobre qual caminho seguir na questão do emprego indicam a importância de se buscar um novo rumo. Em primeiro lugar, deve-se observar que “neste momento na América Latina, a maior parte dos postos de trabalho, tanto na área urbana quanto na rural, é oferecida por pequenas empresas, e especialmente pelas microempresas, de forma que esse grupo de empresas merece atenção especial”<sup>143</sup>. Assim, seria necessário encontrar maneiras de oferecer bens e serviços públicos eficientes e com baixo custo para essas empresas; desburocratizar, reduzindo a regulação e os controles, ampliando as possibilidades de criação de novas empresas; e facilitar o acesso ao crédito através de programas para microempresas, como faz o *Banco del Sol* na Bolívia.

---

<sup>142</sup> Idem, pp. 248-250. Ver também Victor Tokman. “Generacion de empleo em um nuevo contexto estructural”. Lima: ILO Regional Office, 1994.

<sup>143</sup> Idem.

Uma sugestão alternativa presente em vários trabalhos sobre reformas para a criação de empregos, seria avançar na flexibilização do mercado de trabalho. O documento qualifica essa opção como demasiadamente genérica, dadas as enormes diferenças entre os países, e redundante, dado que os mercados de trabalho nos países latinos americanos já são muito flexíveis. Dessa forma, os resultados em termos de emprego não seriam compensadores frente ao desgaste político para a implementação de medidas flexibilizadoras. Além de apoiar a pequena e microempresa, seria importante “melhorar o funcionamento do mercado de trabalho” nos países e não somente se concentrar na sua flexibilização. No essencial, é preciso melhorar o acesso ao seguro-desemprego e a programas de transferência de renda, a fim de facilitar a transição entre empregos; disponibilizar uma maior quantidade de informações aos trabalhadores e empresários, com o objetivo de reduzir o tempo de procura por emprego, além de oferecer programas consistentes de qualificação da mão-de-obra.

Em segundo lugar, uma ofensiva social hoje na América Latina, demandaria, segundo os pesquisadores, um gasto social maior e mais eficiente. Isso exigiria simultaneamente, um crescimento mais rápido do produto, a ampliação dos gastos públicos como porcentagem do PIB e o aumento dos gastos sociais como parcela do gasto público total, para ampliar de forma substantiva os recursos para a política social.

Por outro lado, reformas que tornem o gasto social mais eficiente seriam fundamentais, fazendo com que esses recursos cheguem aos mais pobres e, principalmente, às áreas sensíveis ao desenvolvimento, particularmente à educação. Embora com resultados de mais longo prazo, os gastos em educação trazem, segundo o trabalho, vantagens múltiplas em termos de competitividade e redução da desigualdade.

Outra preocupação diz respeito ao ritmo e aos impactos mais ou menos intensos das reformas em termos econômicos e sociais. Concentrando-se em cinco reformas de “primeira geração” (liberalização das importações, liberalização financeira interna, abertura da conta de capital, reforma tributária e privatização), constrói-se um índice das reformas estruturais, no qual se procura auferir o ritmo das reformas nos nove países pesquisados entre 1970 e 1995.

A preocupação com o ritmo das reformas conecta-se a um outro problema: a sua velocidade, principalmente no caso daquelas de primeira geração, que pode ampliar certos efeitos sociais negativos no curto prazo e, assim, aumentar a resistência às mesmas. O problema é que o ritmo das reformas, mais acelerado ou mais lento, depende de condições gerais dadas no âmbito político, econômico e social nos diversos países. Por isso, também aparece a questão da governabilidade nos diversos países.

**Quadro 4**  
**Diferenças das condições iniciais entre os reformadores radicais e os reformadores cautelosos**

País	Ano <sup>1</sup>	Inflação <sup>2</sup>	Crescimento <sup>3</sup>	Índice de reformas <sup>4</sup>	Governabilidade <sup>5</sup>
<i>Reformadores radicais</i>					
Argentina	1989	1.191	-1,3	0,664	Baixa
Bolívia	1985	1.100	-1,9	0,445	Baixa
Chile	1974	228	1,8	0,316	Baixa
Peru	1990	2.465	-1,5	0,484	Baixa
Média simples	-	1.246	-0,7	0,477	Baixa
<i>Reformadores cautelosos</i>					
Brasil	1990	708	4,4	0,696	Média
Colômbia	1990	26	4,6	0,689	Média/Alta
Costa Rica	1986	27	2,0	0,524	Alta
Jamaica	1989	14	1,9	0,560	Média
México	1985	66	2,0	0,578	Média/Alta
Média simples	-	168	3,0	0,609	Média/Alta

Fonte: Stallings e Peres, 2002. p. 54.

Notas: (1) Ano de início das reformas; (2) Índices de preços aos consumidores (dezembro a dezembro), sendo sua média referente aos cinco anos precedentes às reformas; (3) Taxa média anual de crescimento do PIB, medido em dólares constantes de 1980, para os cinco anos precedentes às reformas; (4) Índice correspondente ao ano em que se iniciaram as reformas; e (5) Avaliação dos autores sobre a capacidade dos governos de tomar e pôr em prática decisões de políticas no fim do período anterior às reformas

Os reformadores radicais (Chile, Argentina, Bolívia e Peru), que passaram por experiências traumáticas, com forte desorganização econômica e política, responderam com tratamento de choque, reduzindo tarifas, eliminando impostos, liberalizando o sistema financeiro, a conta de capitais e privatizando as empresas públicas. Novos governos eleitos ou, como no caso do Chile, o poder obtido por meio de um golpe militar, desde os anos 70 até os anos 90 consolidaram apoios políticos internos às reformas e também apoio internacional, especialmente do FMI e do Banco Mundial. Em um quadro econômico bastante adverso, tais apoios reforçaram sobremaneira as fileiras

dos reformistas liberais radicais. A baixa governabilidade do período anterior às reformas nesses países foi progressivamente dando lugar a uma ampla base de apoio em torno da reorganização econômica capitaneada pela agenda liberal.

Os países classificados como reformadores cautelosos, que implementaram reformas graduais e seletivas, tiveram como ponto de partida condições econômicas, sociais e políticas menos conturbadas que aquelas existentes nos reformadores radicais. O gradualismo seletivo desses países explica-se, em parte, segundo Bárbara Stallings e Wilson Peres, pelo fato da oposição interna às reformas ser mais generalizada. Dessa forma, apontam, o papel das instituições internacionais para a implementação de reformas nesses países foi mais preponderante, principalmente na Costa Rica e Jamaica, onde as reformas foram impostas explicitamente por empréstimos do Banco Mundial para o ajuste estrutural<sup>144</sup>.

**Quadro 5 - Relação entre as reformas e os resultados obtidos na década de 1990<sup>1</sup>**

País	Reformas	Investimentos	Produtividade	Crescimento	Emprego	Ações <sup>2</sup>
Argentina	Radicais	=	+	+	-	-
Bolívia	Radicais	+	-	+	+	-
Brasil	Cautelosas	-	-	-	-	=
Chile	Radicais	+	+	+	+	+
Colômbia	Cautelosas	+	-	-	-	-
Costa Rica	Cautelosas	+	-	-	+	-
Jamaica	Cautelosas	nd	nd	-	=	nd
México	Cautelosas	=	-	-	+	-
Peru	Radicais	=	+	+	-	+

Fonte: Stallings e Peres, 2002. p. 236.

- (1) Comparação relativa ao período 1950-1980 *versus* a década de 1990.
- (2) Relativo à distribuição primária da renda

Os resultados das reformas na América Latina não indicam avanços significativos do ponto de vista econômico e social. Ao contrário. O que se observa, de acordo com a CEPAL, é que entre os nove países pesquisados, exceção feita ao Chile, o crescimento econômico, do emprego e uma maior equidade não passaram a fazer parte da realidade da maior parte dos países nos anos 90.

<sup>144</sup> Cf. Nancy Montiel. "Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos" Série Reformas Económicas 26. Santiago: ECLAC, 1999. Ver Damien King. "The evolution of structural adjustment and stabilization in Jamaica". Série Reformas Económicas 65. Santiago: ECLAC, 2000.

Os pesquisadores da CEPAL atribuem esse resultado a uma série de fatores. Em primeiro lugar, as reformas atuaram lentamente, em particular sobre o investimento, graças à grande incerteza que provocaram, potencializada pela instabilidade externa. Em segundo lugar, freqüentemente se mostraram inconsistentes entre si, por vezes contraditórias, aumentando a incerteza entre os agentes. Em terceiro lugar, embora o financiamento externo tenha ressurgido para a região nos anos 90, a instabilidade dos fluxos de capitais resultou em uma evolução inconstante dos investimentos. Em quarto lugar, nem todos os países, empresas e trabalhadores tiveram condição de aproveitar os benefícios da integração promovida pelas reformas, o que tendeu a aumentar a desigualdade. Por fim, concluem os pesquisadores, as reformas foram incompletas e necessitam hoje de políticas complementares que façam com que elas obtenham os resultados esperados. Seria o caso das reformas de “segunda geração”, que incluem melhorias no sistema de regulação, da administração pública, do poder judiciário e, especialmente, da educação e da política social<sup>145</sup>.

Essas reformas, numa linha próxima das “agências mães”, seriam hoje, segundo a síntese do trabalho, os desafios para o sucesso de uma estratégia para o crescimento econômico, o emprego e a promoção da equidade na América Latina.

A verdade é que, nos quadros do avanço do projeto liberal, das reformas e da regressão econômica e social latino americana, as contradições abundam. Eleição após eleição, a região tem sinalizado grande hostilidade ao projeto liberal, ao poder norte-americano e, particularmente, ao FMI e ao Banco Mundial. A chegada ao poder de Hugo Chaves na Venezuela, de Nestor Kirchner na Argentina, depois do fundamentalismo de Carlos Ménen e da catástrofe de 2001; de Evo Morales numa Bolívia devastada e, mais, recentemente, de Rafael Correa no Equador da dolarização, assim como a vitória de Luis Inácio Lula da Silva no Brasil, em 2002, depois dos anos do presidente Fernando Henrique Cardoso, são sinalizações de tais contradições e do desconforto de parte importante do povo latino-americano, que anseia por mudanças frente aos desastrosos resultados econômicos e sociais das últimas décadas.

---

<sup>145</sup> Stallings e Peres, 2002. p. 235.

O sucesso dos NICs asiáticos, marcado por um forte intervenção estatal na economia, frente ao fracasso das regiões onde avançaram as reformas liberais desde os anos 80, causa grande desconforto aos liberais, assim como às Agências Globais. Ben Fine constatou a existência de um conjunto de tensões entre as posições (abstratas) destes e o mundo real. Tensões essas que se refletem, segundo ele, em comparações estilizadas que levam a conclusões simplistas e contraditórias com as diferenças entre grupos de países. Comparações estilizadas e abstratas, por vezes incompreensíveis para os seus próprios formuladores, que admitem com grande desconforto o “sucesso do autoritarismo asiático” em promover o desenvolvimento econômico *versus* o “fracasso do populismo” na América Latina, pedra de toque das justificativas convencionais para o atraso da região. Ou ainda, que apontam o *Asian Miracle* como um ponto fora da curva, em contrapartida ao “ajustamento com face humana” para amenizar os efeitos econômicos e sociais regressivos na América Latina, que seria, para eles, algo constitutivo e um avanço indiscutível dentro do modelo de integração à ordem global liberalizada<sup>146</sup>.

---

<sup>146</sup> Ben Fine. *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2001. p. 135.



## Capítulo 3

### *Projeto liberal e a estagnação da economia brasileira*

---

Em seu esforço crítico de interpretação da formação e do desenvolvimento da economia brasileira, João Manuel Cardoso de Mello, observa de maneira precisa em *Capitalismo Tardio*, que o movimento da economia e da formação de “um certo capitalismo” na América Latina foi complexamente determinado, em primeira instância por fatores internos e, em última instância, por fatores externos. Somente assim, diz, “nem a História aparece como singularidade irreduzível, nem como a realização monótona de etapas de desenvolvimento prefixadas”, como se o destino da nação estivesse traçado, condenando-nos ao subdesenvolvimento e a inserção periférica<sup>147</sup>.

A maneira pela qual Cardoso de Mello analisa o movimento da economia e a formação de um “certo capitalismo” na América Latina e, em última instância, a sua determinação complexa, contribui com o esforço de interpretação do avanço liberal no Brasil a partir da década de 1990, considerando as mudanças no cenário internacional e os impasses internos herdados dos anos 80. Também repele a idéia de que tal avanço foi uma “singularidade irreduzível”, assim como a realização de uma etapa inexorável do desenvolvimento do país.

Apesar de situado entre os “reformadores moderados” pelas agências globais, o Brasil foi um *aluno exemplar* no que se refere a implementação do projeto liberal. Ponto a ponto, o Consenso e, depois, a sua “revisão”, desde o início dos anos 90, foram aqui implantados com esmero: liberalização comercial, liberalização financeira, adequação da política cambial, privatizações, reforma fiscal, disciplina fiscal, desregulamentação e novas regulamentações em prol da segurança dos negócios, entre outros, formando uma

---

<sup>147</sup> João Manuel Cardoso de Mello. *Capitalismo Tardio*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. p. 186.

teia complexa de reformas estruturais envolta pela ortodoxia da política econômica, fundada em juros permanentemente altos, câmbio valorizado em grande parte desses quinze anos – exceto nos momentos de crise – e uma política fiscal hostil ao avanço dos investimentos e das políticas públicas.

Sob o espírito deflacionista dominante entre os condutores da política econômica e o avanço da liberalização cercada pelos interesses financeiros externos e internos, em conjunturas distintas, sempre com juros altos, a obsessão pela estabilidade foi permanentemente acompanhada pelo aumento da instabilidade macroeconômica, seja por meio de uma grande expansão da dívida pública, seja através de instabilidade cambial. No plano das relações estado-mercado, a estratégia de redução do papel do estado na economia foi, ao longo do período, prodigiosa em reduzir a capacidade de intervenção governamental em um país em que ela sempre foi imprescindível ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que ampliou o poder dos mecanismos de mercado<sup>148</sup>. Sob conjunturas diferentes, o resultado comum aos distintos governos nesses anos de liberalismo triunfante foi um só: a estagnação econômica.

É claro que não basta observar as recomendações de organismos internacionais e o pseudo-consenso criado em torno das reformas liberais nos bancos das universidades estadunidenses e propagado pelo mundo, para compreender como os diques se romperam no Brasil e como a nossa entrada no “primeiro mundo”, passou a ser cada vez mais identificada, apesar dos resultados pífios, com o novo liberalismo globalizado, triunfante e reformador. O Brasil desses últimos quinze anos viu-se em meio a um processo de amplo avanço do neoliberalismo no mundo. A compreensão da especificidade brasileira do processo de internalização deste projeto de cunho global e liberal e, mais precisamente, da sua apreensão nacional no que se refere ao padrão de organização econômica, é uma condição do esforço interpretativo referente à determinação dos descaminhos do país no período e das dificuldades no encaminhamento da questão social.

---

<sup>148</sup> Ricardo Carneiro. “A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula”. In: CECON/IE/UNICAMP. *Política econômica em foco* 7. Campinas: IE/UNICAMP, nov. 2005/abr.2006.

### 3.1. Reformas estruturais e o padrão de política econômica

A agenda de reformas estruturais e o padrão de política econômica consolidado no país nos últimos quinze anos formam os pilares fundamentais do processo de internalização do projeto liberal no Brasil. Na verdade, são a síntese de uma simbiose complexa e de uma certa estratégia de inserção do Brasil na ordem internacional.

Como visto anteriormente, a crise do desenvolvimentismo, que se explicita desde meados dos anos 70, em larga medida tem como aspectos centrais e simultâneos tanto as mudanças no cenário internacional como a incapacidade do Estado de arbitrar interesses internos privados contraditórios, ajustando os interesses do Estado e de suas empresas, da grande empresa nacional privada e das multinacionais<sup>149</sup>. O colapso econômico do início dos anos 80 explicita a crise e, ao mergulhar o país na estagnação com inflação alta consolidou, ao longo da década perdida, um padrão de defesa da riqueza privada que vinha sendo gestado desde anos 70, fundado no rentismo e na concentração dos riscos no Estado e nas finanças públicas<sup>150</sup>. Sob as condições precárias de financiamento da economia brasileira, esse padrão apoiava-se em bases frágeis, uma vez que, permanentemente, o risco de insolvência do Estado em face da deterioração das condições externas e internas de financiamento colocava em xeque a própria estratégia de proteção dos interesses privados.

O lenitivo para essa situação surgiu a partir dos anos 90, não pela retomada do desenvolvimento, que abriria espaço para a valorização da riqueza privada, o crescimento do emprego e o alívio da penúria do Estado, mas por meio da articulação dos interesses financeiros externos com os interesses internos fundados sobre o rentismo. Com a integração à ordem financeira internacional e a volta do crédito externo, mesmo com o crescimento econômico lento, consolida-se um padrão de valorização da riqueza privada nacional que, embora liberal, não prescinde do Estado

---

<sup>149</sup> Conforme tratado por Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello. “Reflexões sobre a crise atual”. In: Belluzzo, Luiz G. e Coutinho, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. (Volume 1). Campinas: IE/UNICAMP, 1998. pp. 181-182.

<sup>150</sup> Sobre o assunto ver Carlos Lessa. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998; Paulo Davidoff Cruz. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999; e também, Ricardo Carneiro, *op.cit*

(dívida pública, empresas privatizáveis etc.) e integra o mercado financeiro internacional nos circuitos nacionais de acumulação<sup>151</sup>. Assim tem-se internamente, com grande solidariedade de fora, simultaneamente uma enorme força promotora das reformas estruturais – abertura financeira e comercial, privatizações, reforma do aparelho do Estado etc. – e a hegemonia da ortodoxia na gestão da política econômica, monetária, cambial e fiscal, voltada para o controle inflacionário, absolutamente central aos interesses financeiros, num quadro de relativa estagnação econômica.

A mudança no cenário internacional a partir do início da década de 1990 foi decisiva para os rumos seguidos por grande parte dos países periféricos, entre eles o Brasil, em termos de política econômica e da promoção das reformas estruturais. Depois de uma década de forte restrição do crédito internacional nos quadros da *diplomacia do dólar forte* imposta pela política norte-americana e da crise da dívida do início dos anos 80, as transformações na ordem financeira internacional, no final da década, com a deflação da riqueza mobiliária e imobiliária, a recessão americana e as dificuldades da economia japonesa, que exigiram um grande afrouxamento das políticas monetárias, ampliou-se substantivamente a disponibilidade de recursos financeiros e a liquidez internacional na última década do século XX. Havia fartos recursos financeiros em busca de rentabilidade, numa economia global crescentemente liberalizada<sup>152</sup>.

Como afirmam Belluzzo e Almeida, as novas condições no cenário internacional e o novo padrão de financiamento externo não só romperam as condições de ajustamento dos países devedores nos anos 80, como os transformaram de doadores de poupança ao exterior, em receptores de recursos financeiros dos países centrais. Ao estado recessivo

---

<sup>151</sup> Em relação ao papel das finanças públicas sob as finanças globalizadas excelente análise pode ser vista em Dominique Plihon. “Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira” Revista Economia e Sociedade nº 7. Campinas: IE/UNICAMP, dezembro de 1996.

<sup>152</sup> É vasta a bibliografia sobre as transformações na ordem econômica internacional e o crescimento das finanças globalizadas desde a década de 1970. Sobre o assunto ver, entre outros, Barry Eichengreen. *A globalização do capital*. São Paulo: Ed. 34, 2000; Maria da Conceição Tavares. “Ajuste e reestruturação nos países centrais”. Revista Economia e Sociedade 1. Campinas: IE/UNICAMP, agosto de 1992; José Carlos de Souza Braga. “A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais”. Revista Economia e Sociedade 2. Campinas: IE/UNICAMP, agosto de 1993; e por fim, os artigos em Maria da Conceição Tavares e José Luis Fiori (org.) *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

dos mercados de qualidade e à sobreliquidez internacional, somaram-se, nos mercados emergentes latino-americanos, grandes estoques depreciados de ações, governos endividados e proprietários de empresas públicas privatizáveis em vários setores econômicos, assim como as perspectivas de valorização do câmbio e de manutenção de taxas de juros reais elevadas<sup>153</sup>.

No mesmo processo, a abundância de liquidez no mercado internacional, foi seguida de um movimento de preparação desses países para recepcionar os capitais estrangeiros. A forte liquidez internacional teve como contrapartida uma preparação da periferia para receber vultosos recursos financeiros em busca de valorização.

Os primeiros passos desse movimento foram dados no processo de reestruturação das dívidas dos países que passaram por enormes dificuldades ao longo de toda década de 1980. A partir do governo dos Estados Unidos, o *Plano Brady*, mesmo sem ter grande alcance sobre a maioria dos países, incluindo o Brasil, conseguiu fazer a articulação inicial da reinserção externa dos países devedores no circuito internacional de crédito<sup>154</sup>. Essa preparação não se limitou a reestruturação das dívidas externas e transformou-se numa extensa lista de recomendações visando a um ajustamento mais amplo dessas economias para se integrarem à ordem internacional, sob as normas dos mercados financeiros liberalizados. Qual foi a natureza dessa integração?

No conjunto das recomendações para o ajustamento e a integração à ordem global, a estabilização monetária, uma medida central, contém um forte apelo pela abertura e liberalização financeira, abertura comercial, privatizações de empresas públicas e ajustamento das contas públicas. Com efeito, aos processos de estabilização com abertura financeira e comercial com a utilização de âncora cambial, como foi o caso brasileiro, é imperativa a criação de uma oferta adequada de ativos nacionais que possa atrair e ser absorvida pelos capitais externos. Estes são títulos da dívida pública

---

<sup>153</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes Almeida. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 365-366.

<sup>154</sup> Assim chamado em referência ao Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, que o anunciou em março de 1989. Análise detalhada sobre o alcance e o significado do plano pode ser visto em Petrônio Portela Filho. "Plano Brady: da retórica a realidade". São Paulo: Revista Estudos Econômicos, vol. 24, n 1. jan. abril de 1994.

(normalmente de curto prazo e elevada liquidez), ações de empresas públicas (em processo de privatização) e ações depreciadas de bancos e empresas privadas, atingidas pelos efeitos da abertura econômica, valorização cambial e taxas de juros muito elevadas. Exatamente nesses espaços é que residem as possibilidades de entrada dos capitais financeiros internacionais e valorização financeira do capital nacional.

Há uma questão central referente à lógica dos mercados financeiros liberalizados: mesmo em momentos de alta liquidez internacional (sem falar naqueles de contração do crédito internacional), dada a fragilidade das economias e de suas moedas, recém-estabilizadas ou em vias de estabilização, os capitais vindouros exigem prêmios de risco elevados e alta rentabilidade. Nessas condições, mesmo com a estabilização da moeda nacional, as taxas reais de juros sempre são expressivamente elevadas, uma vez que contém os *spreads* exigidos pelos investidores em moeda forte, prêmio exigido para a aquisição e manutenção de posições em moeda fraca e artificialmente valorizada pela própria entrada abundante de recursos externos<sup>155</sup>.

Dessa forma, os programas de estabilização apoiados em âncora cambial, mediante a abertura financeira e comercial, vivem sob permanente ameaça, derivada da possibilidade sempre presente de reversão das expectativas e da corrida para ativos denominados em moeda forte. Mesmo depois da desvalorização abrupta de 1999 e com maior liquidez internacional, o problema persiste: em circunstâncias distintas, a contrapartida dessa permanente ameaça e da dependência dos humores do mercado internacional, em maior ou menor grau, mesmo com robustos superávits comerciais, é a forte instabilidade cambial e a manutenção de taxas de juros reais internas, incompatíveis com taxas mais expressivas de crescimento da economia, com a boa saúde das finanças públicas e a competitividade do país frente ao resto do mundo.

Outrossim, as condições hostis ao crescimento econômico se retroalimentam, explicitando-se permanentemente e de forma variada na fragilidade das contas externas, afetadas diretamente pelas condições de financiamento em moeda forte ditadas pelas regras dos mercados financeiros internacionais liberalizados; na fragilidade das contas

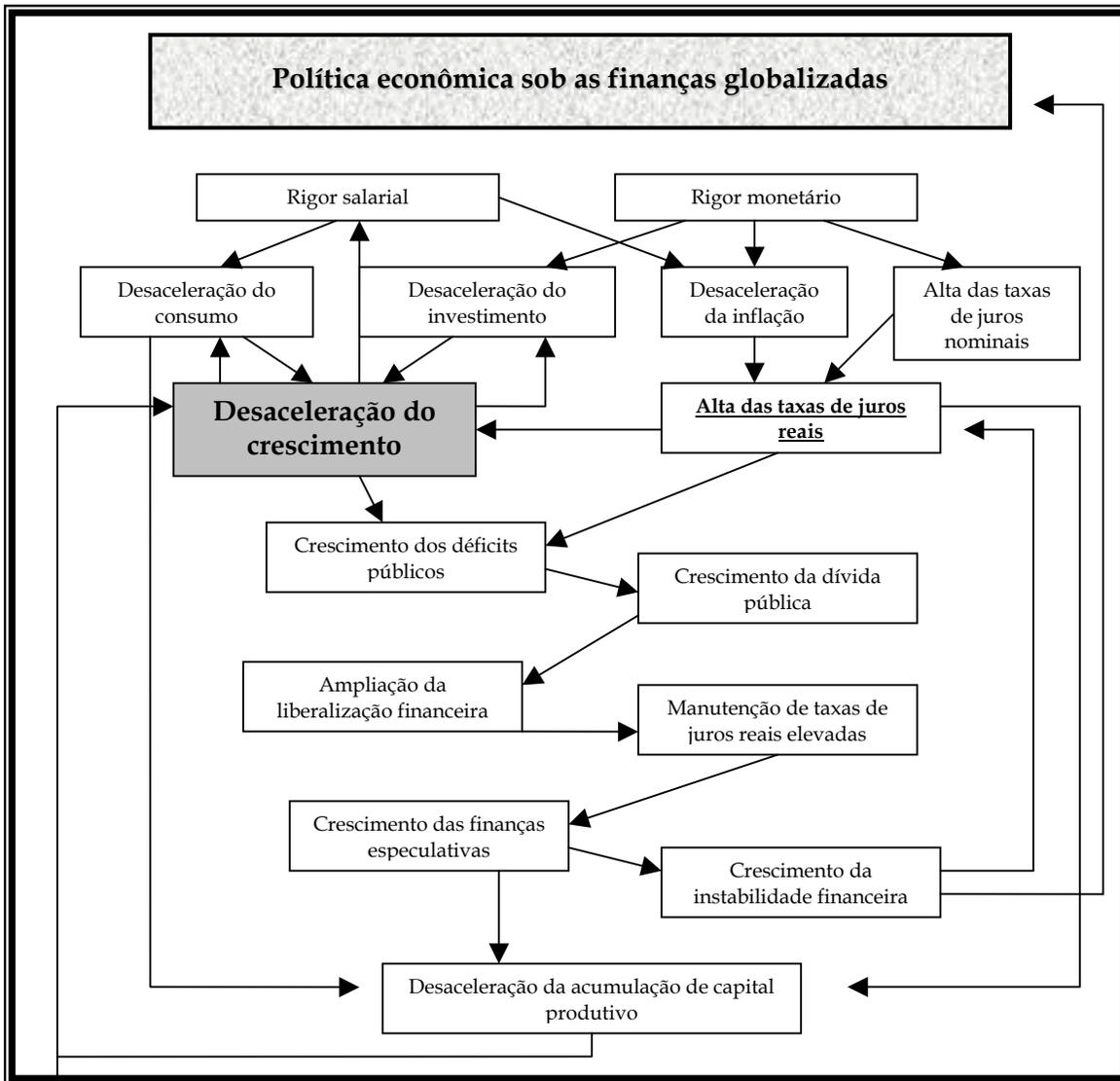
---

<sup>155</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Gomes Almeida, *idem*.

públicas, afetadas sobremaneira pelos juros elevados submetidas a permanentes ajustes, inatingíveis pelas próprias contradições dadas pela política econômica; e na incapacidade de elevar as taxas de investimento, seja pela debilidade do Estado, seja pelas condições de valorização da riqueza oferecidas ao setor privado.

**Quadro 6**

**A engrenagem infernal: como as políticas liberais conduzem à instabilidade, à necessidade de ajustes permanentes e ao baixo crescimento.**



Fonte: Elaboração própria a partir de Dominique Plihon. "Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira". Revista Economia e Sociedade 7, Campinas: IE/UNICAMP, dezembro de 1996. p. 90.

Sob esse padrão de integração à ordem global liberalizada, não somente a política econômica, mas a idéia geral de um processo de ajustamento estrutural da economia é de fato a expressão da subordinação das condições das economias nacionais às condições externas. Em virtude da natureza da integração e suas derivações, o ajustamento dito estrutural, que seria realizado dado momento de implementação das reformas estruturais e de modernização da gestão econômica - portanto de forma temporária - torna-se permanente, na medida em que as próprias políticas de ajustamento retroalimentam desequilíbrios estruturais da economia. **Um ajustamento macroeconômico que nunca se completa, exige permanentes reformas e sacrifícios inócuos, produzindo e reproduzindo um padrão de baixo crescimento, subordinando a política econômica à lógica dos mercados financeiros globalizados.**

Numa economia como a brasileira, submetida durante anos a ortodoxia liberal no que se refere à abertura da economia e a condução da política econômica, o crescimento vertiginoso da dívida pública que amplia as obrigações do governo, engessa o Estado e enfraquece as políticas públicas, também é o porto seguro dos interesses financeiros nacionais e estrangeiros bem remunerados por altas taxas de juros. O câmbio, que tende à instabilidade - seja pela entrada abundante de capitais, atraídos por remunerações incomparáveis no mundo, seja por saídas abruptas de recursos em momentos de reversão das expectativas que exigem sempre mais juros (nunca controles) para enfrentar a deterioração das contas externas - prejudicando o setor produtivo nacional e contribuindo para um dramático processo de desnacionalização e quebra de cadeias produtivas, é também um mecanismo importante para arbitragem financeira. As privatizações de empresas estatais colocadas em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional - incluindo importantes bancos públicos, empresas de telecomunicações, de siderurgia, do setor elétrico, da petroquímica etc. - minam a capacidade do Estado brasileiro em promover políticas de desenvolvimento sem promover nenhuma melhora nas contas públicas e materializam um processo eficaz de oferta de ativos reais atraentes, que servem como instrumento de valorização da riqueza privada.

Exposta, supostamente, a simbiose entre as reformas estruturais e o padrão de política econômica, como expressão do processo de internalização do projeto liberal no Brasil, cabe discorrer sobre o seu andamento, tortuoso e sujeito aos contratemplos de uma ordem assentada sobre as finanças liberalizadas e as contradições e fragilidades de uma economia periférica estagnada.

### *Da recessão ao baixo crescimento: o governo Collor e o Plano Real (1990-1998)*

O Brasil começou a década de 1990 vivendo uma situação dramática. Uma inflação mensal próxima de 100%, uma falsa unidade monetária dada pela moeda indexada, desorganização do sistema de preços, feriado bancário de sete dias entre 13 e 19 de março de 1990 e a certeza de que medidas radicais seriam tomadas no início do governo do primeiro presidente da República eleito em trinta anos. Depois dos sucessivos fracassos dos planos de estabilização nos anos 80 (Plano Cruzado, 1986; Plano Bresser, 1988; e Plano Verão, 1989) o Plano Collor ou Plano Brasil Novo foi de uma radicalidade que superou as expectativas<sup>156</sup>.

Algumas medidas consideradas heterodoxas e a forma impetuosa como foram anunciadas fizeram com que a comunidade financeira internacional recebesse o Plano Collor com bastante reserva. A reforma monetária, que na verdade significou uma moratória geral implícita, com mudança de moeda, confisco temporário da riqueza financeira, bloqueio de depósitos em poupança, produziu uma enorme iliquidez imediata e grandes incertezas quanto ao futuro da economia. O efeito imediato do programa de estabilização foi sentido na drástica redução da produção e dos fluxos monetários, cujos resultados foram evidentes na profunda recessão de 1990/1991.

Sob os ares liberais do início dos anos 90, para além da radicalidade da reforma monetária e com algumas medidas contraditórias com o ideário liberal, o governo Collor realizou, como enfatizam Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Gomes de Almeida, a “mais

---

<sup>156</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Júlio Sérgio Gomes de Almeida, op. cit. Estes caracterizam o Plano Collor como o mais violento e drástico dentre todos os planos de estabilização aplicados no Brasil, e também, aquele de duração mais curta e de fracasso mais rápido. p. 336.

ampla liberalização econômica já empreendida no Brasil”, por meio de uma profunda liberalização do comércio exterior e da conta de capitais.

A abertura da economia brasileira feita nos quadros da reabertura do crédito internacional para a periferia prometia a modernidade inscrita no processo de globalização, a partir da integração à ordem nova internacional construída desde meados dos anos 70. Prometia-se a modernização de uma economia estrangulada ao longo dos anos 80, a atualização do parque industrial, a modernização do setor público e das empresas, grandes investimentos estrangeiros etc. Sob vários aspectos, esse processo iniciado no curto mandato do presidente Fernando Collor custou muito caro ao Brasil. Para além do desastre do plano de estabilização, da reforma monetária, da brutal recessão do início da década e do modelo de integração econômica atabalhoadamente posto em marcha, perpetuou-se a crise fiscal - dada pelo longo processo de ruptura das bases de financiamento do setor público e das empresas estatais desde os anos 80 - sobre bases ainda mais frágeis, tendo em vista os efeitos cumulativos da crise. Nesse início dos anos 90, as fontes de financiamento com grande participação de dívidas de curtíssimo prazo e o enorme custo financeiro da dívida como um todo eram as expressões mais acabadas da fragilidade das finanças públicas.

No entorno dessa situação, foi crescendo a convicção liberal-conservadora nacional, sob grande influência dos seus próceres estrangeiros, de que a questão doméstica central a ser enfrentada seria a das finanças públicas. Já no Plano Brasil Novo tinham sido extintas 24 empresas estatais, com a demissão dos funcionários que não estivessem protegidos pelas regras da estabilidade. Além disso, foi elevado o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); aumentada a taxa sobre os lucros do setor agrícola e determinado o fim dos subsídios à exportação não garantidos constitucionalmente. Na área administrativa, o governo recadastrou e colocou em disponibilidade servidores públicos, além de extinguir cargos comissionados, órgãos e empresas públicas - como a Portobrás, a Siderbrás, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS). Foram postos à venda imóveis funcionais, automóveis e aviões. A

reforma atingiu duramente as atividades culturais, com o fim dos benefícios da lei de incentivos fiscais criada no governo Sarney e a extinção da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme). Golpeou-se o aparato de pesquisa do IBGE, com prejuízos para o Censo Demográfico de 1990, só realizado com grandes dificuldades em 1991, e os órgãos de financiamento à pesquisa como a CAPES e o CNPq.

Depois do Plano Collor II<sup>157</sup> as dificuldades foram se multiplicando. Diante da inflação acumulada até março, superior a 400% e a inédita queda de 4,6% no PIB do ano anterior, com redução da renda *per capita* ao nível de 1979, o governo lançou o *Projeto de Reconstrução Nacional*. Com a mudança na área econômica em maio de 1991, quando o então embaixador do Brasil em Washington, Marcílio Marques Moreira - com amplo trânsito junto à comunidade financeira internacional - assumiu o Ministério da Fazenda, afastou-se a hipótese de novos congelamentos e passou-se a atuar no sentido de eliminar gradativamente o controle dos preços, endurecer a política monetária e abrir o mercado de capitais aos investidores estrangeiros. Nos meses seguintes, o governo deu início à execução do Programa Nacional de Desestatização, com a privatização da Usiminas, um dos pilares do Governo Collor.

No início de 1992 o Ministro Marcílio Marques Moreira apresentou ao Congresso uma proposta de reforma fiscal destinada a aumentar a arrecadação federal e avançar num programa de ajuste fiscal. A frágil base de apoio do governo naquela altura, pouco antes do *impeachment* do presidente, comprometeu a aprovação do projeto, apesar de contar com um pronunciamento favorável do diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, para quem o programa econômico do governo brasileiro não sobreviveria sem um ajuste fiscal de fato. Esse ajuste não veio, mas o ministro Marcílio deixou o país em compasso de espera, ao manter a recessão com uma política econômica bastante ortodoxa.

---

<sup>157</sup> Com um novo feriado bancário, foram adotadas várias medidas, principalmente no campo financeiro: a extinção das operações de *overnight*; a criação do Fundo de Aplicações Financeiras (FAF); a substituição do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) pela Taxa Referencial Diária (TRD) como indexador dos preços com juros prefixados; a elevação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da taxa de juros; um novo congelamento de preços e salários; a criação de um deflator para contratos com vencimento após 1º de fevereiro; e o início da execução do cronograma de redução das alíquotas de importação.

Nesse quadro confuso, de profunda recessão econômica, crise política e avanço liberal, o início dos anos 90 foi decisivo para a regulamentação da legislação complementar a Constituição de 1988, peça fundamental para a consolidação da política social e dos direitos sociais lá inscritos. Entretanto, como aponta Eduardo Fagnani, para além do rearranjo conservador que avançou no período final do governo José Sarney, o que se assistiu entre 1990 e 1992 foi uma “contra-reforma truncada” da Carta. Isso, conforme demonstra Fagnani, caminhou em diversas direções: na formulação de uma agenda de reformas para a política social e os direitos sociais, que seria incorporada na revisão constitucional prevista para 1993; na estratégia de obstrução e desfiguração da política social e dos direitos sociais no processo de regulamentação da Constituição; na ação direta do poder executivo na desorganização burocrática das bases fundamentais de execução da política social<sup>158</sup>.

Os atropelos do processo de *impeachment* em 1992 comprometeram a revisão constitucional de 1993, momento em que a Carta poderia ser integralmente revisada por maioria absoluta de votos no parlamento. Alterações que poderiam ser feitas com relativa facilidade por meio da revisão acabaram não acontecendo, mas uma agenda de reformas começou a ser construída no sentido de adequar a Constituição aos novos tempos. Essa agenda já contemplava a reforma da previdência, a defesa da focalização da política social, a privatização de serviços públicos, a expansão da rede privada de educação (principalmente superior) e dos seguros-saúde, a ampliação do sistema de aposentadoria complementar e a expansão dos fundos de pensão para segmentos mais organizados<sup>159</sup>.

As conturbações políticas do governo Collor que inviabilizaram a reforma constitucional de 1993, não retardaram a adoção de expedientes que desfiguravam parcialmente a política social e os direitos previstos constitucionalmente. Vetos

---

<sup>158</sup> Eduardo Fagnani, 2005. op. cit. pp. 378-379.

<sup>159</sup> Para ilustrar pontos evidentes do processo de construção dessa agenda por hora truncada, fez-se a “Emenda Jobim”, em 1993, base para as discussões da reforma de 1998, também o “Relatório Brito”, em referência ao deputado federal pelo Rio Grande do Sul, relator da comissão especial da Câmara dos Deputados (futuro ministro da Previdência), que indicava como caminho para a reforma da previdência social no Brasil, o modelo privatizante chileno. Para maiores detalhes ver Milko Matijascic. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2002. (Tese de doutorado).

presidenciais, descumprimento de dispositivos legais, corte de recursos, manobras no Congresso Nacional foram expedientes corriqueiros para protelar a efetivação do orçamento e da estrutura da seguridade social; da regulamentação do artigo 8º da Constituição, sobre os direitos trabalhista e sindical; das Leis Orgânicas da Assistência Social (LOAS) e da Saúde (LOS), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE), entre outros. Essa estratégia, levada aos trancos e barrancos, se estava longe do ideal, cumpriu um papel importante para o projeto liberal em um momento decisivo.

No campo econômico, também por caminhos tortuosos o governo Collor criou várias condições favoráveis para um novo plano de estabilização. Com o afastamento de Collor e a posse do vice-presidente Itamar Franco, no final de 1993, veio o anúncio do Plano Real, que se valeu amplamente do ambiente geral criado.

Na verdade, como afirma Ricardo Carneiro, um plano de estabilização como o Real, com âncora cambial, necessita de determinados pré-requisitos para sua execução. Fundamentalmente, exige condições adequadas de financiamento do balanço de pagamentos e do setor público<sup>160</sup>. Ambas as condições eram visíveis por ocasião da formulação e implementação do programa de estabilização. No plano externo, os robustos e sucessivos saldos comerciais (em 1992, U\$S 15,2 bilhões e em 1993, U\$S 13,3 bilhões) e o relativo equilíbrio em transações correntes (déficit de apenas U\$S 592 milhões em 1993), somaram-se ao aumento do fluxo de capital externo dado pela sobreliquidez do mercado financeiro internacional. Essa conjunção elevou rapidamente as reservas internacionais, que triplicaram entre 1991 e 1993, quando já eram superiores aos U\$S 25 bilhões. No campo doméstico, a situação fiscal era claramente favorável. Por conta do choque gerado pelo confisco de ativos financeiros no Plano Collor, e seus desdobramentos, a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB, que caiu para 15% em 1991, beirava aos 30% em 1994, com superávit primário e operacional.

O fato é que, por meio dos descaminhos do governo Collor, foi feito um ajuste fiscal no período que antecede o Plano Real, extremamente apropriado para deixar o setor público em condições de suportar a política econômica adotada ao longo do primeiro

---

<sup>160</sup> Ricardo Carneiro, *op. cit.* p. 362.

mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A estabilização com âncora cambial, dependia não só da disponibilidade de dólares, como de um fluxo adequado às necessidades de financiamento do país. Para tanto, era necessário garantir, simultaneamente, a remuneração e a segurança aos capitais externos que ingressariam no país, pelo manejo da política monetária, fiscal e cambial, assim como a definição dos espaços a serem ocupados por esses capitais. O processo de liberalização da conta de capitais, os estoques de ações depreciados, as empresas públicas passíveis de privatização e, principalmente, os títulos da dívida pública bafejados por elevadas taxas de juros reais e com a perspectiva de valorização cambial, constituíram um terreno fértil para a entrada e a valorização do capital financeiro internacional.

Esse modelo, que persistiu de 1994 até a crise cambial de 1998/1999, com abertura econômica, juros altos e câmbio sobrevalorizado, resultou em uma brutal deterioração das contas externas e enormes dificuldades competitivas para as empresas nacionais, com reflexos drásticos na estrutura produtiva e no mercado de trabalho. Um capítulo especial dessa ordem econômica é o aprofundamento da crise fiscal do Estado, com a extraordinária expansão da dívida pública e dos déficits operacionais, mesmo com a manutenção do relativo equilíbrio dos saldos primários ao longo do período<sup>161</sup>.

Para os formuladores do programa de estabilização, a queda da inflação ocasionaria a perda do chamado imposto inflacionário ou dos ganhos decorrentes da depreciação dos gastos governamentais<sup>162</sup>. Nessas condições, tornar-se-ia imperativo, desde o primeiro momento, o encaminhamento de um profundo ajuste das contas públicas. Nas palavras de Gustavo Franco, ainda em 1995, "claramente, se não houver ajuste fiscal simultâneo à estabilização, ela fracassará de forma rápida e retumbante<sup>163</sup>".

---

<sup>161</sup> Deve-se considerar que tanto a deterioração das contas externas, como das condições das contas públicas (e seus efeitos deletérios sobre o desempenho da economia), como da perda de capacidade competitiva do país, são elementos constitutivos da estratégia de estabilização e do modelo de integração à ordem global financeirizada e liberalizada.

<sup>162</sup> Edmar Bacha. "O fisco e a inflação - uma interpretação do caso brasileiro". São Paulo: Revista de Economia Política, v. 14, nº 1, 1994.

<sup>163</sup> Gustavo H. B. Franco. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 2ª edição, 1995. p. 232.

A elaboração do Programa de Ação Imediata (PAI), de junho de 1993, foi um esforço feito nesse sentido. A proposta de limitar em 60% a participação dos salários do funcionalismo na receita corrente da União, dos Estados e dos Municípios; a aprovação da lei de regulamentação do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira)<sup>164</sup>; a redução das transferências não constitucionais de recursos do orçamento federal; a regularização dos pagamentos da dívida vencida para com a União; o impedimento do retorno de Estados e Municípios a uma situação de endividamento insolúvel; a suspensão da assinatura de novos convênios e as transferências de recursos federais (exceto as constitucionais) para os Estados e Municípios inadimplentes com a União e suas entidades são algumas das medidas do PAI para cortar gastos e aumentar receitas, diretrizes fundamentais do programa de estabilização na área econômica<sup>165</sup>.

Apesar do avanço de muitas das medidas apresentadas no PAI, nenhum ajuste fiscal foi feito. Pérsio Arida, economista influente na época, viu assim as dificuldades:

*“A retórica do alto sacrifício adotado nos programas pós-Cruzado inibe a formação de uma coalizão política estável para sustentar a estabilização. Em ambientes de inflação crônica, a criação de um consenso político sobre a reforma fiscal pode ser dificilmente obtida pela desequilibrada ênfase sobre os custos do ajustamento fiscal. O argumento político apropriado é que o policy-maker que der sustentação à política fiscal apertada se beneficiará politicamente da estabilização e não sofrerá com ela”<sup>166</sup>.*

---

<sup>164</sup> O Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - IPMF foi instituído pela Lei Complementar nº 77 de julho de 1993, com alíquota de 0,25%.

<sup>165</sup> Também concluir a negociação da rolagem da dívida dos Estados de forma a que estes retomem os pagamentos a União; reter até 100% dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios para os inadimplentes com o INSS e outras entidades federais; determinar aos bancos federais a imediata execução programada das garantias contratuais sobre todos os créditos em atraso; suspender as autorizações para a contratação de operações de crédito de qualquer natureza com organismos federais por parte dos governos estaduais e municipais que estiverem inadimplentes com a União e suas entidades; suspender a concessão de aval do Tesouro Nacional para a contratação de operações de crédito externo de governos estaduais e municipais enquanto inadimplentes junto a União e suas entidades; agilização dos processos de dívida ativa relativos às entidades da administração indireta estadual e municipal, dando tratamento idêntico ao dos devedores privados; determinação da aplicação ao sistema financeiro oficial do dispositivo da “Lei do Colarinho Branco” que pune com dois a seis anos de reclusão o administrador de instituição financeira que conceder empréstimo a seu acionista controlador ou empresa por ele controlada, impedindo que os bancos estaduais de emprestar aos respectivos Estados ou a suas empresas; proibição da concessão de “socorros” financeiros por parte do Banco Central ou do Tesouro Nacional para atender programas de saneamento de bancos estaduais; promoção do programa de reestruturação dos bancos estaduais; conclusão rápida da privatização de empresas dos setores siderúrgicos, petroquímico e de fertilizantes, iniciando a privatização dos setores elétrico e ferroviário. Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata (PAI)*. Brasília: junho de 1993.

<sup>166</sup> Pérsio Arida. *Essays on Brazilian Stabilization Programs*. MIT: Tese de Doutorado, 1992 (mimeo). pp. 14-15.

Arida observa que programas de estabilização não são neutros e seus custos podem ser elevados. Entende que cabe ao *policy-maker* ter discernimento, inclusive, em relação as suas posições, para não inviabilizar o projeto maior de estabilização. Mesmo com custos elevadíssimos, a opção por taxas de juros altas para lidar com a questão do financiamento externo e com a questão da dívida pública mostrou-se o caminho “adequado” para a implementação do programa de estabilização, do ponto de vista dos seus autores.

Para compatibilizar esse caminho com as condições fiscais, em que se previa aumento dos gastos, um conjunto de medidas foi tomado, delineando o caminho a seguir. Uma delas, de fundamental importância para a área econômica, foi o estabelecimento, por meio de emenda constitucional do Fundo Social de Emergência (FSE) que, para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, tinha por objetivo o “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” e cujos recursos seriam “aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social”<sup>167</sup>.

Muito ao contrário desses objetivos, na prática o FSE, assim com seus sucessores (o FEF - Fundo de Estabilização Fiscal e as DRU - Desvinculações de Receitas da União), foi um instrumento de desvinculação de 20% da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União - sendo que 75% de sua composição provinham de receitas existentes e vinculadas e 25% de novas receitas derivadas de aumento da carga tributária - fundamental para ampliar as possibilidades de corte de gastos sobre as receitas vinculadas constitucionalmente, num movimento de centralização das receitas por parte do governo federal. Na realidade, grande parte dessas desvinculações de receitas estava na base de financiamento da seguridade social e do Fundo de Participação de Estados e Municípios. Nessa rota, o aumento da carga tributária promovido nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, primou pela

---

<sup>167</sup> Art. 71 - Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994.

ampliação das bases não partilhadas com os governos subnacionais, particularmente no caso das contribuições sociais (como a CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira<sup>168</sup>), que viriam a ser desvinculadas pelo Fundo Social de Emergência, depois FEF e adiante, DRU.

Em síntese, a dinâmica da política fiscal entre 1994 e 1998 conferiu-lhe um certo caráter de neutralidade, digamos. Explicando melhor: com o equilíbrio primário das contas públicas, os déficits operacionais decorrentes das despesas com juros<sup>169</sup>, foram financiados por emissão de dívida pública que, submetida às taxas de juros elevadíssimas determinadas pela política monetária da estabilização, apresentou um crescimento vertiginoso ao longo do período.

Essa conduta, aliada ao aumento da carga tributária, permitiu, simultaneamente, a expansão dos gastos com juros, assim como a expansão dos gastos correntes, incluindo os gastos sociais. Nisso reside um aspecto interessante do período. Como se verá em detalhes adiante, o crescimento do gasto social ao longo do primeiro mandato do presidente Cardoso responde, em larga medida, à imposição constitucional da implementação das políticas sociais previstas na Carta de 1988, vinculadas ao salário mínimo e que não foram revisadas em 1993, mas postergadas ao longo do governo Collor, como se viu. São os benefícios previdenciários, dos aposentados rurais, da implementação da LOAS, da LOS e dos gastos com o SUS, da expansão dos gastos com o seguro-desemprego (inclusive em função da elevação das taxas de desemprego) etc.

Na trajetória claramente insustentável da política econômica do período, explicitada pela crise de 1998/1999, a dinâmica fiscal com enorme expansão da dívida pública, inserida nos marcos do modelo de estabilização e da abertura econômica, foi permeável a expansão dos gastos públicos, simultaneamente dos gastos financeiros, que constituíram o centro dessa expansão, e de outros gastos, incluindo os gastos sociais. As sementes plantadas desde o PAI, de um vigoroso ajuste fiscal, do avanço de reformas

---

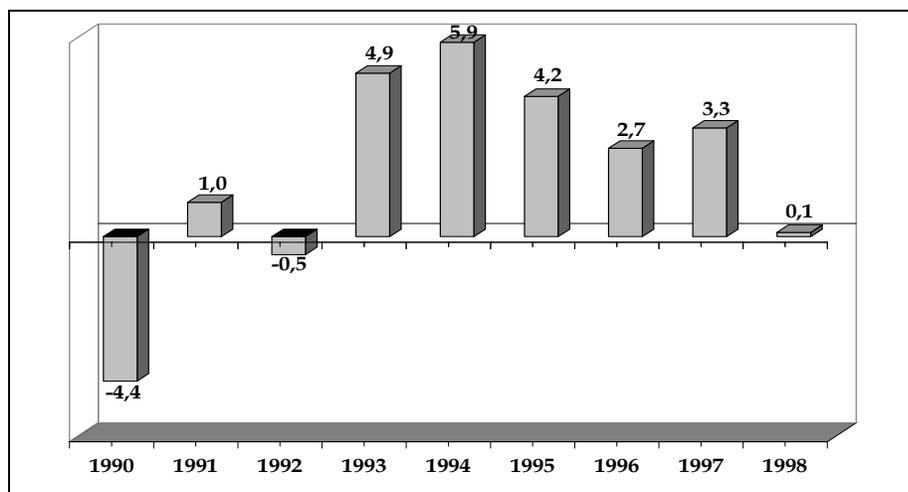
<sup>168</sup> A Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF foi instituída pela Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

<sup>169</sup> Representam a totalidade dos registros de pagamentos com juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa, além das despesas com o Banco Central.

ditas “estruturais”, em certa medida adormecidas, encontraram campo fértil no ambiente de colapso econômico estabelecido a partir de 1998/1999 e na agenda delineada nos sucessivos acordos com o Fundo Monetário Internacional.

No conjunto do período 1990-1998, de implementação do projeto liberal, entre os descaminhos do governo Collor, a estabilização com o Plano Real e a trajetória do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o país passou por enormes sacrifícios: uma expansão inaudita da dívida pública, forte aumento da dívida externa, deterioração das contas externas (chegando ao colapso em 1998), amplo programa de privatizações e desnacionalização da estrutura produtiva com regressão em vários setores. Sem dúvida, os resultados em termos de crescimento econômico, não são compatíveis aos sacrifícios impostos.

**Figura 1 - Brasil - Taxa de crescimento do PIB, 1990-1998 (%)**



Fonte: IPEADATA, a partir dos dados do IBGE.

A brutal recessão do início da década, com queda do produto, foi seguida por um crescimento, entre 1993 e 1995, próximo de 5% ao ano. Depois da euforia inicial com o Plano Real, a deterioração da economia brasileira provocada, em larga medida pela própria estratégia de estabilização ortodoxa, aplicada radicalmente, reduziu sobremaneira as taxas de crescimento. Entre 1990 e 1998, o crescimento médio ficou próximo aos 2% ao ano. Considerando apenas o período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, incluindo o Plano Real, o crescimento médio foi próximo

aos 3% ao ano. Dessa forma, o país passou da recessão do início da década para um regime de baixo crescimento.

### *Do colapso de 1998 ao governo Lula: consolidando o baixo crescimento*

No apagar das luzes do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e em meio ao processo eleitoral, o modelo de estabilização com âncora cambial adotado no Plano Real foi apontado como responsável pelo grande movimento de saída de capitais do país. Às vésperas da desvalorização cambial forçada no início de 1999, o ministro da Fazenda, Pedro Malan, ainda justificava a política cambial, relacionando a crise a fatores conjunturais como as turbulências provocadas primeiro pela crise asiática de 1997, depois pela moratória russa de 1998, além das “incertezas naturais associadas ao calendário político”. A violenta subida da taxa de juros promovida pela autoridade monetária, chegando a 49,75% ao ano, não foi suficiente para conter a saída maciça de capitais do país. O Brasil, que contava ao final de julho de 1998 com cerca de 70 bilhões de dólares em reservas internacionais, registrou saídas de quase 30 bilhões entre agosto e novembro<sup>170</sup>, como resultado de um movimento claro de ataque à moeda nacional, pondo em xeque a política econômica.

Sob condições tão severas foi gestado um novo modelo de política econômica, em comum acordo com o Fundo Monetário, assentado no que se define como “âncora nominal interna”<sup>171</sup>. O novo modelo em vigor no país até hoje, tem três eixos fundamentais: 1) regime de metas de inflação; 2) câmbio flutuante; e 3) política fiscal contracionista.

A centralidade do controle da inflação provém do período anterior, só que agora fundado em um regime de metas de inflação. Nele, a autoridade monetária orienta suas ações perseguindo os objetivos traçados pela área econômica para os índices de inflação e guiando a política monetária e cambial para o cumprimento desses objetivos. Nesse

---

<sup>170</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. “Exposição de Motivos nº 756/MF”. Brasília: Ministério da Fazenda, 07 de dezembro de 1998.

<sup>171</sup> Conforme Ricardo Carneiro, “Política econômica em foco”. Boletim do CECON 7, op.cit.

novo modelo há uma clara interdependência entre a política monetária e a política cambial, com a subordinação dos juros ao câmbio. Em momentos de dificuldades nas contas externas, os juros altos são usados para evitar desvalorizações exacerbadas incompatíveis com o cumprimento das metas. Nos períodos de alta liquidez, os juros altos permanecem, apreciando o câmbio, que serve como instrumento de convergência dos índices de inflação para as metas estabelecidas<sup>172</sup>. Com ou sem alta liquidez, em um ambiente de livre movimentação de capitais, os juros são sempre altos e o câmbio, instável, sempre que possível é apreciado.

Com tal arranjo, efeitos deletérios sobre as finanças públicas são inevitáveis. Partindo de um patamar elevado de dívida pública, de quase 60% do PIB, os juros altos e a política cambial exigem uma política fiscal capaz de fazer frente a trajetória insustentável de crescimento da dívida pública. Ao contrário do passado, a fuga para frente que consistia em sustentar os gastos financeiros e o crescimento dos gastos públicos não financeiros via crescimento da dívida pública e da carga tributária, é substituída por uma agenda fiscal contracionista, voltada para o ajustamento dos gastos não financeiros do Estado à nova realidade.

A crise cambial no segundo semestre de 1998, que culminou com a drástica desvalorização do Real no início de 1999, foi um momento de inflexão na vida econômica recente do país. Em larga medida, o anseio e os compromissos por reformas estruturais se ampliaram, assim como a ortodoxia na condução da política econômica, que abandonou a desastrosa política cambial do período 1994-1998, mas adotou uma nova ordem de prioridades também dominada pelo espírito deflacionista. Às metas de inflação, ao câmbio flutuante e aos juros altos, inexoráveis à ortodoxia liberal, faltava uma política fiscal consistente.

---

<sup>172</sup> Idem.

Em meio a enorme turbulência e a fuga de dólares do Brasil, o socorro organizado pelo Fundo no segundo semestre de 1998, de US\$ 40 bilhões, foi o marco para o estabelecimento de compromissos mútuos entre o país e a instituição, que passou a monitorar a condução da economia através de visitas técnicas<sup>173</sup>.

As diretrizes fundamentais dessa nova fase nas relações entre o Brasil e o FMI aparecem claramente em trechos do pronunciamento do Ministro Pedro Malan na apresentação do acordo Brasil – FMI, no final de 1998.

*“Muito além da ação do Banco Central, no dia 8 de setembro, aqui nesta sala, nós anunciamos uma série de medidas para lidar com aquilo que é corretamente percebido como uma grande vulnerabilidade da economia brasileira, que é o seu **crônico e estrutural desequilíbrio fiscal**. [grifo meu] Naquela data, 8 de setembro, foram tomadas medidas para lidar com essa questão no ano de 1998 e o presidente da República decidiu dar início à elaboração de um programa de estabilidade fiscal para o próximo triênio 99/2000/2001. No dia 28 de outubro o Programa de Estabilidade Fiscal foi anunciado à sociedade e à opinião pública brasileira. Este programa, na verdade, consubstancia o Programa de Estabilidade Fiscal do Governo, bem como o conjunto das políticas que vêm sendo seguidas e que continuarão sendo seguidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso no seu segundo mandato. Quero lembrar também que este programa, que nós estaremos distribuindo hoje, nessa forma desse Memorando de Política Econômica, que obteve o apoio e que está sendo anunciado hoje em várias partes do mundo, é o **programa brasileiro** [grifo meu]<sup>174</sup>.*

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), um programa brasileiro, como o ministro fez questão de lembrar, foi o primeiro passo para colocar o problema fiscal no centro das discussões sobre a necessidade de ajustamento da economia brasileira e, por conseguinte, no centro do debate sobre as reformas no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Longe de ser um amplo esforço de reorganização das finanças públicas, o programa foi a materialização de uma agenda de ajuste fiscal, que constituiu a grande contrapartida oferecida ao FMI pelo socorro financeiro prestado. Já em setembro, portanto antes do anúncio do programa, o Banco Mundial demonstrava o seu apoio ao ajuste fiscal brasileiro e a convergência entre a posição do governo brasileiro e das principais agências.

---

<sup>173</sup> O Acordo "Stand By" de três anos com o FMI foi aprovado por sua Diretoria em 02/12/1998.

<sup>174</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

*“O Banco Mundial concorda com o Presidente Cardoso que o déficit fiscal é a mais urgente questão de política de reformas enfrentada pelo Brasil [grifo meu]. Os recentes cortes de gastos, da ordem de R\$ 6,1 bilhões (US\$ 5,1 bilhões) até o final de 1998 (equivalentes a um ajuste fiscal anualizado de 2% do PIB), e o comprometimento com um superávit primário federal de pelo menos R\$ 8,7 bilhões (US\$ 7,4 bilhões, aproximadamente 1% do PIB) para 1999 são passos iniciais muito importantes para a obtenção desse objetivo. As reformas planejadas pelo governo nas áreas de previdência social, administração pública, política tributária e mercado de trabalho, que o Banco espera, continuarão a receber o apoio do Congresso Nacional, são medidas complementares de importância decisiva para a redução do déficit fiscal, definido de forma abrangente no Brasil compreendendo todos os níveis de governo, além do sistema previdenciário, o Banco Central e empresas públicas não-financeiras. Na condição de parceiro de longo prazo do Brasil, o Banco Mundial está pronto a apoiar o ambicioso programa de ajuste e reforma fiscal do governo, na eventualidade que o mesmo torne-se necessário”<sup>175</sup>.*

Em meio a grave crise, o esforço do ajuste concentrou-se em dois focos considerados pelo governo como os principais responsáveis pelo desequilíbrio fiscal: os gastos do Governo Federal e o déficit da Previdência.

Tendo em vista o tamanho do superávit fiscal primário necessário para fazer frente ao resultado nominal, dada a grandeza dos gastos com juros, o governo também apostava em aumento de receitas. Para tanto, além de medidas conjunturais de contingenciamento do orçamento, cortes de investimentos, aumento de carga tributária<sup>176</sup>, no âmbito de medidas de mais longo prazo, vistas como estruturais, o governo passou a postular várias reformas, como a regulamentação da reforma administrativa, as reformas da previdência e tributária, a reestruturação da Receita Federal, a reforma da legislação trabalhista, a reestruturação do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União<sup>177</sup>.

Como declarou Martus Tavares, então Ministro do Planejamento, “o programa consistia na reversão do quadro das contas públicas de forma a se obter superávits primários - consolidados nos três níveis de governo - em 1999, em 2000 e em 2001”. Para

---

<sup>175</sup> World Bank. “Banco Mundial apóia esforços fiscais do governo”. Washington: World Bank/Brazil school improvement, 23 de setembro de 1998. No mesmo documento, o presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, declarou: “O Banco está confiante que as amplas reformas fiscais que estão sendo preparadas pelo Governo, se aprovadas rapidamente e implementadas com eficiência, completarão a consolidação do programa brasileiro de estabilização, e sustentarão as recentes e notáveis melhorias realizadas na área social”.

<sup>176</sup> Para detalhamento ver o “Plano de Ação 1999-2001”, que registra um conjunto de medidas emergenciais, cuja aplicação ocorreria no curto prazo, com duração provisória.

<sup>177</sup> Brasil. Ministério do Planejamento. [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

tanto, era inevitável a execução de um esforço fiscal, combinando corte de despesas e aumento de receitas capazes de gerar recursos adicionais pré-definidos para os anos de 1999 a 2001<sup>178</sup>. As principais medidas de contenção do gasto público federal foram o estabelecimento de metas mínimas de superávit primário para o setor público consolidado; a aceleração das reformas previdenciária e administrativa; a criação de novos instrumentos legais capazes de promover a austeridade e a responsabilidade fiscais, inclusive nos Governos Estaduais; a continuidade no esforço de privatização e concessão de serviços à iniciativa privada, com a indução da adesão de Estados e Municípios.

O sentido da gestão econômica, as prioridades e os seus compromissos estavam claramente estabelecidos. Desde o final de 1998, a política fiscal passou a basear-se no compromisso com metas mínimas de superávit primário, da ordem de 3% do PIB, com o objetivo de, progressivamente, estabilizar a relação dívida pública/PIB. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe um conjunto de normas relativas à gestão pública. Entre outras, destacam-se os limites de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida para os três poderes e cada nível de governo; os limites para o endividamento público; a definição de metas fiscais anuais; a proibição de qualquer operação de crédito entre entes da federação, impedindo que os contratos de refinanciamento que estão sendo cumpridos possam ser renegociados ou refinanciados; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente, com o que o governante não poderá criar uma despesa continuada por prazo superior a dois anos sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; impedimento da contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato; e proibição do aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato. O intuito era de que essas regras funcionassem como um mecanismo de ajuste fiscal permanente no Brasil.

---

<sup>178</sup> Martus Tavares. "Reestruturação fiscal no Brasil". Brasília: Ministério do Planejamento, 1999.

**Quadro 7****Lei de Responsabilidade Fiscal - Limites para o gasto com pessoal por esfera de governo**

<b>UNIÃO - Limites máximos de Gastos com Pessoal</b>	
50% da Receita Corrente Líquida, sendo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,5 % para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas</li> <li>• 6 % para o Poder Judiciário</li> <li>• 0,6 % para o Ministério Público da União</li> <li>• 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios</li> <li>• 37,9% para o Poder Executivo</li> </ul>
<b>ESTADOS - Limites máximos de Gastos com Pessoal</b>	
60% da Receita Corrente Líquida, sendo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas</li> <li>• 6% para o Poder Judiciário</li> <li>• 2% para o Ministério Público</li> <li>• 49% para o Poder Executivo</li> </ul>
<b>MUNICÍPIOS - Limites máximos de Gastos com Pessoal</b>	
60% da Receita Corrente Líquida, sendo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas</li> <li>• 54% para o Poder Executivo</li> </ul>

Fonte: Ministério do Planejamento

Com a *Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal* estabeleceram-se sanções institucionais e administrativas no caso de não cumprimento das normas da LRF. Entre elas, o governante pode ser responsabilizado pessoalmente e punido com perda de cargo, inabilitação para exercício de emprego público, prisão e multa. **Dessa maneira, o ajuste fiscal virou lei e o não cumprimento, criminalizado.**

Nessa perspectiva, seguiram permanentemente os entendimentos com o Fundo e as demais agências através de memorandos, notas técnicas e das sucessivas avaliações por parte das equipes do FMI. A cada memorando e/ou nota técnica divulgada pela equipe econômica e endereçada ao FMI, o compromisso com o desenho da política fiscal foi reforçado no sentido da obtenção de significativos e crescentes superávits primários<sup>179</sup>.

As altas taxas de juros e a desvalorização cambial, deletérias para as finanças públicas, indicavam para área econômica, assim como para os técnicos do Fundo, algo claro no início do novo século: a necessidade de ampliação dos superávits primários.

<sup>179</sup> Apesar do crescimento de apenas 1% do PIB em 1999, depois das primeiras quatro avaliações do Acordo *Stand By*, no “Memorando de Política Econômica” de junho de 2000, a equipe econômica via com entusiasmo a evolução da economia brasileira. Em grande medida, esse entusiasmo decorria do desempenho fiscal do país, que partindo de uma situação de “quase equilíbrio”, como diz o documento, atingiu em 1999 um superávit primário de 3,1% do PIB (R\$ 31,1 bilhões), quase R\$ 1 bilhão acima da meta estabelecida com o Fundo. Mesmo assim, o déficit nominal que atingiu 9,5% do PIB fez a dívida líquida do setor público atingir R\$ 516,6 bilhões, ou 47% do PIB.

Naquele momento, a equipe econômica relata com entusiasmo ao FMI uma novidade: o aumento do superávit primário do setor público concentrou-se fora do governo central. O superávit primário deste nível de governo, que caiu de 2,4 % do PIB em 1999 para 1,9% em 2000, teve como contrapartida, a duplicação do superávit primário dos estados, que passou para o equivalente a 0,4% do PIB em 2000, ajudado tanto pela retomada da atividade econômica, que impulsionou as receitas do imposto sobre o valor agregado (ICMS), quanto pelos efeitos dos programas de ajustes assinados com o governo federal no contexto dos acordos de reestruturação da dívida de 1998/1999. O superávit dos municípios cresceu e das empresas estatais também<sup>180</sup>.

Esses novos espaços para a obtenção dos superávits primários, os governos subnacionais, foram conquistados de fato a partir de 2000. No entanto, as diretrizes da política econômica, no que se refere ao arranjo fiscal, apontavam para a necessidade da ampliação dos espaços para a geração de superávits primários crescentes e sustentáveis.

*“A agenda das reformas estruturais deverá centrar-se nas propostas de reformas da previdência social e do sistema tributário, das instituições monetárias e financeiras e da governança societária. O governo deverá também desenvolver esforços no sentido de continuar a implementação de seu programa de privatização (...) O governo está empenhado a avançar com as reformas estruturais em 2001 no que o governo julga ser importante para melhorar a qualidade a equidade e a sustentação do ajuste fiscal já alcançado até o momento. Desta forma o governo deverá continuar a trabalhar no sentido de rapidamente conseguir a aprovação junto ao Congresso de legislação já em discussão lá relativa aos fundos de pensão à introdução da contribuição para a previdência social por parte dos servidores públicos aposentados e aos dois textos restantes da legislação destinada a implementação da reforma administrativa: a lei regulamentando a demissão de servidores públicos que gozam do instituto da estabilidade em virtude de desempenho inadequado e a emenda constitucional que fixa limites de remuneração para os servidores públicos”<sup>181</sup>.*

Defendendo a agenda do governo contra as contestações da política econômica e dos seus resultados, o ministro Pedro Malan, na entrevista coletiva concedida para o anúncio do novo acordo com o FMI, disse:

---

<sup>180</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. “Memorando de Política Econômica”. Brasília: Ministério da Fazenda, 29 de março de 2001. O memorando destaca que os gastos primários em 2000 permaneceram basicamente inalterados em cerca de 16,5 % do PIB. Mesmo com o superávit crescente, a relação entre dívida líquida do setor público e o PIB subiu para 49,5% ao final de 2000.

<sup>181</sup> Idem.

*“Os custos envolvidos são os custos normais de um país que reconhece que não deve ficar paralisado, à espera de que alguma coisa positiva ocorra, ou lamentando-se, lamuriando-se sobre um evento, um contexto internacional que não lhe é tão favorável quanto almejaria. Portanto, a resposta de política econômica é a resposta apropriada, e a fazemos porque achamos que deve ser feito (...) decidimos, sem consultar ninguém, sem ouvir a opinião de ninguém do resto do mundo, por que era de nosso interesse, à luz das circunstâncias, aumentar o superávit primário para 2002 de 2,7% para 3% do PIB. Uma decisão nossa, à luz dos nossos cálculos”<sup>182</sup>.*

Com essa perspectiva, o novo acordo com o Fundo, da ordem de U\$ 15 bilhões, foi assinado para o período de setembro de 2001 a dezembro de 2002, no final do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Se em 2000, com crescimento econômico e aumento da arrecadação, o aperto fiscal aumentou, no segundo semestre de 2001, com a economia brasileira em desaceleração, as promessas do novo acordo eram de elevação do superávit primário, tendo em vista os choques adversos sofridos pelo país com o “11/9” e a crise energética, principalmente. Foi assumindo o compromisso de gerar um superávit primário de 3,5% do PIB em 2002 manter uma política monetária firme voltada para o cumprimento da meta de inflação, estabelecida em 3,5% ao ano. Para tanto, diz o documento, “a agenda da reforma estrutural continuará focalizada nos setores financeiro e fiscal”<sup>183</sup>.

Com a rápida deterioração da situação econômica do país ao longo de 2002 (fragilização das contas externas, fuga de capitais, desvalorização cambial, aceleração da inflação, redução do ritmo de crescimento do produto) e a perspectiva de término, ao final do ano, do acordo firmado em setembro de 2001, o governo brasileiro antecipou em regime de urgência as conversações para um novo acordo com o Fundo Monetário. Em comunicado à Horst Köhler, diretor-geral do FMI, o ministro da Fazenda Pedro Malan e

---

<sup>182</sup> Exposição inicial do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na entrevista coletiva à imprensa para anúncio do novo programa com o FMI. Brasília, 3 de agosto de 2001.

<sup>183</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. “Memorando de Política Econômica”. Brasília, 24 de janeiro de 2002. No setor financeiro, esforços por uma nova lei de falências, a fim de reduzir os custos econômicos e sociais das falências assim como diminuir os custos do crédito, pelo avanço das privatizações dos bancos estaduais federalizados, por reformas no sistema de financiamento habitacional com o objetivo de ampliar as garantias aos concedentes de crédito e aos proprietários de imóveis. No campo fiscal, a aprovação no Congresso Nacional de emenda constitucional permitindo a tributação doméstica explícita de derivados de petróleo substituindo a “conta-petróleo” no orçamento e abrindo caminho para a liberalização do mercado interno de petróleo; o avanço da reforma do sistema de seguridade social e da legislação que permita a criação de fundos de previdência complementar para o setor público; a prorrogação da CPMF até dezembro de 2004.

o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, solicitaram o cancelamento do acordo anterior e, ao mesmo tempo, encaminharam o pedido de um novo acordo “stand by” com o aporte de US\$ 30 bilhões.

Segundo o comando da equipe econômica brasileira, o novo programa de cooperação com o FMI teria por objetivo a diminuição das incertezas no campo externo e a redução da preocupação quanto à orientação da política macroeconômica após a eleição presidencial, facilitando assim a transição para o governo que assumiria a partir de 2003. De forma clara, a equipe econômica comunicou ao Fundo: “os candidatos que lideram as pesquisas de opinião já receberam explicações sobre os elementos fundamentais do programa e se comprometeram a apoiá-los”.

Por ocasião da primeira revisão do novo acordo aprovado em setembro de 2002, o comunicado à Horst Köhler reafirma os compromissos do governo brasileiro com o programa.

*Durante o restante de seu mandato, o atual governo está empenhado em trabalhar com o Congresso e o governo eleito para avançar na aprovação de reformas estruturais fundamentais. (...) O governo recém-eleito reiterou seu apoio ao programa. Em seu primeiro pronunciamento à nação após as eleições, o presidente eleito ressaltou que qualquer reorientação das despesas deve respeitar a necessidade de manter a disciplina fiscal; sublinhou a importância de manter a inflação baixa para proteger os rendimentos reais dos pobres e enfatizou a necessidade de promover novos avanços na pauta de reformas estruturais, com especial ênfase nas reformas tributária e previdenciária. Declarações subsequentes de porta-vozes do presidente eleito repetiram esses temas e também assinalaram a importância de desenvolver o arcabouço institucional para a autonomia operacional do Banco Central. No futuro imediato, as autoridades do novo governo indicaram que trabalharão com o governo atual para alcançar a aprovação das reformas<sup>184</sup>.*

O Fundo elogia a resposta proativa do Banco Central brasileiro à elevação da inflação, elevando as taxas de juros em três reuniões sucessivas do Comitê de Política Econômica, não deixando dúvidas sobre a condução da política monetária. Mas enfatiza a necessidade do setor público produzir superávits fiscais suficientes para o declínio da relação dívida/PIB, naquela altura em cerca de 60%, por meio do rápido avanço das reformas, particularmente da reforma tributária e da previdência social.

---

<sup>184</sup> Comunicado conjunto do Ministério da Fazenda e do Banco central do Brasil à Horst Köhler, Diretor-Geral do FMI, em 02 de dezembro de 2002, por ocasião da primeira revisão do “Acordo Stand By”, aprovado em 06 de setembro de 2002 pela Diretoria-Executiva do FMI.

Diante da grande turbulência que marcou a transição do governo Fernando Henrique para o governo do presidente Lula, em fevereiro, já no primeiro memorando ao FMI, por ocasião da segunda revisão do acordo firmado no ano anterior, o novo governo afirma que sua principal tarefa “consiste em aumentar a confiança nas políticas econômicas e atender às necessidades sociais mais urgentes”. Também reitera a manutenção da política cambial (câmbio flutuante), da política monetária (assentada sobre a política de metas de inflação) e do maior rigor quanto à política fiscal. Com a divulgação dos resultados fiscais de 2002, de um superávit primário de 3,9% do PIB, acima da meta acordada com o Fundo, a nova equipe econômica voluntariamente se propõe a elevar a meta de 3,75% para 4,25% do PIB, alterando a execução orçamentária e financeira, com novos limites para as despesas discricionárias<sup>185</sup>. Nesse ponto, o governo do Partido dos Trabalhadores mostrou-se mais conservador em relação ao de FHC.

A partir das diretrizes da política econômica (juros, câmbio e política fiscal), outros temas ganham relevância nas conversações com o Fundo: aumento de crédito para micro, pequena e média empresas; programa de crédito consignando; Programa Fome-Zero; Programa Bolsa Família, entre outros. A agenda de reformas estruturais, além de ser incorporada pelo novo governo, ganha novo impulso. Nos entendimentos para o novo acordo com o Fundo, o ministro da Fazenda Antonio Palocci e o presidente do Banco Central são categóricos no balanço do primeiro ano do governo Lula:

*Ao nos aproximarmos do fim do primeiro ano de governo, está claro que muitos progressos foram feitos. A agenda de reformas do governo tem progredido com rapidez no Congresso: as Reformas Tributária e da Previdência, assim como a Lei de Recuperação das Empresas (Lei de Falências), foram aprovadas na Câmara de Deputados e estão no momento em tramitação no Senado. Além disso, os programas de assistência social foram aperfeiçoados para aumentar o apoio às famílias mais carentes, com a introdução dos programas Fome Zero e Bolsa Família. A política macroeconômica continua firme, como evidenciado pelo cumprimento da meta de superávit primário e pela rápida convergência da inflação e das expectativas inflacionárias para as metas oficiais. Com respeito ao programa com o Fundo, todos os critérios de desempenho e parâmetros estruturais referentes à quinta revisão do programa foram observados, e, portanto, propomos a sua conclusão<sup>186</sup>.*

<sup>185</sup> Ministério da Fazenda. “Memorando de Política Econômica”. Brasília, 28 de fevereiro de 2003.

<sup>186</sup> Comunicado conjunto do Ministério da Fazenda e do Banco central do Brasil à Horst Köhler, Diretor-Geral do FMI, em 21 de novembro de 2003, por ocasião das tratativas para um novo “Acordo Stand By”, com o FMI.

O desempenho fiscal em 2003, com um superávit primário próximo de 4,32% do PIB, acima da meta de 4,25%, e a dura política monetária voltada à convergência da inflação para as metas determinadas, principalmente por meio dos juros elevados, são evidências de um compromisso muito maior do que o necessário do novo governo com o modelo de gestão econômica acordado com o Fundo, impondo ao país, principalmente à sua parcela mais pobre, um sacrifício adicional que poderia ter sido evitado.

A flexibilização do orçamento aparece como estratégia para a estruturação de uma política sustentável de superávits primários. Segundo o diagnóstico da equipe econômica, a rigidez orçamentária criada pela Constituição de 1988 faz com que uma parcela pequena do orçamento tenha que suportar a maior parte de qualquer ajuste fiscal. No que se refere à diminuição do custo do crédito, as medidas assumidas no compromisso com o Fundo passam pela retomada do processo de privatização dos bancos federalizados; adoção do cadastro positivo, sistema desenvolvido pelo Banco Central para melhorar as decisões de risco de crédito por parte do prestador; melhoria do funcionamento do mercado de crédito ao consumidor, permitindo aos bancos que descontem dos trabalhadores uma parcela de seus salários a receber, a título de pagamento de seus empréstimos (mecanismo estendido aos aposentados e pensionistas do sistema público de previdência). Uma outra medida em linha com a emenda do art. 192 da Constituição aprovada em 2003, foi dar autonomia operacional para o BC, de modo a ampliar a confiança na política monetária, como estratégia para a redução gradual dos juros. Melhorar o ambiente para os investimentos privados, em face dos constrangimentos fiscais era uma prioridade. Medidas relativas às agências regulatórias, Parcerias Público-Privadas (PPPs), investimentos no setor elétrico e em ferrovias, assim como sobre a estrutura tributária, foram vistas como o caminho para aumentar os investimentos privados em setores prioritários<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> Idem. No novo acordo com o Fundo, a expansão e melhoria da cobertura de água e saneamento no país (carente há anos) aparece como preocupação no projeto do Plano de Água e Saneamento. Sem se chocar com a política fiscal, o modelo assenta-se na criação de regras claras a fim de criar um ambiente institucional em que as relações contratuais entre os agentes possam se desenvolver de maneira segura. Como a política de água e saneamento no Brasil rebate nos governos subnacionais, isso significa, no documento, que se torne possível a recuperação dos valores investidos no longo prazo, a partir do

Num ambiente internacional de forte liquidez e de crescimento do comércio mundial a taxas inauditas entre 2003 e 2004, que produziu um cenário de relativa tranquilidade nas contas externas ao impulsionar extraordinariamente as exportações, o saldo comercial e a entrada de dólares na conta de capitais, o Brasil teve, em 2004, o primeiro ano de crescimento econômico mais forte desde 2000 e o maior desde 1994, com uma taxa de 5,2% do PIB. O Ministério da Fazenda aproveitou-se rapidamente do excesso de receitas gerado pelo crescimento e aumentou a meta de superávit primário para 4,5% do PIB. Para além dessa elevação, o superávit primário ficou em 4,61% do PIB, ou R\$ 81,1 bilhões, contra os 4,32% do PIB em 2003 (R\$ 66,2 bilhões)<sup>188</sup>. Apesar desses resultados, a política monetária extremamente ortodoxa, fez os gastos com juros superarem os R\$ 128 bilhões (7,29% do PIB), levando a um déficit nominal acima de R\$ 47 bilhões. Mesmo assim, com o crescimento do PIB e a valorização cambial a relação dívida líquida do setor público/PIB caiu de 57,2% em 2003 para 51,8% ao final de 2004.

Entretanto, o ritmo de expansão do produto foi se reduzindo já no segundo semestre de 2004, particularmente em virtude das sucessivas elevações da taxa básica de juros por parte do Banco Central. Como exposto no relatório anual do Banco Central, o Comitê de Política Monetária (COPOM) entendeu naquela altura que o cumprimento da meta de inflação para o ano estaria comprometido, tanto pelas incertezas no cenário externo como pelo ritmo de expansão do produto, diante do crescimento dos investimentos, que ocupou rapidamente a capacidade instalada em vários setores<sup>189</sup>. A ortodoxia do BC abortou o crescimento e produziu uma taxa de expansão do produto em 2005 de 2,3% do PIB, muito inferior ao crescimento de 2004. No contexto de desaceleração, a meta de superávit primário do setor público para o ano foi

---

aumento, em bases excepcionais, dos limites de contratação de créditos dos governos estaduais e municipais para projetos que, de acordo com critérios definidos, apresentem sustentabilidade econômica e geração de receita, com o objetivo de modernização do setor.

<sup>188</sup> Segundo o Banco Central, em 2004, os três segmentos do setor público brasileiro que integram os cálculos do superávit primário apresentaram resultados positivos. O governo central registrou superávit de 2,98% do PIB (R\$ 52,4 bilhões). Já os governos regionais (estados e municípios) registraram superávit de R\$ 17,5 bilhões (0,99% do PIB). As empresas estatais encerraram 2004 com um superávit de R\$ 11,2 bilhões (0,64% do PIB).

<sup>189</sup> Banco Central do Brasil. *Relatório Anual 2004*. Brasília: BCB, maio de 2004.

ultrapassada, atingindo 4,84% do PIB (R\$ 93,5 bilhões)<sup>190</sup>. O método utilizado para conseguir esse resultado “extraordinário” em meio a desaceleração da economia, foi fundamentalmente o contingenciamento de despesas com investimentos e dos gastos com custeio. Em fevereiro de 2005 o governo brasileiro anunciou que não renovaria o acordo com o FMI, encerrando uma fase inaugurada em 1998. Nas palavras do ministro Antonio Palocci:

*"Meus amigos, minhas amigas, é com grande satisfação, que em nome do presidente Lula, comunico nesse momento ao povo brasileiro um fato da maior relevância. Depois de tantos e tantos anos dependendo dos empréstimos do FMI, nosso País, finalmente, tem conseguido equilibrar as suas contas e sua balança de pagamentos, colocando a sua economia em ordem, e não mais precisando da ajuda do FMI. Nessa próxima quinta-feira, dia 31 de março, se encerra o nosso último compromisso. E já informamos ao Fundo que ele não será renovado"*<sup>191</sup>.

No biênio 2005/2006, o temor de muitos críticos da política econômica se confirmou. Mesmo sem acordo com o Fundo, a equipe econômica continuou na toada das elevações das metas de superávit primário, de contingenciamento de receitas, de juros altos, de forma a sinalizar aos mercados financeiros que, independentemente da presença ou não do Fundo, a austeridade e os caminhos da política econômica permaneceriam. Aquilo que Paulo Nogueira Batista Júnior chama de “FMI doméstico”, instalado em Brasília, no ministério da Fazenda e no Banco Central, internalizou a agenda e prossegue com rigor o seu trabalho, compensando a ausência do original com sede em Washington<sup>192</sup>.

Em julho de 2006, com grande entusiasmo e para rebater as acusações de que o governo estaria afrouxando a austeridade em ano eleitoral, o Banco Central divulgou os resultados fiscais do primeiro semestre de 2006: superávit primário de 5,77% do PIB, R\$ 15 bilhões acima da meta de 4,25% do PIB<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> O BCB assinala que esse foi o “resultado mais significativo desde o início da divulgação da série histórica, em 1991”. Banco Central do Brasil. *Relatório Anual 2005*. Brasília: BCB, maio de 2005. p. 13.

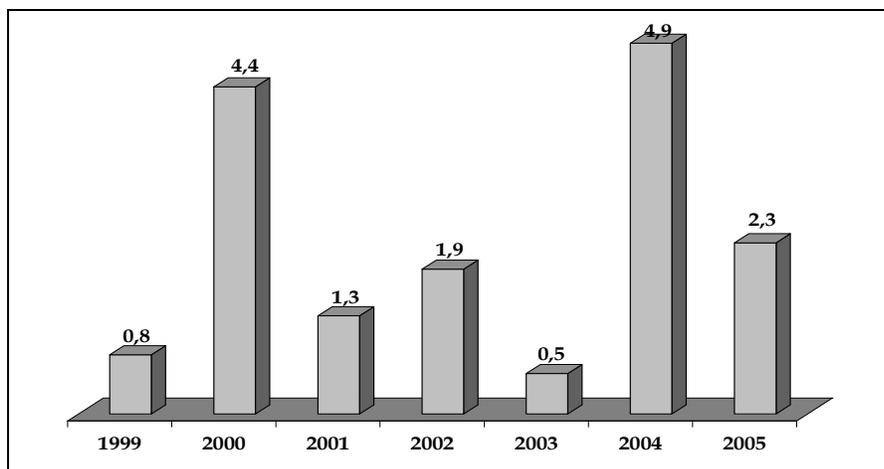
<sup>191</sup> Fragmento do pronunciamento do Ministro da Fazenda Antonio Palocci em cadeia de rádio e televisão em 28 de fevereiro de 2005.

<sup>192</sup> Paulo Nogueira Batista Junior. “Contrapeso do FMI doméstico”. Agência Carta Maior ([www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)), 07 de abril de 2005.

<sup>193</sup> Banco Central do Brasil. [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)

Mais realista que o rei, o governo brasileiro não via porque não apertar o torniquete aumentando cada vez mais as metas, muito além do que exigia o draconiano FMI. Os resultados da ortodoxia levada ao paroxismo pelo FMI doméstico instalado em Brasília são evidentes no medíocre crescimento do país.

**Figura 2 - Brasil, taxa de crescimento do PIB, 1999-2005 (%)**



Fonte: IPEADATA a partir dos dados do IBGE/SCN.

O que se pode observar ao longo de todo o período é que os diferentes governos, em momentos de maior dinamismo da economia ou de desaceleração, com FMI ou sem a sua presença, a despeito das reformas estruturais avançarem mais ou menos, a condução da política econômica no plano das inter relações da política monetária, com a cambial e a fiscal, se mostraram extremamente hostis ao crescimento econômico, com repercussões dramáticas sobre a economia e a sociedade brasileira.

A despeito de os anos de 2000 e 2004 apresentarem taxas de crescimento superiores a 4,5%, o padrão de baixo crescimento consolidou-se entre 1999 e 2005. A taxa média no período foi inferior aos 2,5% ao ano. Depois da abrupta desvalorização de 1999 e de um período de dificuldades de financiamento externo, quando as taxas de juros subiram vertiginosamente, a partir de 2003 a forte liquidez internacional, a manutenção das maiores taxas de juros reais do mundo e o expressivo crescimento do comércio internacional, que impulsionou as exportações, criaram novamente as condições para a apreciação cambial.

Nessas condições, depois de vários anos sem atingir as metas de inflação, o governo brasileiro, com uma política econômica bastante ortodoxa, comemorou não o crescimento econômico, mas a convergência dos índices de inflação para metas com ele incompatíveis.

### 3.2 Projeto liberal e estagnação econômica - uma síntese dos resultados

“O Brasil está doente”. Assim está posto na introdução de *Livre para Crescer - proposta para um Brasil moderno*, documento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), elaborado por economistas e acadêmicos próximos da entidade entre maio de 1989 e janeiro de 1990. No quadro da eleição presidencial de 1989, o documento é categórico ao afirmar que, naquele momento, a falta de perspectiva de longo prazo e de definição quanto ao futuro do país seriam os principais motivos do fracasso das sucessivas tentativas de debelar o processo inflacionário e de vencer a estagnação econômica, “causas fundamentais de todos os problemas que vivemos neste final de década”. A resistência do processo inflacionário, que no final dos anos 70 desfez a miragem do Brasil-potência, diz a entidade, faz o país caminhar assolado pela violência, corrupção, decadência de valores, numa sociedade marcada por uma desigualdade escandalosa<sup>194</sup>.

De maneira peremptória, *Livre para Crescer* pretende apontar um caminho a ser seguido, concretiza uma visão de como se poderia superar a enfermidade que assolou o país na década perdida. De forma sucinta a *proposta para um Brasil moderno* propõe a abertura e a liberalização da economia e a reforma do Estado e das políticas públicas, necessárias à libertação do país e a retomada do desenvolvimento, integrando-o à economia global liberalizada.

---

<sup>194</sup> “Concluimos a transição democrática, refizemos a Constituição, elegemos pelo voto direto um novo presidente da República: foi um grande avanço, mas não significa que os problemas fundamentais do país estejam sequer equacionados. Em termos políticos, atingimos o alvo; em termos econômicos, perdemos o rumo”. FIESP. *Livre para crescer - proposta para um Brasil moderno*. Documento FIESP, São Paulo: agosto de 1990. p. 15.

Quinze anos depois do profundo processo de reformas liberais implementado no país, com a abertura econômica (financeira e comercial) e recorrentes reformas no aparelho de Estado e nas políticas públicas, o *Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil*, publicado por ocasião do *Seminário Internacional Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento* promovido pela FIESP e pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), sustenta que o quadro macroeconômico desenhado no país, com juros altos, carga tributária excessiva, câmbio valorizado e volátil, a carência de investimentos e de infraestrutura se mostra “absolutamente hostil e na contramão das experiências bem sucedidas de desenvolvimento”. O documento expõe a frustração com as reformas liberais:

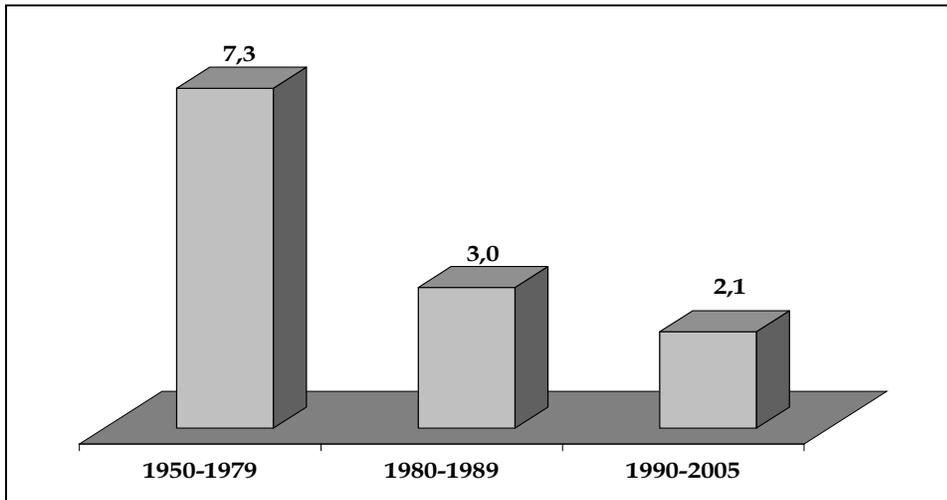
*“Imaginar uma economia capaz de sobreviver e crescer sob tais condições é não só apostar no improvável, como olhar com indiferença para as perspectivas de desenvolvimento futuro. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI vêem com preocupação os rumos que estão sendo impostos ao processo de desenvolvimento brasileiro. Decididamente, por esses caminhos, os anseios legítimos do conjunto da sociedade brasileira não serão alcançados”<sup>195</sup>*

Ao leitor atento, a primeira questão posta entre 1990 e 2005, ou mais precisamente, entre as posições dos empresários no documento *Livre para Crescer* e no *Manifesto pelo Desenvolvimento do Brasil*, refere-se à trajetória frustrante da economia brasileira nos últimos quinze anos.

De forma direta, não há característica tão marcante nesse período como o lento crescimento da economia brasileira. A década de 1990 foi a pior década da história republicana brasileira em termos de crescimento econômico, só comparável ao padrão que se veria nos anos 2000.

---

<sup>195</sup> Documento divulgado no “Seminário Internacional Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento”, realizado pela FIESP/IEDI em São Paulo no dia 28 de outubro de 2005.

**Figura 3****Brasil - Crescimento médio anual do PIB em períodos selecionados (%)**

Fonte: IPEADATA a partir de IBGE - Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN).

Os resultados dos últimos vinte e cinco anos impressionam quando comparados às taxas históricas de crescimento da economia brasileira ao longo do século XX. Mas a comparação entre a chamada década perdida de 1980 e o desempenho da economia brasileira entre 1990 e 2005 também é chocante. Em geral, anos de baixo crescimento, entrecortados por alguns momentos em que a economia apresentou um nível de atividade maior, como no início do Plano Real; em 2000, sob os efeitos da desvalorização cambial; e em 2004, com a forte expansão do comércio internacional. Momentos em regra abortados por políticas de ajustamento recessivas, caracterizando uma economia em permanente “stop and go” e que produziu uma taxa de crescimento abaixo daquela dos anos 80, com média anual de 2,1% entre 1990 e 2005.

O baixo crescimento caracteriza um quadro de estagnação relativa sob várias formas. Apesar da insuficiência do progresso material *visa a vis* as necessidades do país e de seu povo, o período de hegemonia liberal vem afastando o Brasil da posição outrora ocupada, como uma das mais importantes e dinâmicas economias periféricas. O desempenho da economia brasileira sob as políticas liberais exclui o Brasil do grupo de países em desenvolvimento mais dinâmicos e o coloca muito abaixo da taxa média de

crescimento do conjunto dos países em desenvolvimento e como um dos retardatários na própria América Latina<sup>196</sup>.

Os efeitos estruturais desse tipo de integração são visíveis em várias frentes ao longo dos anos 90. No setor externo, os saldos comerciais positivos herdados dos anos 80 transformaram-se, após o Plano Real e com a sobrevalorização cambial até 1999, em expressivos déficits comerciais e em transações correntes, que atingiram quase 5% do PIB, financiados, em larga medida, pelos fluxos da conta de capitais. Tal situação é expressão acabada das contradições e dos resultados do fundamentalismo liberal no Brasil. Só foi revertida, à revelia das convicções da ortodoxia nacional, a partir da crise de 1998 e a da subsequente desvalorização cambial que, somada à forte expansão do comércio mundial e à elevação do preço internacional das *commodities*, gerou volumosos superávits comerciais e saldos positivos em conta corrente.

**Tabela 3**  
**Brasil - Contas externas, 1990-2005 (em milhões de US\$).**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Balança comercial	10.752	10.580	15.239	13.299	10.466	-3.466	-5.599	-6.753	-6.575	-1.199	-698	2.650	13.121	24.794	33.693	44.756
Serviços e renda	-15.369	-13.542	-11.336	-15.577	-14.691	-18.540	-20.349	-25.522	-28.299	-25.522	-25.047	-27.502	-23.147	-23.483	-25.197	-34.115
Transações correntes	-3.784	-1.407	6.109	-676	-1.811	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416	-25.335	-24.225	-23.215	-7.637	4.177	11.711	14.199
Conta de capitais	4.592	163	9.947	10.495	8.692	29.095	33.968	25.800	29.701	17.319	19.325	27.052	8.004	5.110	-7.730	-8.807
Balanco de pagamentos	481	-369	14.670	8.709	7.215	12.919	8.666	-7.907	-7.970	-7.822	-2.262	3.307	302	8.496	2.244	4.319
Reservas internacionais	9.973	9.406	23.754	32.211	38.806	51.840	60.110	52.173	44.556	36.342	33.011	35.866	37.823	49.296	52.935	53.799

Fonte: Banco Central do Brasil

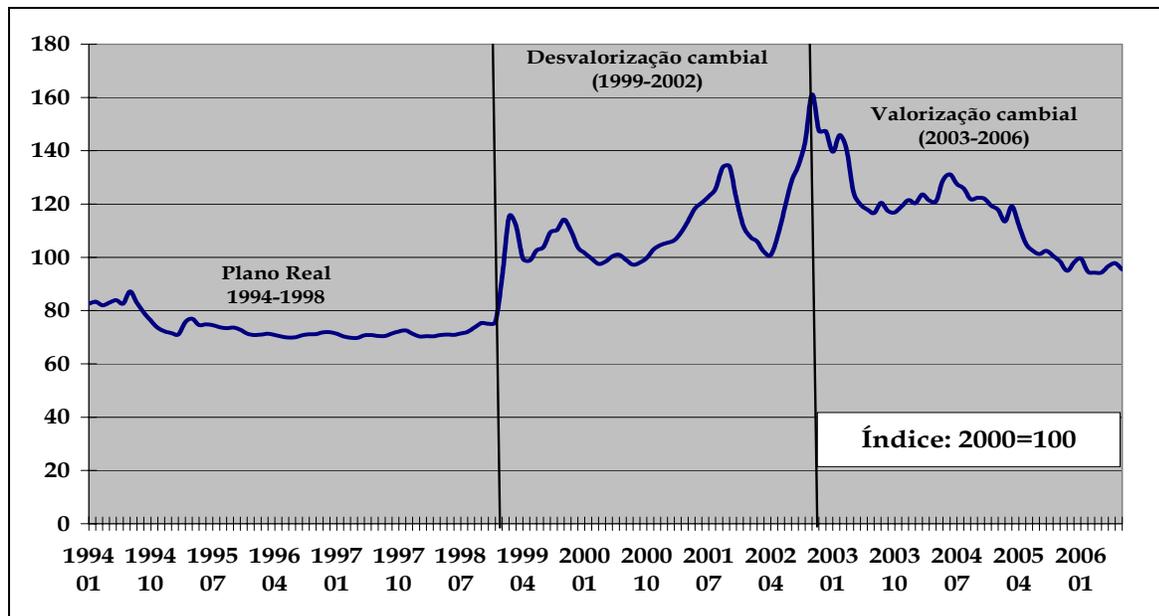
A forte liquidez internacional e a melhoria da situação das contas externas, particularmente a partir de 2003, abriram nova possibilidade para a apreciação do câmbio, aproveitada com voracidade pelos beneficiários da política econômica<sup>197</sup>.

<sup>196</sup> Como demonstrado no Boletim do CECON/IE/UNICAMP. *Política econômica em foco*, nº 7 p. 88.

<sup>197</sup> Na dinâmica geral da política econômica e da abertura nos anos 90, o fluxo de capitais intensos, as elevadas taxas de juros internas e a política cambial foram importantes fatores para a exposição do país ao endividamento em moeda forte. O rápido crescimento do endividamento externo - que salta de pouco

Apesar dos evidentes efeitos deletérios sobre a produção nacional e o emprego, deve-se dizer que sob a ordem liberal, sempre quando o cenário internacional permitiu os comandantes da política econômica não hesitaram em aproveitar a liquidez em dólar para valorizar a moeda nacional.

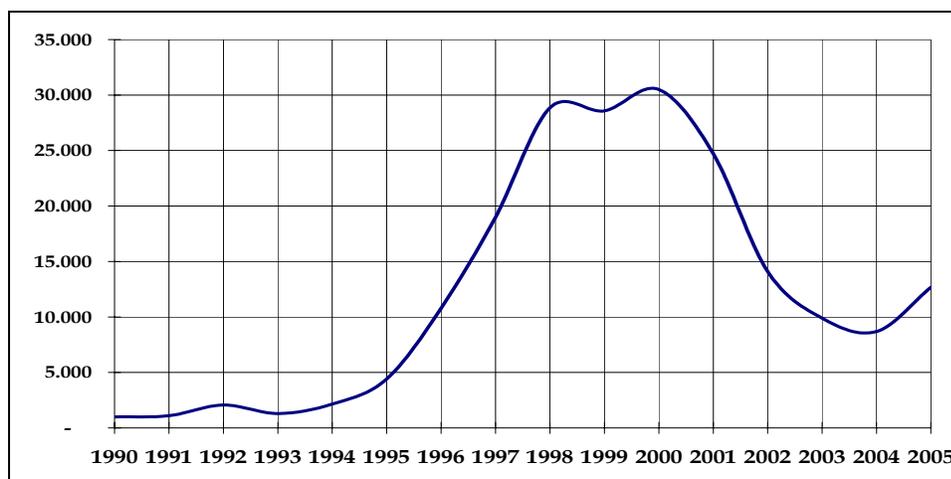
**Figura 4**  
**Brasil - Taxa de câmbio efetiva real**



Fonte: IPEADATA (deflator - INPC)

Outro elemento importante nesse cenário diz respeito ao comportamento e a natureza dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) durante o período, que muito revelam da natureza da integração subalterna do país à ordem financeira internacional liberalizada.

mais de 135 bilhões de dólares em 1992 para mais de 240 bilhões em 1999 - demonstra o quadro de ampliação da vulnerabilidade do país e da exposição dos agentes nacionais. Após a abrupta e intensa desvalorização cambial de 1999, sob condições externas distintas, ora com menos liquidez em dólar e câmbio desvalorizado (1999-2002), ora com grande liquidez e o câmbio se apreciando (2003-2005/6), o endividamento externo veio lentamente caindo, para 227 bilhões de dólares em 2002, chegando a 187,9 bilhões ao final de 2005.

**Figura 5 - Brasil - Investimento Direto Estrangeiro Líquido, 1990-2005<sup>1</sup>**

Fonte: Banco Central do Brasil. (1) em milhões de dólares

O crescimento do IDE, que sai de 989 milhões de dólares em 1990 para atingir mais de 30 bilhões em 2000, foi identificado como um grande salto rumo à modernização e o crescimento da economia brasileira<sup>198</sup>. Mas evidências não apontam necessariamente para esse diagnóstico. Na verdade, a desnacionalização, em um quadro de baixo crescimento e quebra de várias cadeias produtivas nacionais, talvez seja uma das mais evidentes e graves características do período.

O forte crescimento do IDE não incrementou na mesma proporção a taxa de investimento da economia brasileira, proporcionando condições mais favoráveis à retomada do crescimento sustentado. Ao invés de resultar numa elevação da formação bruta de capital fixo (FBCF) compatível com novos investimentos, a entrada de investimento direto estrangeiro esteve muito mais associada à aquisição de ativos preexistentes, como empresas estatais e nacionais privadas, convertidas em espaço para a entrada de capitais externos que permanentemente auxiliaram o fechamento das contas externas. Como explicam Fernando Sarti e Mariano Laplane, “a contribuição desse tipo de investimento para o crescimento da FBCF e do produto somente se materializa se e quando os investimentos adicionais forem realizados”. Nesse sentido, a

<sup>198</sup> Como indicam os dados, posteriormente esse volume de IDE caiu seguidamente, chegando em 2004 a 8,6 bilhões de dólares. Em 2005, a forte liquidez internacional elevou o IDE para 12,6 bilhões de dólares. ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)).

trajetória da FBCF indica que não foi beneficiado pelo aumento do IDE já que uma pequena parcela desses investimentos constituiu demanda por ativos novos. “(...) se os novos proprietários estrangeiros realizaram investimentos adicionais depois da aquisição de ativos preexistentes no Brasil (modernizando certos segmentos), sua importância macroeconômica parece ter sido relativamente modesta” no que diz respeito ao crescimento do produto e do investimento<sup>199</sup>.

Conforme aponta a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em seu *Trade and Development 2003*, esse padrão de integração à ordem financeira global impôs um pesado fardo à indústria de vários países periféricos, dentre eles o Brasil. A economia brasileira passou por um processo de “desindustrialização relativa”, entendida como um longo movimento iniciado com a crise nos anos 80 e potencializado pela estratégia de integração e abertura econômica do país nos anos 90<sup>200</sup>. No mesmo caminho, Rubens Ricupero, secretário-geral da UNCTAD, fala de um processo de “desindustrialização precoce” da América Latina, entendida como uma “variante patológica” da chamada “desindustrialização positiva”, caracterizada como um processo em que, em vários países, “a industrialização completou com êxito o processo do desenvolvimento e elevou a renda *per capita* a um nível elevado e auto-sustentável, e a partir daí, o setor manufatureiro começou a declinar, em termos relativos, como proporção do produto e do emprego”. Segundo Ricupero, longe da experiência do leste asiático, esse fenômeno é característico de economias da África, América Latina e do Oriente Médio no curso dos últimos 25 anos, desde a crise da dívida externa<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Fernando Sarti e Mariano Laplane. “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90”. In: Mariano Laplane, Luciano Coutinho e Célio Hiratuka (org.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: IE/UNICAMP, 2003. p.19

<sup>200</sup> Ver UNCTAD, *Trade and Development 2003*, especialmente em seu capítulo 5 (Industrialization, trade and change structural) quando se discute o problema das transformações na estrutura industrial no mundo. UNCTAD. *Trade and Development, 2003*. New York and Geneva: United Nations, 2003.

<sup>201</sup> Rubens Ricupero. “Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil?” Texto elaborado para o Seminário Internacional *Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento*, realizado pela FIESP/IEDI em São Paulo no dia 28 de outubro de 2005.

Entre 1986 e 1998, a participação do produto da indústria de transformação no PIB caiu de 32,1% para 19,7%, recuperando-se parcialmente desde a desvalorização cambial, chegando em 2004 a representar 23% do produto. Outra faceta desse processo pode ser vista se comparados os desempenhos da indústria brasileira com o panorama internacional. Com a taxa de crescimento industrial de 1,6% ao ano entre 1990 e 2003, abaixo dos 2,5% ao ano do mesmo setor nos países de alta renda e muito inferior a evolução de outros grandes países emergentes como a China (11,7%), a Coréia (7,4%) e a Índia (6,5%), “o Brasil não vem conseguindo acompanhar a evolução da indústria e dos serviços industriais modernos típicos da evolução dos países emergentes de maior dinamismo; isto pode ser entendido como uma outra modalidade de *desindustrialização relativa*”<sup>202</sup>. Dessa forma, o IEDI observa que:

*“As mudanças esperadas na estrutura industrial com a abertura econômica e demais políticas adotadas nos anos 1990, consistiam em ganhos de importância dos setores intensivos em recursos naturais e trabalho, onde o Brasil teria vantagens comparativas estáticas [grifo meu], e perda em setores intensivos em tecnologia, incluindo, neste caso, principalmente os setores produtores de bens de capital e material elétrico e de comunicações, segmentos considerados fundamentais para o crescimento em longo prazo da economia brasileira”*<sup>203</sup>.

Depois de todos os esforços, reformas e sacrifícios da abertura e da liberalização econômica, o salto para a consolidação de uma economia mais competitiva numa ordem global liberalizada parece não se concretizar. A dinâmica da inserção brasileira no comércio internacional nesses últimos quinze anos não é nada brilhante. Depois da catástrofe resultante, em larga medida, da sobrevalorização cambial até 1998, a vigorosa expansão das exportações brasileiras foi incapaz de alçar o país a um patamar superior nos quadros do comércio internacional. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio, a participação das exportações brasileiras nas exportações mundiais não ultrapassava 1,1% em 2005, inferior ao que era no final dos anos 80.

Observada a dinâmica da expansão a partir de 1999, que contou com as elevadíssimas taxas de crescimento do comércio mundial, de 16,6% em 2003, 21,3% em

---

<sup>202</sup> IEDI. “Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?” São Paulo: IEDI, 2005.

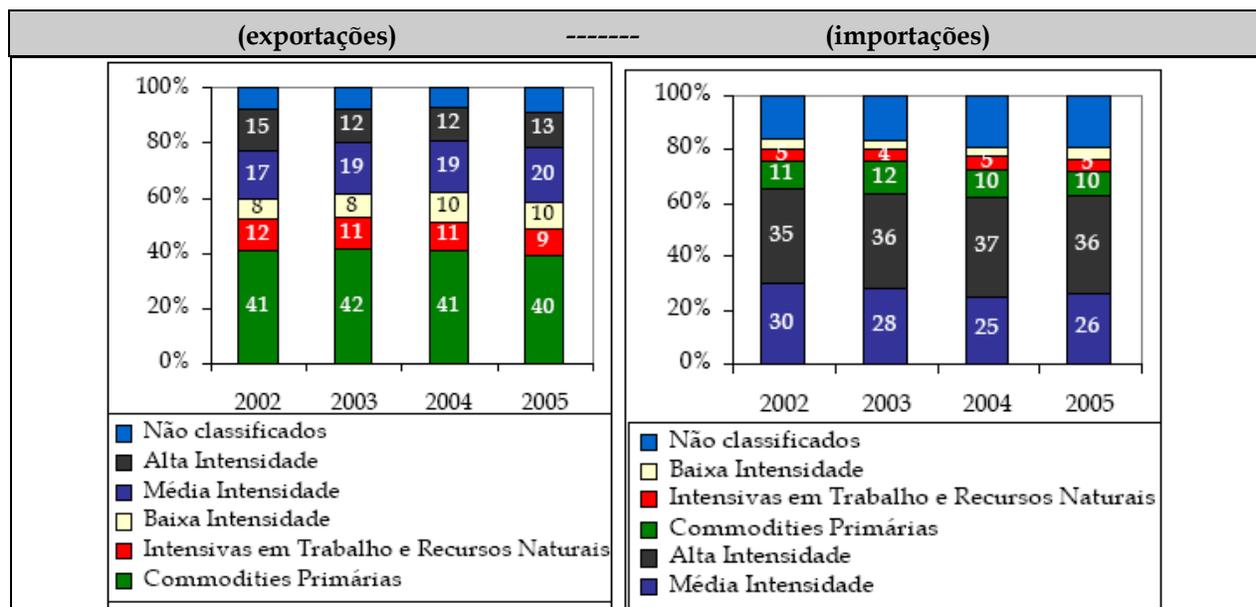
<sup>203</sup> Idem

2004 e 13% em 2005, é possível apontar algumas características do processo. A primeira é uma importante diversificação geográfica das exportações brasileiras. Entre 1998 e 2005, a participação dos mercados tradicionais (EUA, União Européia, Japão, Canadá, México e Chile) nas exportações brasileiras, diminuiu de 79,3% para 67,2%, enquanto que a dos mercados não tradicionais (China, Índia, Europa Oriental, Oriente Médio) aumentou de 19,7% para 31%.

Uma segunda característica é que apesar do crescimento e da diversificação geográfica, a pauta exportadora brasileira continua concentrada em *commodities* agrícolas e industriais, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e recursos naturais. Em que pese o forte crescimento do comércio mundial no período, não houve aumento significativo da participação de produtos de média e alta intensidade tecnológica, sendo que praticamente 60% da pauta de exportação continuou constituída por *commodities* primárias, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e recursos naturais<sup>204</sup>.

**Figura 6**

**BRASIL - Exportações e importações por conteúdo tecnológico (% do total)**



Fonte: CECON/IE/UNICAMP. *Política econômica em foco*, nº7. pp. 139 e 144.

<sup>204</sup> Conforme análise em CECON/IE/UNICAMP. *Política econômica em foco*. Campinas: IE/UNICAMP (boletim de conjuntura nº 7), nov. 2005/abr.2006. Especialmente as seções III e IV.

Como adverte o IEDI, mesmo o aumento da participação de setores de alta e média intensidade tecnológica registrado entre 1996 e 2003, de 25,4% para 30,7%, deve ser tomado com ressalvas, já que apenas o segmento de refino de petróleo, sob a responsabilidade da estatal Petrobrás, que fez grandes investimentos no período, respondeu sozinho por esse aumento.

A pauta exportadora, bastante funcional ao crescimento da demanda por *commodities* e à elevação dos seus preços é um elemento fundamental para compreender a reversão dos déficits em transações correntes e o ajuste das contas externas brasileiras nos últimos anos. Trata-se, entretanto, de uma pauta não apenas concentrada em bens primários e de baixa intensidade tecnológica, como também fortemente calcada em produtos em decadência ou regressão no mercado mundial. No biênio 2001/2002, cerca de 39% das exportações brasileiras foram de produtos em decadência e com variação negativa no comércio mundial e quase 19% de produtos em franca regressão, também com variações abaixo do crescimento do comércio mundial<sup>205</sup>.

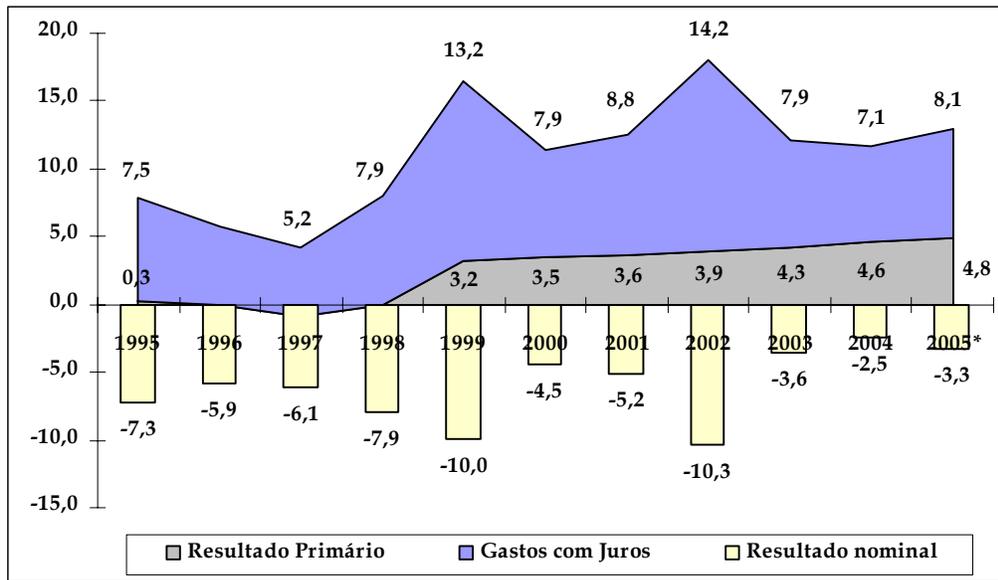
Em situação oposta encontrava-se a pauta de importações. Entre a grande expansão dos tempos do real forte nos anos 90, o crescimento mais lento entre 1999 e 2003 e a retomada a partir de 2004, sob o efeito da nova valorização cambial, a pauta de importação brasileira manteve sua composição relativamente estável quanto ao perfil dos produtos. Mais de 60% das compras externas do Brasil refere-se a produtos de média e alta intensidade tecnológica, como equipamentos eletrônicos, produtos químicos e farmacêuticos, entre outros, altamente dinâmicos no comércio mundial.

Além desse perfil da integração comercial, outro aspecto importante na caracterização do modelo de integração à ordem global é a evolução das finanças públicas. Como aponta Dominique Plihon, as contas governamentais constituem-se em espaço privilegiado para a proteção e a valorização da riqueza financeira privada, indispensável à acumulação sob a ordem financeira liberalizada<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> CECOM, *idem. apud.* Galeno Ferraz e Fernando Ribeiro. “Desempenho exportador global e competição nos mercados da União Européia e dos Estados Unidos”. Revista Brasileira de Comércio Exterior, ano XVIII, nº 80, pp. 4-23, jul./set. 2004.

<sup>206</sup> Dominique Plihon, *op.cit.*

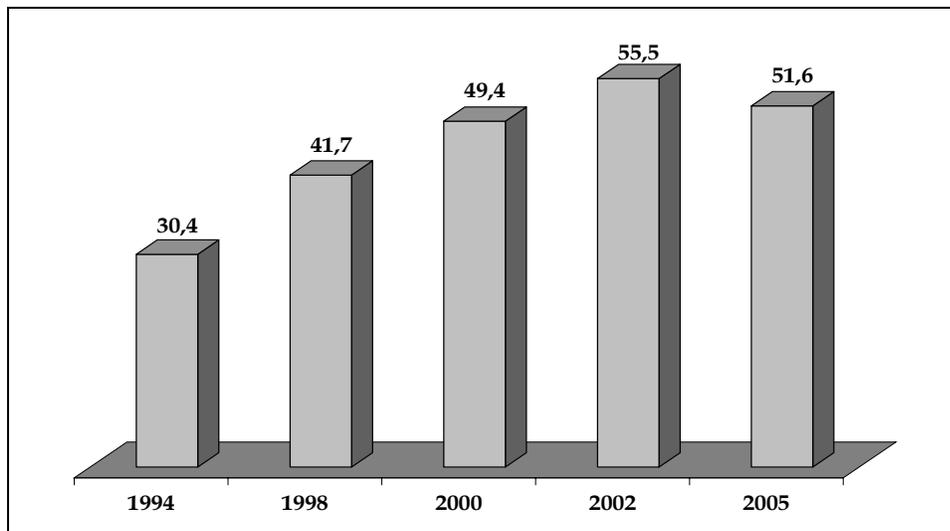
**Figura 7 – Brasil, resultados das contas públicas (1995-2005)**

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria. (\*) Estimativas do Banco Central do Brasil.

Para que possam cumprir esse papel, as finanças públicas são submetidas a um certo padrão de gestão fiscal articulado a política monetária e cambial. Um arranjo extremamente ortodoxo, que une a prática permanente de taxas de juros elevadas e o compromisso com o “equilíbrio” das contas públicas em um quadro de peso crescente dos compromissos financeiros do Estado e do crescimento da dívida pública. Não se trata de uma gestão voltada ao “ajuste fiscal”, mas o contrário disso: pela sua articulação com a política econômica em um ambiente de lento crescimento do produto, conduz as contas do Estado a uma situação de crise permanente. Até o final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, com resultados primários sempre próximos ao equilíbrio, os gastos com juros resultavam quase que integralmente em déficits nominais e, por conseguinte, na expansão da dívida pública. A partir de 1999, com os seguidos acordos com o FMI, a orientação para a gestão fiscal se altera: apoiado no que o *establishment* passou a chamar de novo consenso teórico, firmado sobre a idéia de sustentabilidade da dívida pública, estabeleceu-se o compromisso de estabilizar e/ou

reduzir a relação entre dívida pública e PIB, por meio de expressivos superávits primários<sup>207</sup>.

**Figura 8 - Brasil, Dívida Líquida do Setor Público como % do PIB<sup>1</sup>**



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria. (1) Dados referentes a dezembro de cada ano.

Entretanto, com a política de juros praticada e o lento crescimento do PIB, reduzir ou mesmo estabilizar essa relação é tarefa das mais difíceis. A maneira encontrada pelos gestores fiscais foi ampliar as metas de superávit primário, reduzindo despesas e aumentando receitas por meio da elevação da carga tributária, que em 2005 superou 37% do PIB. Na verdade, se estabelece uma situação que, simultaneamente, mina a capacidade de gasto do Estado e aumenta a carga tributária sobre o setor privado para transferir recursos aos *rentistas* privados por meio da dívida pública. Em números absolutos, o ano de 2005 é elucidativo: mesmo com um superávit primário de 93,5 bilhões de reais (4,8% do PIB), os 157,1 bilhões de reais (8,1% do PIB) gastos com o pagamento de juros levaram a um déficit nominal de 63,6 bilhões de reais<sup>208</sup>.

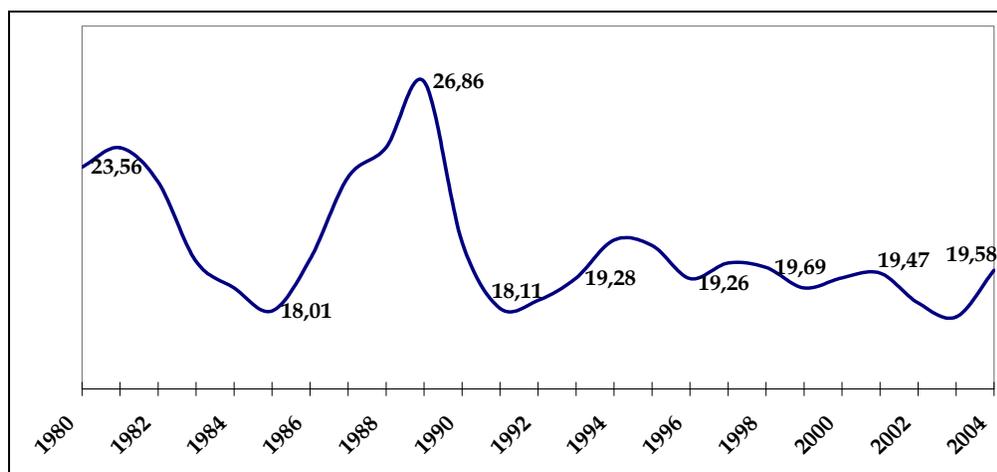
<sup>207</sup> Sobre tal consenso e a chamada visão convencional sobre a política fiscal, ver a cuidadosa sistematização da literatura feita por Francisco Luiz C. Lopreato em "O papel da política fiscal: um exame da visão convencional". Texto para Discussão. IE/UNICAMP, nº 119, fevereiro de 2006.

<sup>208</sup> Essa gestão fiscal fora levada aos governos subnacionais, por meio de acordos, renegociações das dívidas e principalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que impuseram pesados ônus a prefeitos e governadores. Para maiores detalhes, ver o detalhado tratamento dispensado às finanças paulistas dado

Sob essas condições macroeconômicas, mesmo com uma situação relativamente confortável nas contas externas, como nos últimos três anos, a capacidade de gasto do Estado limitada e as condições dadas ao setor privado, a insuficiente e estável taxa de investimento - pública e privada - é o retrato da estagnação relativa experimentada pelo país.

**Figura 9**

**Brasil - Taxa de investimento como % do PIB, 1980-2004 (preços correntes).**



Fonte: IBGE - Sistemas de Contas Nacionais (elaboração própria)

No Brasil dos últimos quinze anos, reformas atrás de reformas não trouxeram a redenção da década perdida. Ao contrário, o baixo crescimento consolidou-se como norma, em patamares inferiores aos dos anos 80. Muitos apontam a recorrência de choques externos como fator determinante do fenômeno ao longo dos anos 90, outros acreditam que o problema decorre do fato de o Brasil não ter feito a lição de casa, implementando reformas radicais<sup>209</sup>. Não obstante, mesmo com a ausência de choques externos nos últimos anos, farto crédito internacional e o comércio mundial crescendo a taxas inauditas na história do capitalismo, o país reproduziu o padrão de crescimento dos anos 90, instável e com taxas médias muito baixas.

---

por Márcio Percival Alves Pinto (et alii). "Crise e 'ajuste' das finanças do Estado de São Paulo (1980-2003)". Texto para Discussão. IE/UNICAMP, nº 118, julho de 2005.

<sup>209</sup> Como exposto no capítulo anterior, apesar de várias reformas implementadas, para os organismos internacionais, o Brasil se posiciona entre os reformadores moderados, que carece em completar reformas de "primeira geração" e iniciar de fato, as reformas de "segunda geração".

Não por acaso, desde o Consenso de Washington, verifica-se uma sobreposição contínua das mesmas recomendações. Reformas de primeira geração, reformas de segunda geração, uma nova agenda de reformas, reformando as reformas, são títulos sempre presentes nas formulações do *mainstream*. Os resultados pífios são sempre justificados pela não realização ou a realização incompleta de reformas. O desdobramento disso é o constante alargamento da agenda reformista, que parte da área econômica e progressivamente engloba outros segmentos, como a área social e do trabalho, chegando ao paroxismo da ampliação das garantias jurídicas por meio de reformas do poder judiciário.

Nesse processo, a lógica de um ajustamento permanente se reproduz. O ajuste econômico nacional perpétuo às condições internacionais e a sua expressão maior, o baixo crescimento, força ajustamentos também contínuos na área social e no mundo do trabalho. Reforma da previdência, tributária, trabalhista, redução dos custos do trabalho, reforma constitucional, entre outros, são temas que crescentemente ganham peso no debate sobre a retomada do desenvolvimento. Retomada que nunca chega e que instala no debate nacional outras áreas, temas e problemas que não o da política econômica. O fato é que as reformas econômicas liberais não trouxeram de volta o dinamismo econômico prometido por seus defensores e necessário ao país. Muito ao contrário, na esteira da liberalização econômica, da abertura comercial e financeira, da sobrevalorização cambial, dos juros altos, do modelo de gestão das finanças públicas, consolidou-se um padrão de crescimento lento do produto, com perda de participação no comércio internacional, desindustrialização, quebra de cadeias produtivas, baixa taxa de investimento, incapacidade fiscal.

Compreendido isso, não como expressões indesejadas de uma situação transitória, mas como o resultado de um padrão de estagnação econômica relativa permanente, surge uma perturbadora pergunta: como enfrentar a questão social brasileira sem progresso material, mais precisamente, quais os limites para enfrentá-la sob a lógica do projeto liberal hegemônico?

## Capítulo 4

### *Liberalismo, estagnação econômica e o mercado de trabalho no Brasil*

---

O mercado de trabalho no capitalismo é um espaço fundamental de organização da vida econômica e social. Por isso mesmo, o mercado de trabalho brasileiro é um espaço privilegiado para a caracterização do quadro complexo de regressão social do Brasil nesse último quarto de século, e mais ainda, nos últimos quinze anos. Nele estão inscritas grandes manifestações da estagnação econômica e da crise social brasileira, assim como aspectos da idiosincrasia do projeto liberal no Brasil.

Como visto anteriormente, nas condições econômicas dos anos 80, dadas pelo padrão de ajustamento econômico e da alternância entre momentos de recessão e crescimento, o país rompe com a trajetória de incorporação acelerada das massas via mercado de trabalho, própria do período de industrialização. Num plano geral, esse rompimento não se traduziu nos anos 80 num processo de desestruturação do mercado de trabalho, mas na sua incapacidade de prosseguir como a grande porta de entrada à incorporação social. Na verdade, mesmo com o baixo e instável crescimento e desajustes macroeconômicos de toda ordem, a ruptura assistida na década de 1980 se caracteriza por um mercado de trabalho que passou a não incorporar tanto como nos anos 70.

Sob vários aspectos, o crescimento da ocupação nos anos 80 indica rupturas com o padrão anterior. Os setores mais dinâmicos na geração de oportunidades de trabalho foram notadamente o comércio, atividades sociais e administração pública, enquanto os setores mais duramente atingidos pela crise econômica foram a indústria de transformação, construção civil, transporte e comunicação, que reduziram suas respectivas participações no total das ocupações não-agrícolas. O caráter da ruptura do desempenho do mercado de trabalho nos anos 80 pode ser entendido quando observamos que, no conjunto da década, mesmo os setores que reduziram sua

participação relativa na ocupação total ainda apresentaram crescimento do emprego, não havendo, assim, redução em termos absolutos do nível de emprego na indústria e na construção civil. Esse caráter se revela, também, pelo processo de diminuição do grau de formalização dos contratos de trabalho entre os não-agrícolas, pois, mesmo sem queda em termos absolutos, ocorreu redução da participação do emprego com carteira assinada (de 59,1% para 55,6%) e o aumento da participação do emprego sem carteira assinada, do trabalho por conta própria e dos empregadores. Sem dúvida alguma, para tal redução da participação do emprego com carteira foi decisivo o desempenho muito inferior da indústria e da construção civil em comparação à década anterior, já que em outros setores o emprego com carteira assinada cresceu relativamente rápido (atividades sociais, comércio e administração pública)<sup>210</sup>.

A semi-estagnação da renda é outro componente da ruptura dos anos 80. A estagnação da economia e a alta inflação levaram ao lento crescimento da renda, que nas atividades não-agrícolas teve crescimento médio de 0,9%, entre 1981 e 1989. Não houve somente a novidade do lento crescimento, mas também a continuidade da piora na distribuição da renda. Como indicado anteriormente, enquanto em 1981, os 5% mais ricos usufruíam de 26,9% da renda e os 50% mais pobres, de 18,8%, o que corresponde a uma diferença na renda média de 14:1 entre esses grupos, em 1989 essa diferença passou para 22:1, pois os 5% mais ricos passaram a apropriar-se de 32,2% da renda, enquanto os 50% mais pobres, de apenas 18,5%. Uma distribuição já bastante desigual no início da década, que piorou com a queda de 18,5% nos rendimentos da metade mais pobre e o aumento de 28,8% da renda dos 5% mais ricos<sup>211</sup>.

É fundamental observar que, ao contrário da década de 1970, em que a distribuição da renda piorou significativamente num quadro de rápida expansão econômica e dos rendimentos, a piora da distribuição da renda nos anos 80 se deu num quadro de baixo crescimento da renda. Com efeito, é preciso observar a sobreposição dos efeitos deletérios da estagnação da renda e da piora de sua distribuição ou,

---

<sup>210</sup> Paulo Baltar e Wilnês Henrique, op. cit.

<sup>211</sup> Idem.

explicando melhor: uma situação é a piora da distribuição com a renda em forte expansão (anos 70); outra, muito diversa e socialmente mais grave, é a piora da distribuição com a renda crescendo pouco.

De toda maneira, insistimos que a ruptura dos anos 80 não se traduziu por uma desorganização do mercado de trabalho nacional, mas por um certo “congelamento” estrutural (ocupações e rendimentos), num quadro de relativa estagnação econômica.

Situação distinta a dos últimos quinze anos de hegemonia do projeto liberal. A estagnação econômica permaneceu e se ampliou, com a economia brasileira crescendo abaixo da “década perdida”. Contando com os efeitos cumulativos de uma década de crescimento econômico lento, o crescimento abaixo da década de 1980, sob condições dadas pela abertura indiscriminada da economia, câmbio valorizado, com seus desdobramentos mais hostis ao emprego e à renda nacional, se traduziu, agora sim, num quadro de franca desestruturação do mercado de trabalho. Alguns fenômenos são centrais para delimitarmos o que ocorreu no mercado de trabalho brasileiro: o lento crescimento do produto, com abertura da economia e sobrevalorização cambial na maior parte do período, definiu o lento crescimento do emprego, com redução do emprego industrial e do emprego na grande empresa<sup>212</sup>. A contrapartida disso são as várias faces do ajuste do mercado de trabalho brasileiro sob a ordem liberal.

### *O Desemprego em massa*

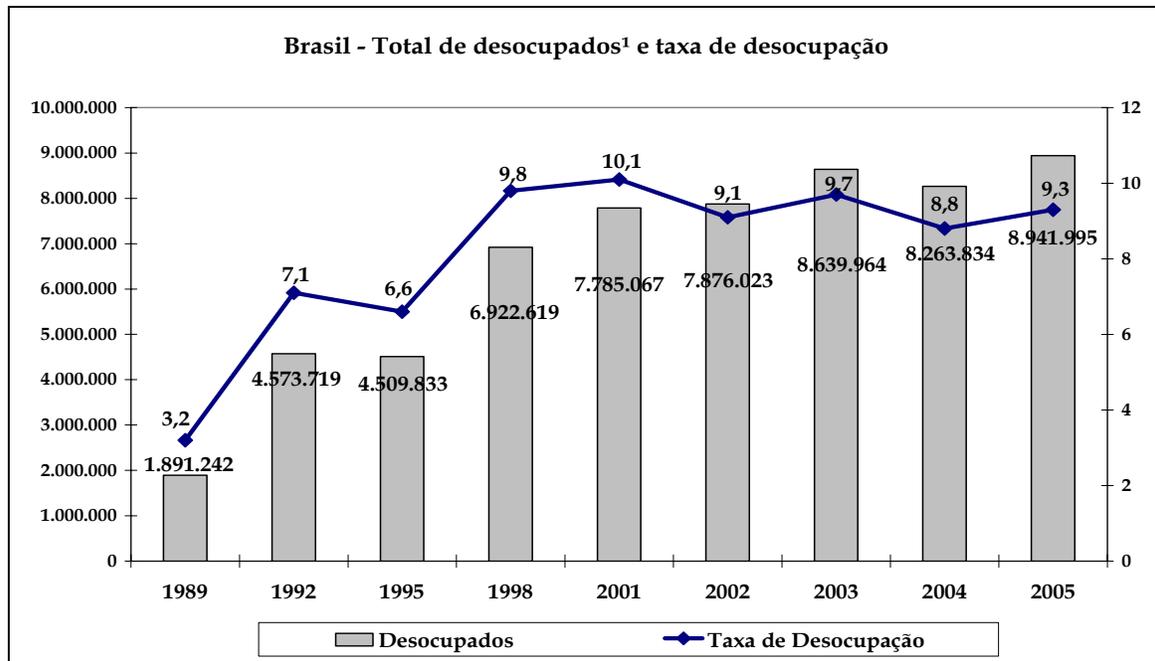
O desemprego talvez seja a face mais visível do ajuste. Considerando qualquer metodologia, seja do IBGE, através da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) ou pelo próprio Censo Demográfico, sem dizer nos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pela Fundação SEADE e pelo DIEESE para as principais regiões metropolitanas do país, os dados indicam grande expansão do desemprego nos últimos quinze anos, em particular no período de abertura da economia com sobrevalorização cambial (1994-1998).

---

<sup>212</sup> Paulo Baltar. “Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990” In: Marcelo Proni e Wilnês Henrique (org.) *Trabalho, mercado e sociedade – o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Ed. UNESP/IE-UNICAMP, 2003.

De fato, talvez não se tenha nada mais emblemático à nova ordem econômica liberal no Brasil do que o desemprego em massa. Não desejamos menosprezar outras realizações dessa ordem no país, naquilo que se refere à regressão econômica e social, tratadas adiante, mas talvez o desemprego seja a mais emblemática e dramática delas.

Figura 10

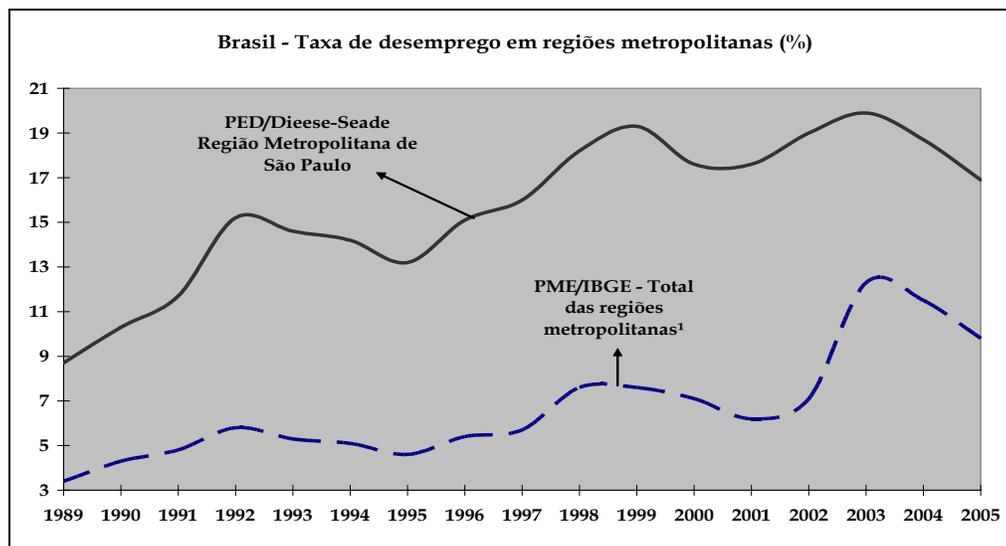


Fonte: IBGE - PNADs.

(1) Inclusive as pessoas sem declaração de trabalho anterior.

A evolução da desocupação no Brasil nesses últimos quinze anos não é comparável a nenhum outro momento da história republicana. Na verdade, o Brasil que contou historicamente com muitos pobres e miseráveis, uma ampla gama de ocupações precárias, que certamente funcionara como um “amortecedor” num mercado de trabalho estruturalmente desfavorável aos trabalhadores, entre outras expressões de um quadro social terrível, nunca havia contado com tantos desocupados. De alguma maneira, um passado somado agora a esse produto da globalização à brasileira.

**Figura 11**



Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego. DIEESE/SEADE - PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) A partir de 2003 os dados incorporam as alterações metodológicas feitas pelo IBGE na PME.

A crise econômica do começo dos anos 90, somada ao período do “Real forte” até 1998, lançou o nível de desocupação para um patamar muito superior ao dos anos 80. Mesmo com diferenças metodológicas entre as pesquisas que captam a desocupação no Brasil, esse movimento pode ser visto em todas elas, variando a sua intensidade. Nos dados do IBGE, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a desocupação saltou de 3,2% em 1989, para 7,1% em 1992 e 9,8% em 1998. Daí por diante, sempre próxima aos 10%. Entre 1989 e 2005, foram 7 milhões de desocupados a mais.

**Tabela 4**  
Taxa de desemprego total<sup>1</sup> (em %) - Regiões Metropolitanas e Distrito Federal - 1989/2005

Anos	Belo Horizonte	Distrito Federal	Porto Alegre	Recife	Salvador	São Paulo
1989	nd	nd	Nd	nd	nd	8,7
1993	nd	nd	12,6	nd	nd	14,6
1996	12,7	16,8	13,1	nd	nd	15,1
1998	15,9	19,4	15,9	21,6	24,9	18,2
1999	17,9	21,6	19,0	22,1	27,7	19,3
2000	17,8	19,6	16,6	20,7	26,6	17,6
2001	18,3	20,1	14,9	21,1	27,5	17,6
2002	18,1	20,7	15,3	20,3	27,3	19,0
2003	20,0	22,9	16,7	23,2	28,0	19,9
2004	19,3	20,9	15,9	23,1	25,5	18,7
2005	16,7	19,0	14,5	22,3	24,4	16,9

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

(1) Taxa de desemprego total compreende desemprego aberto e oculto pelo trabalho precário e por desalento.

Tomando como referência as diversas regiões metropolitanas, por meio da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação SEADE e do DIEESE, assim como a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) também do IBGE, a elevação da desocupação é brutal. Ainda que por diferenças metodológicas, tal elevação seja aferida em níveis diferentes, a tendência é inequívoca.

### *Emprego, renda e a desestruturação do mercado de trabalho em tempos liberais*

Apesar do menor ritmo de expansão da população total, nos anos 90, ainda observou-se importante incremento da população voltada para a atividade econômica no Brasil, próximo aos 2% ao ano, o que significa a entrada de aproximadamente um milhão e meio de pessoas ao ano no mercado de trabalho. Não somente se pode constatar o aumento da PEA, mas mudanças importantes na sua composição. “Nos anos 90, a PEA ficou mais adulta e com maior presença feminina, tendo diminuído o peso dos jovens do sexo masculino” em sua composição, o que, por um lado, reflete a dificuldade do homem jovem entrar no mercado de trabalho e, por outro, demonstra a consolidação da participação da mulher adulta no mercado de trabalho<sup>213</sup>.

Numa economia pouco dinâmica, com abertura comercial e sobrevalorização cambial até 1998, o aumento da PEA frente ao ritmo insuficiente de geração de postos de trabalho, por um lado, refletiu-se, de forma inequívoca, na elevação das taxas de desemprego, mas, ao mesmo tempo, foi absorvido de maneira peculiar, caracterizada por importantes mudanças no tipo de ocupação criada. Contrariando o mito de que as reformas neoliberais seriam o pontapé para a gênese de uma “nova economia” que, por conseguinte, traria modernização tecnológica à nação e, assim, ampla geração de novos postos de trabalho e de alta qualidade, soma-se ao alto desemprego, a queda da participação de empregados com carteira assinada no total dos ocupados, a expansão de empregados sem carteira, além dos trabalhadores por conta-própria.

---

<sup>213</sup> Paulo Eduardo de Andrade Baltar. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Tese de livre-docência). pp. 97-98.

**Tabela 5**  
**Brasil - População ocupada segundo posição na ocupação (%)<sup>1</sup>**

Posição na ocupação	1989	1999
Empregados com carteira <sup>2</sup>	59,5	43,4
Empregados sem carteira	18,4	28,2
Trabalhadores por conta própria	17,7	23,6
Empregador	4,4	4,7

Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Dados para seis regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

1. Referência: mês de dezembro.

2. Exclui trabalhador doméstico, militar, funcionário público ou estatutário e outros empregados do setor público

Marcio Pochmann, em *A década dos mitos*, ressalta que a realidade do mercado de trabalho nacional nos anos 90 é diametralmente oposta aos sonhos dos reformadores liberais. Com efeito, o que se assistiu na “década dos mitos”, segundo Pochmann, foi a redução dos empregos de qualidade e a expansão do trabalho precário. Inicialmente, entre 1989 e 1999, o emprego assalariado caiu acentuadamente no total da ocupação, de 64% para 58,7%. Somente no mercado formal de trabalho, 3,2 milhões de trabalhadores perderam o emprego, sendo que quase 2 milhões de empregos industriais foram eliminados.

#### Quadro 8

**Brasil - Balanço das principais ocupações geradas entre 1989 e 1999**

10 principais ocupações no Brasil	De cada 100 vagas geradas	Rendimento médio (R\$ de 1999)
1 Emprego doméstico	23	168
2 Vendedor	15	253
3 Construção civil	10	219
4 Asseio e conservação	8	189
5 Segurança	6	437
6 Serviço administrativo	5	244
7 Funcionário público	4	417
8 Professor	3	453
9 Cozinheiro - Garçom	2	211
10 Profissional da saúde	2	680
<b>Subtotal</b>	<b>78</b>	<b>-</b>
Outras ocupações	22	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

Fonte: IBGE (PNAD ajustada) e MTE. apud. Marcio Pochmann. *A década dos mitos*. op. cit. p. 73.

Concomitantemente, a precarização do mercado de trabalho avançou sobremaneira: em cada 5 ocupações criadas, 4 referia-se ao conjunto de trabalhadores autônomos, sem remuneração e assalariados sem registro formal<sup>214</sup>. Com efeito, conforme os dados do quadro anterior demonstram, a geração de vagas nos anos 90 foi bastante concentrada. De cada 100 vagas geradas, 78 estavam concentradas em apenas 10 ocupações. A principal ocupação geradora de vagas entre 1989 e 1999 foi o emprego doméstico, que concentrou 23% da oferta total de novas vagas, seguida pela de vendedor (15%), na construção civil (10%), asseio e conservação (8%) e segurança (6%). Nesse leque de oportunidades oferecidas, são marcantes os baixos salários, a precariedade das relações de trabalho e a consolidação de uma “sociedade de serviços”, do emprego doméstico e do serviço pessoal<sup>215</sup>.

Em contrapartida, o emprego em setores modernos de ponta sucumbiu ante as determinações gerais da estratégia nacional de inserção na ordem competitiva global. É o caso, por exemplo, do emprego formal na Indústria de Tecnologia de Informação e Comunicação (ITIC), que caiu 21,9% entre 1989 e 1999, o que significou perda líquida de 174 mil empregos no período<sup>216</sup>.

Ademais, a dinâmica do emprego nos anos 90 respondeu a outros movimentos de recrudescimento de vagas. Um desses movimentos, a despeito do desempenho da agricultura no período, que cresceu acima do produto global, é a queda da participação da ocupação agrícola no total dos ocupados. De forma concomitante, a ocupação não agrícola, houve forte queda do emprego nas grandes empresas da indústria de transformação, construção civil, serviços de utilidade pública, finanças e transporte. A queda do emprego nas grandes empresas foi provocada por profundos processos de reestruturação produtiva e por terceirizações – que ampliaram o emprego em pequenas e médias empresas – num ambiente de crescente exposição, sob condições macroeconômicas desfavoráveis à concorrência externa.

---

<sup>214</sup> Marcio Pochmann. *A década dos mitos*. São Paulo: Ed. Contexto, 2001. p. 48.

<sup>215</sup> Cabe destacar que ao longo do período de industrialização, o emprego doméstico e aqueles em serviços pessoais, vinham progressivamente perdendo espaço entre o total de ocupados.

<sup>216</sup> Marcio Pochmann, *idem*. p. 69.

O comportamento do emprego no setor público, em decorrência das políticas liberais de reestruturação do Estado implementadas ao longo dos anos 90, também colaboraram na alteração do perfil da ocupação no Brasil. A queda do emprego na esfera federal, em parte compensada pela expansão do emprego nos governos subnacionais, principalmente na área social, com enormes dificuldades financeiras e carências estruturais, deteriorou sobremaneira as condições de emprego e rendimentos do funcionalismo. Por outro lado, tomando como exemplo a evolução do emprego direto assalariado formal nas atividades antes estatais, que foram privatizadas nos anos 90, entre 1989 e 1999, houve perda líquida de mais de 540 mil vagas, sem falar em empresas públicas, como a Petrobrás, que reduziram pela metade seu quadro funcional<sup>217</sup>.

Em resumo, sobre a dinâmica do emprego e do mercado de trabalho na década de 1990, pode-se afirmar:

*“O crescimento da ocupação foi insuficiente para absorver a ampliação da população ativa, dificultando a entrada do jovem no mercado de trabalho e aumentando o desemprego. Alterou-se, também, a composição das oportunidades de emprego, reduzindo-se o peso das grandes empresas e aumentando a participação do emprego não formalizado em pequenas e médias empresas, do serviço doméstico remunerado e do trabalho por conta-própria”<sup>218</sup>.*

Concomitantemente à perda de qualidade dos postos de trabalho e também como expressão dela, a queda dos rendimentos é uma característica marcante para o conjunto do período. Apesar da tendência de elevação dos rendimentos auferidos pela PME e pela PED nos meados dos anos 90, sob efeito imediato do Plano Real (a partir de um ponto de partida baixo), os rendimentos do trabalho caíram acentuadamente até 2002, conforme os dados a seguir. A evolução dos rendimentos entre 2003 e 2006 sintetiza a situação. Segundo os dados da PED para a região metropolitana de São Paulo, a tímida recuperação recente somente recolocou o rendimento médio dos assalariados nos níveis de setembro de 2002, abaixo dos níveis de meados dos anos 90 e representando apenas 57,6% do que era em 1985. Ademais, segundo os dados do IBGE, apesar da ligeira e

---

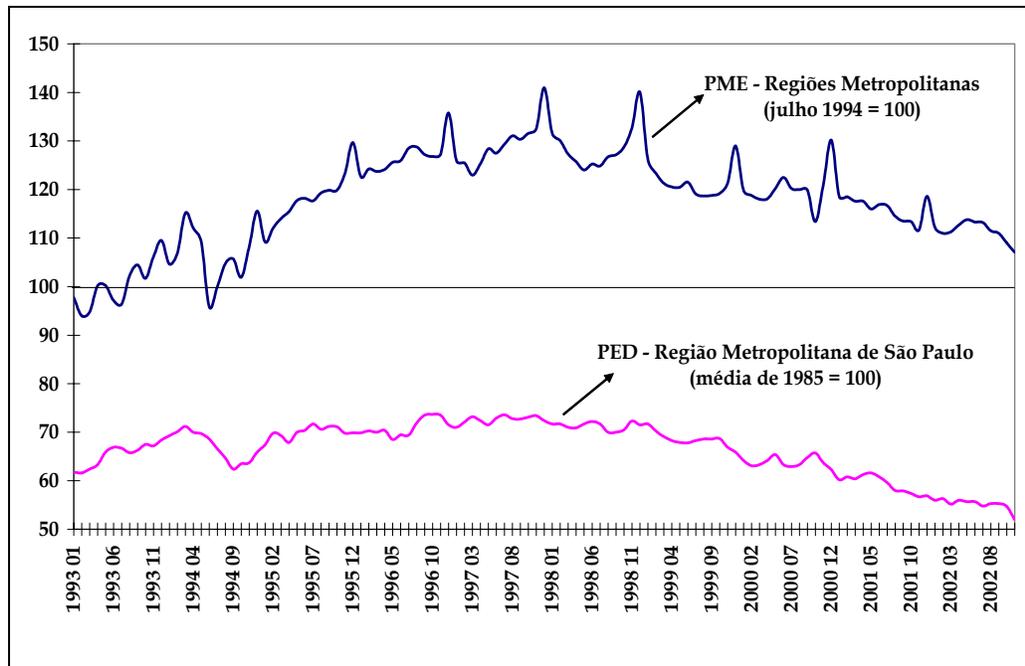
<sup>217</sup> Pochmann, *idem*. p. 30.

<sup>218</sup> Paulo Baltar, José Dari Krein e Amilton Moretto. “O emprego formal nos anos recentes”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho* 3; jan./abr. de 2006. p. 5.

festejada recuperação em 2006, a nova PME indica que o rendimento médio real efetivo dos ocupados, em outubro de 2006, nas seis regiões metropolitanas pesquisadas (R\$ 1.051,43) era inferior ao início de 2002 (R\$ 1.073,76).

### Figura 12

**IBGE/PME<sup>1</sup> - Rendimento médio real do trabalho principal nas regiões metropolitanas e Fundação SEADE/DIEESE - Rendimento médio real dos assalariados - trabalho principal - na Região Metropolitana de São Paulo.**



Fonte: IPEADATA a partir de IBGE - PME e Fundação SEADE/DIEESE - PED

(1) Dados até novembro de 2002, segundo a antiga metodologia da PME.

Não obstante, a despeito do baixo e instável crescimento econômico, a partir da desvalorização cambial em 1999, a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro progressivamente se alterou, revertendo certas tendências dos anos 90. O emprego na indústria de transformação, que caiu 27% nos anos 90, deixando de representar os 15,9% da ocupação total no início da década para representar apenas 11,6% em 1999, recuperou-se em parte, passando a representar 14% da ocupação total em 2004, com a criação de aproximadamente 3,3 milhões de novas ocupações no setor<sup>219</sup>. Ao mesmo tempo, a partir

<sup>219</sup> Marcio Pochmann. "A qualidade das ocupações no Brasil". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho* 3; jan./abr. de 2006.

de 1999, parte significativa das ocupações geradas entre 1999 e 2004 se concentraram em estabelecimentos mais organizados, de maior porte, que tradicionalmente valem-se mais dos contratos de trabalho formalizados<sup>220</sup>.

Todavia, o fato concreto é que num quadro de elevação do emprego, sem aumento dos investimentos e com baixo crescimento econômico, ganham importância empregos com menor remuneração, estimulados inclusive pela alta rotatividade. Assim, em 63,7% dos postos de trabalho abertos entre 1999 e 2004, a remuneração respondia por até 1 salário mínimo e o percentual de 34,2% dos ocupados que recebiam até 1 salário mínimo em 1999, subiu para 38,2% em 2004<sup>221</sup>.

De toda maneira, segundo os dados da RAIS/MTE, entre 1999 e 2004 ocorreu uma geração líquida de quase 7 milhões de empregos formais no Brasil. Somente entre janeiro de 2003 e março de 2006, foram criados 3,8 milhões de empregos formais. Mas como compreender tal expansão numa economia que segue o padrão de lento crescimento econômico dos anos 90? E, além disso, o que isso significa em termos de melhorias expressivas das condições do mercado de trabalho brasileiro?

Anselmo Luis do Santos, em recente artigo “Recuperação do emprego formal e baixo crescimento: impactos sobre o mercado de trabalho”, procura dar pistas sobre essas questões. Por um lado, assim como Pochmann, Baltar e outros, Santos indica como fator fundamental para o aumento do emprego pós-1999, entre outros, o novo regime cambial, que alterou profundamente a elasticidade produto/emprego. Fazendo comparações com os anos 80 e 90, observa que, com um crescimento do produto abaixo dos anos 80 e próximo aos anos 90, o emprego cresceu muito mais entre 1999 e 2003. Entre 1985 e 1989, o emprego formal cresceu 4,6% ao ano, em média, com um crescimento médio do PIB de 4,4% ao ano (relação emprego formal / PIB de 1,05). Entre 1994 e 1998, com a abertura comercial e o câmbio valorizado, o emprego formal cresceu 1,1% ao ano em média e o PIB, 3,2% (relação caindo para 0,34); Já entre 1999 e 2003, com o câmbio desvalorizado e com o PIB crescendo apenas 1,8% ao ano, em média, o emprego formal cresceu, também em

---

<sup>220</sup> Paulo Baltar, José Dari Krein e Amilton Moretto, *idem*.

<sup>221</sup> Pochmann, *idem*.

média 3,8% ao ano, com uma relação emprego formal/PIB muito superior, inclusive, à da segunda metade dos anos 80 (2,13). Com a nova valorização do câmbio a partir de 2004, o crescimento médio do PIB de 3,6% no biênio 2004-2005 elevou o emprego formal em 5,7%, que, se foi maior do que em períodos anteriores, já indica uma importante redução da elasticidade produto/emprego para 1,58<sup>222</sup>.

Por certo, vista, no conjunto, a dinâmica do emprego, dos rendimentos e do mercado de trabalho em geral nos últimos quinze anos, conclui-se que a recuperação pós-1999, apesar de importante, não foi suficiente para avançar na melhoria de suas condições. No conjunto, podemos dizer que, depois da forte desestruturação nos anos 90, não ocorreram grandes transformações redentoras na década seguinte. A recuperação pós-1999 serviu para atenuar o ritmo de deterioração do mercado de trabalho ou para que as condições não piorassem no acelerado ritmo dos anos 90. O desemprego é praticamente o mesmo da década passada; a renda é inferior aos anos 90; as ocupações precárias, a despeito do crescimento do emprego formal, continuam se expandindo e os pequenos negócios permanecem como alternativa para aqueles que não conseguem uma vaga como assalariado. Basta ver que, numa economia que cresceu apenas 2,3% em 2005, o mercado de trabalho brasileiro foi incapaz de absorver a ampliação da população voltada para a atividade econômica. Mesmo com o crescimento de 2,95% da população ocupada (quase 2,5 milhões de pessoas), segundo dados da PNAD 2005, houve um incremento de 8,21% da população desocupada, ou 678.161 novos desocupados, fazendo com que a taxa de desocupação, que havia caído em 2004 para 8,8%, num ano de crescimento econômico mais robusto, subisse para 9,3% da PEA, ou quase 9 milhões de desocupados.

### *Crescimento dos pequenos negócios e o “empreendedorismo” no Brasil*

A condição crítica do mercado de trabalho brasileiro nos últimos quinze anos, com elevado desemprego e regressão da estrutura ocupacional, tem como componente especial o avanço da ocupação em pequenos negócios e a difusão da idéia de que, em

---

<sup>222</sup> Anselmo Luis dos Santos. “Recuperação do emprego formal e baixo crescimento: impactos sobre o mercado de trabalho”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho* 3; jan./abr. de 2006.

torno deles e do “espírito empreendedor”, estariam as melhores oportunidades para a superação das mazelas do mercado de trabalho. Sem dúvida, nem a crise do mercado de trabalho nem a idéia do “empreendedorismo” como grande alternativa de geração de oportunidades são particularidades brasileiras.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta as pequenas e médias empresas como as principais fontes geradoras de empregos nos países membros na atualidade. Nos EUA, 75% dos empregos gerados nos anos 90 o foram nesse segmento. Na Europa, o elevado desemprego e as dificuldades de geração de novos postos de trabalho, em face do lento crescimento econômico, contrastaram, segundo a instituição, com o forte incremento do emprego nas pequenas e médias empresas, especialmente nas micro-empresas e na expansão do auto-emprego e de pequenos negócios com até 4 empregados<sup>223</sup>.

Na verdade, nas últimas décadas, as recomendações dos organismos internacionais forneceram subsídios e/ou seguem os princípios da *Carta de Bolonha*<sup>224</sup>. A partir do reconhecimento da importância das micro, pequenas e médias empresas nas diversas economias nacionais, particularmente no que se refere à geração de empregos, a Carta estabelece alguns eixos básicos de fomento às atividades em pequenos negócios. De maneira geral, as recomendações caminham: em favor da desburocratização, principalmente em relação à abertura de novos empreendimentos; de políticas específicas de financiamento; do tratamento fiscal diferenciado; da execução de programas específicos de fomento ao desenvolvimento tecnológico voltados para essas empresas, com especial atenção para políticas de acesso a tecnologias da informação e ao comércio eletrônico, além daquelas relativas a políticas de proteção ao meio ambiente. Tais recomendações expressam uma preocupação central da conferência: a

---

<sup>223</sup> Cf. OECD. *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

<sup>224</sup> A *Carta de Bolonha* é o documento final da Conferência de Bolonha realizada em junho de 2000, que tratou das políticas dirigidas às pequenas e médias empresas. A conferência contou com ministros e representantes dos governos da África do Sul, Argélia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Egito, Espanha, EUA, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Marrocos, México, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Filipinas, Polônia, Portugal, Eslováquia, República Tcheca, Romênia, Reino Unido, Eslovênia, Suécia, Suíça, Tunísia, Turquia e Vietnam. Além desses países, o Brasil.

superação de “barreiras a entrada”, particularmente em termos de acesso ao crédito e a tecnologia, tendo em vista a inserção competitiva das micro, pequenas e médias empresas, num ambiente econômico de grande concorrência. Nesse sentido, soma-se às recomendações anteriores a necessidade do desenvolvimento de políticas educacionais que favoreçam a “cultura do empreendedorismo”, encorajando a mobilidade espacial e setorial dos recursos humanos, capazes de enfrentar as insuficiências de qualificação diante das demandas do mercado de trabalho<sup>225</sup>.

A *Política Européia em Matéria Social e de Emprego* caminha no mesmo sentido<sup>226</sup>. Fala sobre o “espírito empresarial”, destacando a importância de tornar mais simples a vida das empresas e, por conseguinte, facilitar a criação de novos pequenos negócios, assim como o início de atividades por conta-própria. A União Européia recomenda medidas no plano institucional, como a retirada de obstáculos burocráticos à criação de pequenas e médias empresas e a criação de empregos em áreas sociais, particularmente no chamado “terceiro setor”. Ademais, recomenda a redução dos encargos fiscais, principalmente os contributivos sobre o trabalho, de forma especial aqueles que incidem sobre o emprego de baixa remuneração<sup>227</sup>.

Apesar da difusão da idéia do empreendedorismo e dos pequenos negócios como grande alternativa de geração de oportunidades não ser particularidade brasileira, ela toma contornos especificamente dramáticos numa economia periférica estagnada.

Na expansão dos pequenos negócios no Brasil dos últimos vinte e cinco anos, compatibiliza-se a sobreposição das heranças de um mercado de trabalho historicamente muito heterogêneo com o “empreendedorismo” e os pequenos negócios que, nos quadros da estagnação econômica, reserva certas possibilidades, ainda que precárias, de inserção econômica a crescentes segmentos sociais. Trata-se de possibilidades precárias, tanto do ponto de vista de grande parte dos empreendedores que, com um mercado de trabalho dinâmico, tenderiam a se transformar em

---

<sup>225</sup> CESIT/IE/UNICAMP. “Políticas em favor das MPME na visão dos organismos internacionais”. Campinas: CESIT-SEBRAE (texto para discussão 8), dezembro de 2004. pp. 2-3.

<sup>226</sup> Cf. Comissão Européia. *Política Européia em Matéria Social e de Emprego: uma política para os cidadãos*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.

<sup>227</sup> OECD. *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

assalariados e não “empresários de si mesmos”, como de seus empregados, trabalhadores, no geral, sem contrato formal de trabalho e despidos dos direitos inscritos na legislação vigente.

Nos pequenos negócios está concentrada grande parcela da precariedade do mercado de trabalho nacional. Em 1990, enquanto no conjunto da estrutura ocupacional do setor privado não agrícola brasileiro 34,1% eram empregados sem carteira de trabalho assinada, no universo de estabelecimentos com até 10 ocupados, esse percentual era maior do que o seu dobro (71,5%)<sup>228</sup>.

Nos anos 80, simultaneamente, a redução do assalariamento, a expansão do assalariamento sem carteira de trabalho assinada e do trabalho por conta própria, tem nas micro e pequenas empresas o seu grande espaço de proliferação. Já na década de 1980, estima-se que a participação do conjunto de ocupados em MPEs no conjunto dos ocupados não agrícolas tenha aumentado de 50,9% para 55,3%, com a expansão de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e trabalhadores por conta própria<sup>229</sup>.

Não obstante, nos anos 90 expandiu-se sobremaneira o número de ocupados em pequenos negócios – entre os trabalhadores com vínculo formalizados, aqueles sem carteira de trabalho assinada e entre trabalhadores por conta própria – particularmente no setor terciário, em comércio e serviços. Nesse processo, a queda do emprego em grandes empresas e a expansão do emprego em micro e pequenas empresas (MPE)<sup>230</sup> foram campos férteis para a queda da renda do trabalho e para a proliferação de formas de contratação atípicas<sup>231</sup>.

Tomando como exemplo o avanço do emprego formal em pequenos negócios no setor terciário, que cresceu bastante no total do emprego formal, destaca-se um conjunto de atividades características: comércio varejista de produtos diversos (alimentícios,

---

<sup>228</sup> Anselmo Luis dos Santos. *Trabalho e pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Campinas: IE/UNICAMP, 2006. (Tese de Doutorado). p. 127.

<sup>229</sup> Idem, p. 133.

<sup>230</sup> Idem.

<sup>231</sup> Mesmo com resistência da Justiça do Trabalho como indicam Denis Maracci Gimenez; Magda Biavaski; José Dari Krein. “As cooperativas de mão-de-obra e os Tribunais Regionais do Trabalho”. *Revista Trabalhista* (Anamatra), Rio de Janeiro: Forense, v. II – p. 67-89, abr./maio/jun. 2002.

bebidas e fumo, peças e acessórios para automóveis, postos de combustível); serviços de reparação e manutenção de automóveis; restaurantes e outros serviços de alimentação; seleção, agenciamento e locação de mão-de-obra; atividades de investigação, vigilância e segurança; transportes terrestres (motociclistas entregadores, *moto boys*, condutores de transportes alternativos); educação infantil, fundamental e profissionalizante privada; atividades associativas (ONG, OSCIP); atividades de concessão de crédito; planos de saúde e previdência privada; serviços pessoais e sociais privados, entre outros. Crescem, também, segmentos mais estruturados em pequenos negócios, como consultorias e serviços ligados à informática. Por outro lado, além da queda da participação da ocupação no setor agropecuário e no secundário, observa-se que, no terciário em expansão, ocorre regressão do emprego num conjunto de pequenos negócios tradicionais relativamente estruturados, pelo avanço de grandes cadeias de hipermercados, lojas de departamentos e do grande comércio em Shopping Centers<sup>232</sup>.

Mesmo com a recuperação do emprego em médias e grandes empresas depois da mudança do regime cambial em 1999, a participação do emprego em pequenos negócios - particularmente em comércio e serviços - no total das ocupações nos anos 2000 é superior aos anos 80 e próxima aos níveis do final dos anos 90, sem mudanças profundas.

Na verdade, o movimento geral que marca os últimos vinte e cinco anos é de ampliação dos pequenos negócios no Brasil, e com eles, uma legião de “empreendedores” e trabalhadores sem nenhuma proteção social ou precariamente protegidos. Vemos a expansão do emprego nos pequenos negócios em serviços de alimentação, agenciamento e locação de mão-de-obra; atividades de investigação, vigilância e segurança, dos motociclistas entregadores, *moto boy*, condutores de transportes alternativos, serviços pessoais, como expressão de um processo regressivo no âmbito do mercado de trabalho nacional e da própria sociedade brasileira.

---

<sup>232</sup> No conjunto, a expansão do emprego formal no Brasil entre 1994 e 2004 é marcada pelo forte crescimento da participação dos pequenos negócios. Enquanto em 1994, micro e pequenas empresas eram responsáveis por 39,9% do total do emprego formal não agrícola (32,1% no Secundário e 63,3% no Terciário), em 2004 passou a responder por cerca de 50% desse universo (26,7% no Secundário e 69% no Terciário). Idem, p. 174.

Regressivo sobre vários aspectos: na deterioração da qualidade dos postos de trabalho; na queda dos rendimentos em segmentos precários; na redução de benefícios trabalhistas; nas dificuldades de organização dos já fragilizados sindicatos nessas empresas; no avanço rumo a uma “sociedade de serviços”. Ao contrário das virtudes do empreendedorismo de um povo criativo, “que não desiste nunca”, os pequenos negócios, nos quadros da estagnação econômica, num país com as características do Brasil, são, em grande medida, empreendimentos da estratégia de sobrevivência cotidiana, num mercado de trabalho em deterioração.

#### 4.1. Desestruturação do mercado de trabalho e as reformas liberais

Pesquisa recente do Banco Mundial sobre vários países periféricos mostra que são grandes as preocupações dos empresários brasileiros com a legislação trabalhista, vista como entrave ao desenvolvimento do Brasil. Na verdade, no universo pesquisado, o Brasil é o país com o maior percentual de administradores de empresas que apontam o marco regulatório do mercado de trabalho como um severo entrave aos investimentos e ao crescimento.

**Tabela 6**

**Grau de constrangimento ao investimento causado pelas estruturas de regulação do trabalho em países selecionados<sup>1</sup>.**

Países	%	Países	%
<b>Brasil</b>	56,9	Equador	<b>14,1</b>
<b>Polônia</b>	25,2	Uganda	<b>10,8</b>
<b>China</b>	20,7	Bangladesh	<b>10,8</b>
<b>Índia</b>	16,7	Bulgária	<b>7,8</b>
<b>Guatemala</b>	16,7	República Tcheca	<b>3,5</b>
<b>Paquistão</b>	15,0	Rússia	<b>3,3</b>

Fonte: World Bank. Development Indicators, 2005.

(1) Porcentagem de “administradores seniores” que consideram o aparato de regulação do trabalho em seus países, um severo constrangimento aos investimentos.

Tal preocupação com o aparato de regulação do mercado de trabalho aparece nas tratativas do governo brasileiro por ocasião dos acordos de cooperação com o Fundo Monetário Internacional a partir de 1998. No primeiro Memorando de Política Econômica (MF - 13/11/1998) elaborado em razão dessas tratativas, o governo brasileiro manifesta sua perspectiva acerca do assunto.

*“Embora o mercado de trabalho brasileiro não esteja envolvido por rigidez séria, certos regulamentos e políticas do mercado de trabalho podem contribuir para uma maior flexibilidade e para aumentar a produtividade de mão-de-obra e emprego formal. Face ao recente aumento do desemprego – que resulta tanto de fatores estruturais como cíclicos – a necessidade de reformar a legislação trabalhista e aperfeiçoar as políticas de mercado de trabalho tornou-se mais urgente”<sup>233</sup>.*

O Memorando aponta que o governo brasileiro já tomara medidas importantes desde o programa de estabilização em 1994, no sentido da modernização da legislação trabalhista e no aperfeiçoamento das políticas do mercado de trabalho, “visando proporcionar uma rede de segurança mais abrangente para os desempregados, reduzindo a eliminação de empregos, aumentando a proporção de contratos formais de trabalho e promovendo a produtividade da mão-de-obra”. Entre essas medidas são citadas: (i) a adoção de um sistema de demissão temporária de forma a reduzir as dispensas finais; (ii) a regulamentação de contratos em tempo parcial e temporário; (iii) a flexibilidade no expediente de trabalho de forma a reduzir custos com horas extras; (iv) a ampliação de benefícios do seguro-desemprego para trabalhadores empregados em longo prazo e (v) melhorias no sistema de treinamento e retreinamento. Ademais, o documento destaca que o objetivo do governo seria avançar na redução das restrições para a organização de sindicatos e na criação de incentivos para negociação coletiva direta entre sindicatos e empregados por meio de projeto de reforma constitucional.

O sentido dessas proposições e intenções da área econômica ao final dos anos 90 é reforçado no início do governo do Presidente Lula. Em *Política econômica e reformas estruturais*, publicado em abril de 2003, o Ministério da Fazenda faz uma análise geral da necessidade de reformas no Brasil. No que se refere ao mercado de trabalho, a Fazenda

---

<sup>233</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. “Memorando de Política Econômica”. Brasília: Ministério da Fazenda, 13 de novembro de 1998.

afirma que a queda da participação dos trabalhadores formais (com carteira de trabalho assinada) no conjunto dos ocupados e do crescimento da participação dos assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e autônomos tem relação próxima com o “desenho tributário brasileiro”, que incentiva a informalização do mercado de trabalho. Imposto e contribuições sobre a folha de pagamento aumentam o custo relativo da contratação formal, trazendo, por conseguinte, informalização ou a prática de expedientes poupadores de mão-de-obra<sup>234</sup>.

De forma complementar ao documento de 2003, o Ministério da Fazenda, em *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*, publicado em dezembro de 2004, enumera diversos fatores que incentivam a elevada fração de trabalhadores informais, particularmente o grande peso das contribuições sociais sobre a folha de salários para o financiamento da seguridade social. O documento da Fazenda enfatiza que os trabalhadores formais recebem, de forma líquida, em média, pouco mais de 2/3 dos gastos do empregador com folha de salários, sendo o restante apropriado, sobretudo, no financiamento da seguridade social, que responde por despesas sem a correspondente fonte de receitas, como aposentadoria rural e os benefícios previstos na LOAS<sup>235</sup>.

No entorno desse diagnóstico e da percepção dos empresários, o ímpeto por reformas, no que se refere ao marco regulatório do mercado de trabalho brasileiro, esteve presente desde os anos 90. Todavia, uma questão salta aos olhos do atento observador: de maneira concreta, as reformas para o mercado de trabalho, relativamente, não têm a mesma centralidade e a mesma constância, por exemplo, da política social no debate sobre as reformas estruturais<sup>236</sup>.

Certamente distante da centralidade dispensada pelos reformistas liberais à “mãe de todas as reformas”, a reforma da previdência - parte central das reformas da política social brasileira e do encaminhamento da questão fiscal - alguns autores colocam as reformas do mercado de trabalho brasileiro no rol de “outras reformas institucionais”

---

<sup>234</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: abril/2003. p. 33.

<sup>235</sup> Brasil. Ministério da Fazenda. *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. Brasília: Secretaria de Política Econômica, dezembro de 2004.

<sup>236</sup> É o que indica estudo da CEPAL quando aponta o Brasil como um dos “mais moderados reformadores” do mercado de trabalho na América Latina. Bárbara Stallings e Wilson Peres, op. cit.

relevantes em uma estratégia de desenvolvimento, junto com reformas do Poder Judiciário, dos marcos regulatórios setoriais etc<sup>237</sup>. Nos seguidos acordos firmados com o Fundo Monetário desde o final de 1998, nos diversos memorandos técnicos de entendimento, nas cartas dirigidas às autoridades da instituição, raros são os compromissos com reformas para o mercado de trabalho, enquanto são abundantes e recorrentes os compromissos com o ajuste fiscal e com reformas na área social.

Mas como compreender essa menor importância relativa de reformas como a trabalhista e a sindical, apesar dos diagnósticos de empresários e de autoridades públicas desde os anos 90? Vários elementos devem ser considerados para se chegar a algum entendimento razoável sobre essa questão.

Um deles, sem dúvida, pode ser sintetizado na complexidade e nas dificuldades políticas em se alterar os marcos legais de regulação do mercado de trabalho brasileiro, construído ao longo do período de industrialização. Marcos esses que, em linhas gerais, sobreviveram ao tempo e a condições políticas muito diversas desde os anos 30 e 40 do século passado e que, em larga medida, foram consagrados pela Constituição de 1988. Contudo, as dificuldades ou a complexidade para alterar-se o Sistema de Relações de Trabalho (SRT), a legislação trabalhista, o modelo de organização sindical, em si mesmas, não explicam a relativa falta de centralidade das reformas do mercado de trabalho na agenda de reformas estruturais no Brasil.

Apesar do mercado de trabalho, sob a ordem econômica liberal, obedecer à mesma lógica, por exemplo, do ajuste da política social, a adequação ao baixo crescimento e à política econômica conservadora se processa por mecanismos, ritmo e necessidades distintas em cada área. Não há dúvida que, para ajustar a política social à gestão econômica conservadora, às metas de superávits primários, aos enormes gastos financeiros e ao baixo crescimento, são necessárias reformas abrangentes que alterem o arcabouço institucional construído na Carta de 1988, no que tange à concessão de benefícios, estrutura de financiamento, vinculações de receitas, entre outros.

---

<sup>237</sup> Como aparece em Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2006.

Na verdade, no que se refere à política social, a questão do “equilíbrio” das finanças públicas e precisamente do ajuste fiscal é o eixo norteador de reformas que visam ampliar o espaço do ajuste. Assim, sob a lógica liberal-conservadora, é imperativo reformar a política social brasileira e, portanto, a própria Constituição, a fim de ampliar o espaço para cortes de gastos, melhorando a qualidade do ajuste das contas públicas.

Todavia, pelas características históricas do mercado de trabalho brasileiro, o seu ajuste à gestão econômica liberal-conservadora e ao baixo crescimento produzido por ela não depende necessariamente de amplas reformas institucionais. Num mercado de trabalho extremamente flexível, com enorme excedente de mão-de-obra, em que se contrata e se dispensa trabalhadores com grande facilidade e em que grande parte das relações de trabalho é estabelecida à margem da lei, um processo continuado de ajustamento a essa ordem econômica e ao baixo crescimento avança silenciosamente. Mesmo sem grandes reformas, mesmo sem estar no topo das prioridades das reformas estruturais e ao contrário do que se poderia pensar, o ajuste do mercado de trabalho avançou de maneira consistente nos últimos quinze anos, nos quadros do processo de deterioração já exposto. Não obstante, parece que, diante da operação de mecanismos distintos de ajustamento do mercado de trabalho e da política social à ordem econômica e ao lento crescimento, em que um exige reformas institucionais e o outro, não necessariamente, observa-se um movimento contraditório. E por que?

No curso da gestão econômica ortodoxa, do ajustamento da política social, com a centralidade na questão fiscal e, por conseguinte, na reforma da previdência, o ajustamento do mercado de trabalho à gestão macroeconômica e aos seus resultados, no limite, é contraditório com o ajuste das contas públicas, particularmente da previdência social. Vale dizer, o baixo crescimento e o caráter do ajuste do mercado de trabalho a esse crescimento jogam especialmente contra o “equilíbrio” das contas da previdência. Esse é um aspecto importante que ajuda a explicar que, contraditoriamente, justamente em momentos de maior tensionamento em torno da questão fiscal, e da previdência em particular, como ocorre a partir da desvalorização do início de 1999 e ao longo do atual governo do presidente Lula, houve um endurecimento por parte do aparato

governamental no que se refere à fiscalização sobre a formalização dos contratos de trabalho. Trata-se evidentemente de um movimento mais geral. Sob a lógica da obtenção de superávits primários robustos desde 1999, ainda com sérios limites para o corte de gastos em áreas importantes, a luta pela ampliação das receitas públicas tornou-se peça chave e deu-se não somente pelo substantivo aumento da carga tributária, mas pelo maior rigor do aparato de fiscalização do governo e pela modernização da máquina arrecadadora. Isso também no que diz respeito ao mercado de trabalho, o que impulsionou, mesmo com baixo crescimento, a expansão do emprego formal.

As contradições entre os esforços fiscais e o ajustamento do mercado de trabalho ao baixo crescimento representam aspecto importante para a compreensão da não linearidade do ímpeto reformador dirigido ao mercado de trabalho brasileiro. Todavia, temos que avançar naquilo que julgamos essencial para explicarmos tanto a falta de centralidade, como a não linearidade temporal do ímpeto pelas reformas para o mercado de trabalho: o debate sobre a competitividade e o “custo do trabalho” no Brasil.

Sob a lógica do reformismo liberal-conservador, o debate sobre competitividade e o custo do trabalho está para as reformas do mercado de trabalho como a questão fiscal está para a política social. Esse é o eixo central do debate sobre as reformas do mercado de trabalho no Brasil, relacionado de maneira direta com o debate sobre a inserção competitiva da economia brasileira na ordem global, numa perspectiva liberal. Dela - e não ao contrário - desdobram-se temas discutidos à exaustão em meados dos anos 90, como a rigidez e a flexibilização das relações de trabalho, a organização sindical, o poder normativo da justiça do trabalho, a formação profissional, entre outros.

#### **4.2. Competitividade, custo do trabalho e reformas do mercado de trabalho**

Sabe-se que competitividade de uma economia não pode ser deduzida dos baixos salários. Todavia, o ideário liberal chega ao paroxismo, defendendo reformas para flexibilizar as relações de trabalho e reduzir o custo laboral, num mercado de trabalho como o brasileiro, historicamente flexível e de baixos salários, como condição para a retomada do crescimento e de aumento da competitividade da economia brasileira.

Distante de uma definição ampla de “competitividade sistêmica”<sup>238</sup>, para José Pastore, a competitividade é o resultado da combinação entre inovação, qualidade, preço, diferenciação de produtos, além de outros fatores, que dependem sobremaneira, no geral, de uma política eficiente de recursos humanos, e, de forma imediata, de contratos de trabalho flexíveis, que possibilitem às empresas a adaptação rápida aos imperativos da intensa competição entre em mercados abertos<sup>239</sup>. Noutras palavras, trabalho recente do IPEA afirma que “em uma fase de transformações importantes como a que vivemos desde o início dos anos 1990, em que as empresas estão expostas a maior concorrência e novas tecnologias, sua necessidade de adaptação pode se chocar com as regras das relações de trabalho”<sup>240</sup>.

A flexibilidade do mercado de trabalho e um modelo de regulação das relações do trabalho flexível, em termos de remuneração, jornada de trabalho, alocação do trabalho, nessa ótica, é o mecanismo por excelência de ajustamento das empresas e de seus custos a um ambiente econômico extremamente competitivo e instável. Assim, quanto mais expostas à competição – saudável para a obtenção de ganhos de produtividade e para o crescimento econômico, na visão liberal - mais as empresas precisam flexibilizar os seus espaços de operação, inclusive o mercado de trabalho.

Como exposta por Edward Amadeo e José Marcio Camargo, outra posição reformista que converge para a problemática dos custos, do ajustamento e da competitividade das empresas diz que a questão das reformas não está colocada exatamente sobre o problema da rigidez do mercado de trabalho que, no Brasil, admitem já ser flexível no que tange o salário real, demissão e admissão de trabalhadores. O problema central a ser enfrentado está posto nas instituições que regulam o mercado de trabalho, particularmente naquelas que expressam a grande

---

<sup>238</sup> Como exposta em Luciano Coutinho. *Estudo sobre a competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Ed. UNICAMP/Papirus, 1994. O conceito de “competitividade sistêmica” procura dar conta da complexidade do processo de concorrência e do padrão de competitividade, considerando que o desempenho empresarial depende e também é resultado de fatores situados fora do âmbito das empresas, como aspectos macroeconômicos, sociais, regionais, entre outros.

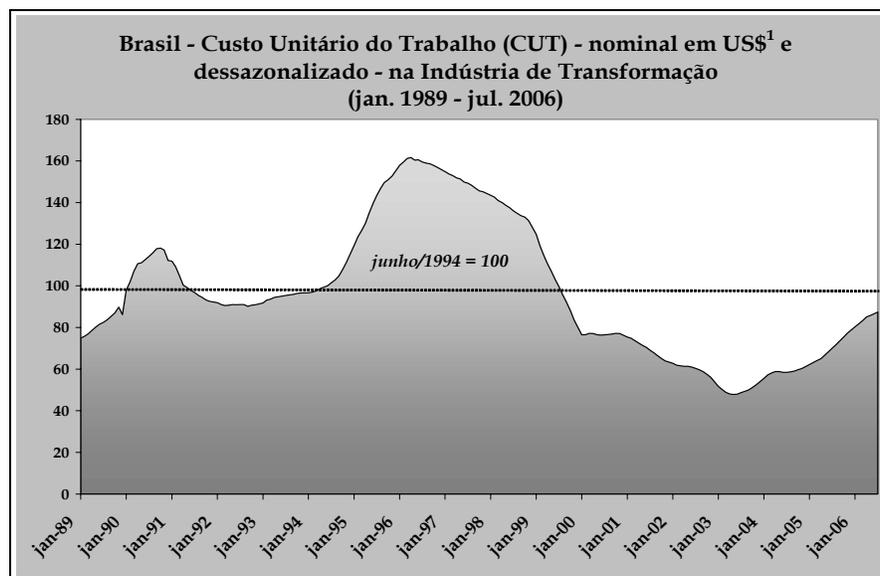
<sup>239</sup> José Pastore. *A flexibilidade do trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 1994.

<sup>240</sup> IPEA. “Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho no Brasil”. In: *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p. 234.

intervenção do Estado nas relações de trabalho, que constroem sua arbitragem privada e, por isso, dificultam os ajustamentos necessários à ordem econômica competitiva. Falam da Justiça do Trabalho e de seu poder normativo; do modelo de organização sindical, que impede a organização de sindicatos por empresa; da compulsoriedade de encargos trabalhistas, que inviabiliza a redução do custo do trabalho e incentiva a rotatividade da mão-de-obra que, por sua vez, reduz os ganhos de produtividade, inibindo melhorias substanciais da qualificação profissional da mão-de-obra nacional <sup>241</sup>.

É compreensível a “coincidência” de que os momentos de maior pressão para o encaminhamento de reformas laborais são exatamente aqueles em que combinaram-se a abertura econômica e a sobrevalorização cambial. Tal combinação provocou a exposição das empresas nacionais à competição externa, num ambiente extremamente desfavorável.

**Figura 13**



Fonte: Banco Central do Brasil - DEPEC. *Séries Temporais*.

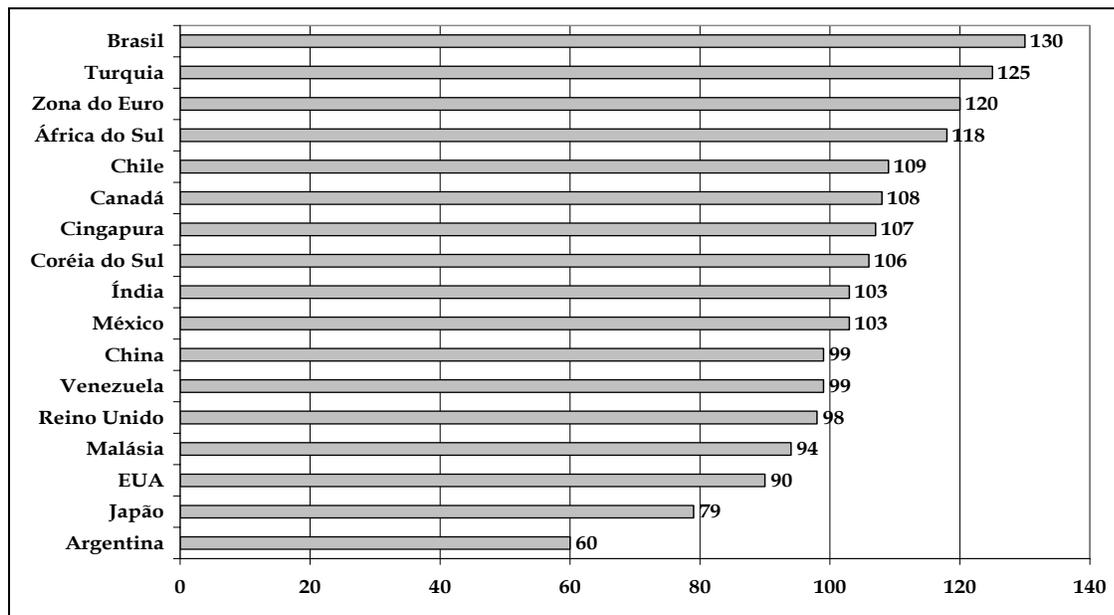
(1) Calculado segundo a razão entre a folha de pagamento nominal e o índice de produção física industrial, ambos divulgados pelo IBGE, sendo esse último multiplicado pela taxa de câmbio nominal de venda de final de período. BCB - Notas Metodológicas.

<sup>241</sup> Edward Amadeo e José Márcio Camargo. “Instituições e o mercado de trabalho no Brasil”. In: José Marcio Camargo (org) *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Ver também, José Marcio Camargo. “Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro”, *idem*.

A evolução do câmbio e os efeitos de sua apreciação se manifestam de forma evidente na evolução do custo do trabalho. Conforme indicam os dados apresentados na série do Banco Central, a valorização cambial oriunda da política econômica implementada no âmbito do Plano Real elevou sobremaneira o custo do trabalho no Brasil. Apesar de outros fatores adversos para a competitividade das empresas brasileiras, como, por exemplo, os elevados juros internos, o câmbio valorizado fez com que o “custo unitário do trabalho” (CUT) na indústria de transformação em dólar subisse quase 70% entre 1994 e 1997. Num ambiente de enorme pressão sobre as empresas nacionais, com crescimento lento, elevado custo financeiro, abertura e câmbio valorizado, essa evolução do CUT é importante para compreendermos a pressão por reformas do mercado de trabalho nesse período, e entendermos que, mesmo sem o amplo avanço delas, as empresas foram se ajustando, demitindo, enxugando seus quadros, otimizando processos, terceirizando, atuando numa linha de menor resistência para enfrentar a crescente competição.

#### Figura 14

Comparação da taxa de câmbio real efetiva<sup>1</sup> em 2005, entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento (ano 2000=100).



Fonte: ONU, World Economic Situation and Prospects 2006, p. 146.

(1) A taxa de câmbio real efetiva, que ajusta índices nominais levando em conta as mudanças no preço relativo, captura o efeito sobre a competitividade dos bens produzidos por um país - em termos de preço internacional - devido a mudanças cambiais e a diferenciais de inflação. Um aumento no índice implica uma queda na competitividade e vice-versa.

Mesmo considerando que grande parte do ajuste do mercado de trabalho nacional prescindiu de reformas do marco regulatório legal em face de suas características estruturais, essas não foram deixadas de lado. Tomando em conta, além de aspectos ideológicos, as condições de competição dadas às empresas brasileiras, podemos compreender porque entre 1994 e 1998 concentrou-se grande parte das formulações, balanços, propostas e da efetivação de reformas para o mercado de trabalho.

As propostas para reformar as relações de trabalho no Brasil durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso foram claramente no sentido da desregulamentação de direitos e da flexibilização das relações de trabalho. José Dari Krein, num esforço de sistematização das reformas trabalhistas nos anos 90, delimitou em diversos planos o processo de desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho brasileiro: no plano da alocação da mão-de-obra, da remuneração, do tempo de trabalho, na forma de solução de conflitos. Krein procura dar conta do complexo quadro de mudanças institucionais na área do trabalho que, se não se caracteriza por uma ampla reforma do marco regulatório do mercado de trabalho nacional, avança em partes, de forma truncada, aos poucos, mas com um sentido claro: fortalecer a regulação privada das relações de trabalho no Brasil, ampliando o espaço para ajustamento das empresas à ordem econômica<sup>242</sup>.

---

<sup>242</sup>. Tendo em vista as características do mercado de trabalho no Brasil e o próprio movimento de ajuste das empresas à abertura econômica e à valorização cambial, a efetividade das várias medidas de flexibilização foi bastante assimétrica. Algumas delas, como por exemplo, o Contrato de Trabalho por Tempo Determinado ou a Suspensão do Contrato de Trabalho, tiveram pouca efetividade. Em contrapartida, no contexto mais geral das reformas estruturais, com o processo de reorganização econômica, produtiva e do mercado de trabalho, aquelas medidas diretamente vinculadas aos ganhos de produtividade, redução de custos fixos e flexibilização do *uso trabalho* e da *remuneração* foram mais efetivas. Como demonstra Krein, por exemplo, a PLR e o fim da política salarial, constituíram uma alternativa ao reajuste salarial, preparando as empresas para um contexto de maior exposição à concorrência internacional, contribuindo para a redução de seus custos fixos e aumentando a parcela da remuneração variável. O Banco de Horas, além de reduzir os custos fixos, passou a permitir uma grande liberdade para a empresa manejar o tempo de trabalho; as cooperativas de trabalho facilitaram também a redução dos custos fixos e o processo de terceirização. Cf. José Dari Krein. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado). José Dari Krein. "A reforma trabalhista de FHC: efetividade e conseqüências". Salvador: VII Encontro Nacional da ABET, 2001. Ver também Eduardo Noronha. *O*

Com a desvalorização cambial, entre 1999 e 2002, o custo unitário do trabalho na indústria manufatureira medido em dólar caiu aproximadamente 50%, do final de 2002 até o primeiro semestre de 2006. Novamente, a progressiva valorização do Real levou a um aumento acumulado do CUT, segundo dados da série do Banco Central, que já atingiu cerca de 48%. Com a posição do câmbio ao final de 2005, considerando apenas os 12 meses entre março de 2005 e março de 2006, essa elevação foi de 27%<sup>243</sup>.

A valorização cambial tem múltiplos efeitos deletérios sobre as empresas nacionais. No que tange ao mercado de trabalho, o maior impacto da elevação do custo do trabalho em dólar recai sobre o setor exportador. Como argumentara Júlio Sérgio Gomes de Almeida, à época Diretor do IEDI e hoje Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda: "quanto mais intensivo em mão-de-obra, maior o impacto dos salários sobre a margem do exportador. As indústrias, têxtil, de vestuário e de calçados estão entre as mais afetadas". André Nassif, economista do BNDES, destaca ainda que "quando o setor é intensivo em tecnologia, mesmo que o salário médio dos seus funcionários seja mais elevado, o setor tende a ter ganhos de produtividade que compensam as diferenças salariais"<sup>244</sup>.

Com efeito, o novo movimento de valorização cambial não ocorre sobre as mesmas condições dos anos 90. De um lado, por conta da política econômica e da gestão fiscal a ela intrínseca, a carga tributária subiu continuamente entre 1994 e 2006, e dado os esforços fiscais para a ampliação de receitas, não existem indícios presentes de que cairá. Esses mesmos esforços levaram a um significativo aperfeiçoamento da máquina pública de arrecadação, diminuindo sobremaneira as margens para a sonegação fiscal. Por outro lado, os dados recentes sobre as negociações salariais de importantes categorias profissionais demonstram que a maior parte delas obteve reajustes acima da inflação<sup>245</sup>.

---

*modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos*. São Paulo: FFLCH-USP, 1998. (Tese de Doutorado).

<sup>243</sup> Banco Central do Brasil. [www.bc.gov.br](http://www.bc.gov.br)

<sup>244</sup> Ambos em entrevista ao *Jornal Valor Econômico*, em 20 de março de 2006.

<sup>245</sup> Como demonstra pesquisa do DIEESE. "Desde 2004, os resultados das negociações coletivas de trabalho seguem trilhando uma linha progressivamente favorável à recuperação das perdas salariais. O

Sob essas condições, apesar dos indicadores demonstrarem que em importantes setores da economia a rentabilidade das empresas permanece elevada - com grande importância do componente financeiro e ainda das exportações, em face do crescimento do comércio internacional - a pressão por reduções de custos, particularmente do custo do trabalho, por meio do encaminhamento de reformas laborais, reaparece.

No entanto, como no passado, isso aparece de forma peculiar. Mesmo os reformadores liberais mais radicais não defendem a tese de que os trabalhadores brasileiros ganham muito, prejudicando a competitividade das empresas e da economia brasileira. Na verdade, como demonstram os dados do *Bureau of Labor Statistics* dos EUA, que permitem comparações internacionais sobre o custo do trabalho, assim como as evidências empíricas, o custo do trabalho no Brasil é relativamente baixo<sup>246</sup>.

**Tabela 7 - Índice de remuneração horária direta dos trabalhadores ligados à produção da indústria manufatureira em áreas e países selecionados (EUA=100)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>2</sup>
EUA	100	100	100	100	100	100
México	9	11	12	12	11	11
Brasil	28 <sup>1</sup>	18	14	12	12	13
Coréia	42	42	37	41	45	50
Alemanha	175	115	109	113	133	140
França	112	78	76	80	95	103
Reino Unido	80	85	81	85	95	107
UE 15	124	92	88	92	108	117
Asia (NIES)*	38	36	33	33	34	36
OECD	93	75	70	70	79	84

Fonte: US. Bureau of Labor Statistics, novembro de 2005. (\*) Agrega Hong Kong, Coréia, Singapura e Taiwan

(1) Dado referente a 1996. Esse dado demonstra o efeito da valorização cambial.

(2) Para efeito comparativo, em 2004 o custo horário da remuneração na indústria manufatureira era de US\$ 23,17 nos EUA, US\$ 11,52 na Coréia e apenas US\$ 3,03 no Brasil, incluindo todos os encargos.

exame dos reajustes salariais resultantes de 271 unidades de negociação de categorias profissionais com datas-base situadas entre janeiro e junho deste ano vem confirmar essa tendência. Com comportamento muito próximo ao identificado no último semestre de 2005, o painel analisado em 2006 indica um total de 96% de reajustes iguais ou superiores à variação da inflação acumulada em cada data-base, segundo o INPC-IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Trata-se da maior marca já atingida num primeiro semestre desde 1996, quando se iniciou esta série de estudos". DIEESE. "Balanço das Negociações de Reajustes Salariais no primeiro semestre de 2006". São Paulo: Série Estudos & Pesquisas, ano 3 - nº 23 - agosto de 2006.

<sup>246</sup> Tese reforçada e amplamente discutida pelo trabalho dos Professores-pesquisadores do CESIT/IE/UNICAMP, Anselmo Luis dos Santos e Marcio Pochmann. "O custo do trabalho e a competitividade internacional". In: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Jorge Mattoso (org.) *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Ed. Scritta, 1996.

A despeito do baixo custo do trabalho no Brasil, como exposto nos dados anteriores, que incluem salários e encargos, a peculiaridade na construção da agenda de reformas no Brasil está na concentração do debate sobre os encargos sociais. Não por outro motivo, José Pastore defende que, por força da CF/88 e da CLT, para o pagamento de cada trabalhador, a empresa desembolsa mais 103,4% em encargos trabalhistas. Assim, um trabalhador que recebe mensalmente R\$ 1.000,00 e que, na realidade, acaba recebendo por volta de R\$ 850,00, em razão dos vários descontos (previdência social, imposto de renda, contribuição sindical e outros), custa para a empresa R\$ 2.030,00. Assim, Pastore afirma que no Brasil os salários são baixos e os encargos são altos<sup>247</sup>.

#### Quadro 9 - Despesas de Contratação no Brasil (Horistas)

TIPOS DE DESPESAS	% sobre o salário
<b>Grupo A - Obrigações Sociais</b>	
• Previdência social	20,0
• FGTS	8,50
• Salário Educação	2,50
• Acidentes do Trabalho (média)	2,00
• SESI/SESC/SEST	1,50
• SENAI/SENAC/SENAT	1,00
• SEBRAE	0,60
• INCRA	0,20
<b>Subtotal A</b>	<b>36,30</b>
<b>Grupo B - Tempo não Trabalhado I</b>	
• Repouso Semanal	18,91
• Férias	9,45
• Abono de Férias	3,64
• Feriados	4,36
• Aviso Prévio	1,32
• Auxílio Enfermidade	0,55
<b>Subtotal B</b>	<b>38,23</b>
<b>Grupo C - Tempo não Trabalhado II</b>	
• 13º Salário	10,91
• Despesa de Rescisão Contratual	3,21
<b>Subtotal C</b>	<b>14,12</b>
<b>Grupo D - Incidências Cumulativas</b>	
• Incidência Cumulativa Grupo A/Grupo B	13,88
• Incidência do FGTS s/13º salário	0,93
<b>Subtotal D</b>	<b>14,81</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>103,46</b>

Fonte: José Pastore. "A tributação do trabalho no Brasil". In: [www.josepastore.com.br](http://www.josepastore.com.br)

<sup>247</sup> José Pastore. "A tributação do trabalho no Brasil". In: [www.josepastore.com.br](http://www.josepastore.com.br). Esse quadro foi apresentado inicialmente em FIESP/CIESP/DEPEA. "Encargos sociais". São Paulo: FIESP, 1993; depois editado em José Pastore. *Flexibilização do mercado de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr, 1994.

Pastore se solidariza com o Projeto de Lei Complementar 210 enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente Lula em novembro de 2004, classificando-o como “um passo importante em direção a um eventual Simples Trabalhista”<sup>248</sup>. Pastore defende a queda dos encargos sociais na composição do custo do trabalho, em larga medida, pela diminuição do que denomina de “obrigações sociais”, concentradas na previdência. Nesse caso, uma questão é evidente: como sustentar as coberturas estabelecidas pelo sistema de seguridade social, particularmente o INSS? Aqui Pastore responde de maneira objetiva e esclarece o espírito de um “Simples Trabalhista”.

*“O mais importante no PL 210/2004 é a presença de dois conceitos novos. O primeiro diz respeito à escolha que é dada ao trabalhador e à empresa de negociarem o valor da alíquota do FGTS. O segundo se refere à criação de um regime previdenciário especial, com alíquota baseada no faturamento e com benefícios de aposentadoria restritos – evitando-se criar problemas atuariais para o INSS (...) Esses dois conceitos são a alma dos programas de mudança utilizados em outros países. Se eles forem incorporados na moldura institucional brasileira, poderão ser estendidos para outros programas, abrindo-se um espaço importante para se aprovar um Simples Trabalhista para os trabalhadores das micro e pequenas empresas. (...) O projeto abriga uma série de proteções parciais. Cria-se um regime previdenciário especial com alíquotas e benefícios reduzidos. A aposentadoria será apenas por idade e invalidez e não por tempo de contribuição (proteção parcial). O valor da aposentadoria será baseado na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo (outra proteção parcial). Não haverá cobertura para o desemprego involuntário. Como se vê, o programa está repleto de proteções parciais. É melhor ter um conjunto de proteções parciais do que nenhuma proteção (grifo meu)”<sup>249</sup>.*

---

<sup>248</sup> José Pastore, idem. O autor fala em “Simples Trabalhista”, expressão em alusão ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), implantado na área tributária a partir de 1997, com a [Lei 9.317/96](#). O Projeto de Lei 210 prevê a instituição de um regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), isentando-as do IRPJ, PIS/PASEP, CSLL, COFINS, IPI e simplificando a escrituração. No âmbito tributário ainda, o projeto permite que os Estados adotem valores fixos mensais de até R\$ 45,00 para o ICMS e os Municípios adotem valores fixos mensais de R\$ 60,00 para o ISS. No âmbito previdenciário, o PLP 210/2004 prevê que a alíquota para o INSS será de apenas 1,5% sobre o faturamento, sendo optativo ao microempresário, aos trabalhadores por conta própria e aos contribuintes facultativos (inclusive empregada doméstica) a filiação à Previdência Social, mediante contribuição de apenas 11% sobre o salário mínimo. No âmbito trabalhista, o projeto prevê que será reduzida de 8% para 0,5% sobre o salário a contribuição ao FGTS, desde que com a expressa concordância do empregado. Ademais, as empresas cobertas pela Lei serão isentas das contribuições do salário-educação, das contribuições ao “Sistema S” e da contribuição sindical. Para a previdência social, os empregados contribuirão com o percentual de 8% sobre o salário de contribuição referente à primeira faixa de renda. O Projeto de Lei procura ampliar as facilidades para a retomada do recolhimento à Previdência Social, reduzindo os juros das prestações atrasadas e estabelece um prazo de carência de 12 meses para a proteção do INSS.

<sup>249</sup> José Pastore, idem.

Numa outra linha de argumentação, Hélio Zylberstajn afirma que o caminho mais adequado para eliminar o problema dos elevados encargos sociais seria incorporá-los diretamente no salário do trabalhador. Advoga o autor que, dessa forma, poderíamos aumentar a remuneração direta dos trabalhadores, sem onerar mais as empresas. Ademais - observa Zylberstajn - num mercado de trabalho flexível, com intensa negociação entre empregados e empregadores, todo o custo da mão-de-obra seria objeto de permanente negociação, capaz de adequá-lo aos imperativos econômicos, o que hoje não acontece por conta da rigidez imposta às partes por força da lei<sup>250</sup>.

É interessante observar os pressupostos de ambos os reformadores. No caso de Zylberstajn, pressupõe que num ambiente de desregulamentação e livre negociação, as empresas sairiam ganhando, pois poderiam mais facilmente ajustar seus custos, e os trabalhadores, por sua vez, além de ampliar as possibilidades de manutenção do emprego (pelas vantagens de ajuste das empresas), aumentariam seus ganhos incorporando os recursos absorvidos pelos encargos sociais. No caso de Pastore, a queda dos elevados encargos é vista como passo decisivo para ampliar a capacidade de geração de vagas no mercado de trabalho nacional.

Em entrevista publicada pelo CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, o ministro Arnaldo Sussekind, um dos responsáveis pela elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho, outorgada em 1º de maio de 1943, lembra que a legislação trabalhista no Brasil “não foi uma legislação conquistada de baixo para cima. Ela veio de cima para baixo, foi o que se chamou de outorga da legislação”.

O ministro Sussekind interpreta esse fenômeno considerando algumas questões fundamentais para a compreensão da construção do marco regulatório do mercado de trabalho no Brasil:

---

<sup>250</sup> Hélio Zylberstajn. “A reforma do mercado de trabalho e a Convenção 87”. São Paulo: FEA/USP - FIPE, 1998. (mimeo)

*“É simples. No Primeiro Mundo, que é mais industrializado, ou que é completamente industrializado, a concentração industrial enseja o espírito sindical e os sindicatos fortes. E o sindicato forte tem possibilidade de neutralizar o poder econômico das empresas (...) nos países do Terceiro Mundo, desigualmente desenvolvidos, em via de desenvolvimento ou subdesenvolvidos, há regiões onde os sindicatos não têm expressão para conseguir bons acordos. Imaginemos que não houvesse uma lei dando trinta dias de férias no Brasil. Que acordo o sindicato dos empregados do comércio de um município do interior de um estado do Nordeste conseguiria? O equilíbrio das condições de trabalho tem um efeito na macroeconomia muito maior do que se divulga. O poder normativo torna-se então um fator de equidade social no conjunto das categorias, porque quando os sindicatos poderosos conseguem alguma coisa, os menores, no dissídio coletivo, acabam obtendo a mesma vantagem da Justiça do Trabalho”<sup>251</sup>.*

O depoimento do ministro Sussekind expõe não somente a preocupação do homem público com a equidade social a partir do exercício do poder normativo das instâncias do Estado, mas uma visão correta do país e da sociedade brasileira, caracterizada por uma enorme assimetria de poder entre as classes sociais. Mesmo considerando a importância de negociações (coletivas) entre trabalhadores e empregadores, ele vê como um equívoco a percepção de que a regulação do mercado de trabalho, por meio de normas gerais inderrogáveis, que caracterizam o intervencionismo básico do Estado brasileiro, traçando uma linha de proteção ao trabalhador, abaixo da qual não se concebe a dignidade humana, seria inadequada ou prejudicial ao desenvolvimento do país.

Em grande medida, essa percepção do ministro é expressa na institucionalização de direitos aos trabalhadores, que hoje os reformadores liberais denominam por “penduricalhos”, que aumentam os custos das empresas. São exatamente, férias, 13º salário, Descanso Semanal Remunerado (DSR), entre outros. Na verdade, o que se pode dizer é que a garantia legal desses benefícios foi uma estratégia dos legisladores e dos construtores do direito do trabalho no Brasil, para elevarem a remuneração do trabalho, num país onde as classes subalternas sempre tiveram enormes dificuldades em elevar sua remuneração por meio de negociação direta com os empregadores<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Entrevista realizada por Ângela de Castro Gomes e Maria Celina D'Araujo, publicada em CPDOC/FGV. Revista Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 11, 1993, p. 113-127.

<sup>252</sup> Uma análise detalhada sobre as motivações, os pressupostos e as condições objetivas do país consideradas pelos construtores do Direito do Trabalho no Brasil, pode ser vista no trabalho de Magda Barros Biavaschi. *O direito do trabalho - 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).

Nesse sentido, é necessário compreender que parte importante do que é visto como encargo social ou dos chamados “penduricalhos” que compõe o custo do trabalho são, na verdade, mecanismos de financiamento da proteção social dos trabalhadores ou remunerações diferidas no tempo, relativas à remuneração efetiva por unidade de tempo de trabalho (13º salário, abono de férias, feriados, DSR, FGTS etc.), que integram a remuneração do trabalhador e são protegidas por lei. Considerando a questão dessa maneira, Anselmo Luis dos Santos, do CESIT/IE/UNICAMP, chega a dados bem distintos daqueles apresentados por Pastore, a respeito dos encargos.

### Quadro 10

#### Itens de despesa incidentes sobre a folha de pagamento como proporção do salário contratual mensal

Grupo 1 - Rendimentos monetários recebidos pelo empregado			
• Salário contratual <sup>(1)</sup>			100,0
• 13º salário <sup>(2)</sup>			8,33
• Adicional 1/3 de férias <sup>(3)</sup>			2,78
• FGTS <sup>(4)</sup>			8,00
• Incidência do FGTS sobre o 13º e sobre 1/3 de férias <sup>(5)</sup>			0,89
• Rescisão contratual <sup>(6)</sup>			3,04
<b>Subtotal</b>			<b>123,04</b>
Grupo 2 - Encargos sociais como proporção dos rendimentos monetários do trabalhador			
Discriminação	Alíquota média	Valor absoluto <sup>(a)</sup>	Participação sobre os rendimentos (123,04) <sup>(b)</sup>
• INSS	20,0	22,22 <sup>(a)</sup>	18,06 <sup>(b)</sup>
• Seguro-acidente	2,0	2,22	1,80
• Salário-educação	2,5	2,78	2,26
• INCRA	0,2	0,22	0,18
• SESI ou SESC	1,5	1,67	1,36
• SENAI ou SENAC	1,0	1,11	0,90
• SEBRAE	0,6	0,67	0,54
<b>Total</b>	<b>27,8</b>	<b>30,89</b>	<b>25,10</b>

Fonte: Anselmo Luis dos Santos. “Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil”. In: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Jorge Mattoso (org.) *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Ed. Scritta, 1996. p. 231.

Notas: (1) Salário contratual mensal igual ao índice 100; (2) =100/12 meses; (3) =(1/3x100)/12 meses; (4) = 8% x 100; (5) = 8% x 11,11; (6) dados estimados.

- A incidência do INSS e dos demais encargos dessa coluna ocorre sobre a base 111,11, que corresponde ao salário contratual (100), 13º salário (8,33) e adicional de 1/3 de férias (2,78). Ou seja, a base de incidência dos encargos é o total de rendimentos monetários do trabalhador, excluindo os valores correspondentes à rescisão contratual (3,04%) e ao FGTS, que não fazem parte da folha e, portanto, sobre eles não incidem encargos.
- Os dados dessa coluna foram obtidos através da divisão da coluna do valor absoluto dos encargos pelo total de rendimentos monetários do trabalhador, que é igual a 123,04.

Não tratar todas as despesas incidentes sobre a folha de pagamento como encargos não é apenas questão conceitual, embora sejam imprescindíveis essas observações para o tratamento adequado da questão dos encargos em relação aos padrões de comparação internacional<sup>253</sup>. Trata-se da compreensão do caráter específico da natureza das relações de trabalho num país como o Brasil, que, por um lado, demonstra que o país se coloca numa posição intermediária entre vários países (com a participação de 25,1% dos encargos no custo do trabalho)<sup>254</sup> e, por outro, que a redução do custo do trabalho no Brasil, via supressão de garantias legais, é um caminho para a redução da remuneração direta ou diferida no tempo de um trabalhador que já é relativamente “barato”.

Por isso, o exemplo da proposta de Hélio Zylberstajn, de incorporação dos encargos ao salário - e este, sujeito a permanente negociação - está na contramão de uma perspectiva realista sobre as relações numa sociedade tão assimétrica como a brasileira e pode certamente significar a redução efetiva da remuneração do trabalhador. Por outro lado, a redução de “encargos”, como defendida por Pastore, centrada no que denomina de “obrigações sociais”, pode até significar redução de custos para as empresas, mas é o caminho mais curto para a redução de direitos sociais e a construção de “proteções parciais” no campo social, capazes de ser absorvidas por uma economia estagnada.

---

<sup>253</sup> Como, por exemplo, faz o *Bureau of Labor Statistics* (BLS) norte-americano ou o *Centre d'Études des Revenus et des Couts* (CERC) francês. Para a análise da metodologia utilizada, ver CERC. “Salaires et coûts de la main-d'œuvre dans les principaux pays industriels”. Paris: *Documents du CERC*, nº 106, 4º trim, 1992. Considera-se o custo do trabalho como o total das despesas realizadas com o trabalhador, por hora efetivamente trabalhada e, portanto, observando a realidade brasileira, “os gastos realizados com a remuneração direta e regular (salários), com remunerações eventuais ou diferidas (comissões, prêmios, bonificações, PLR, 13º salário, pagamento de horas extras, entre outros), com o cumprimento dos direitos trabalhistas garantidos pela legislação ou por acordos e convenções coletivas (auxílios alimentação e transporte, FGTS, abono de férias, seguro saúde, entre outros), e também as despesas relativas às contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, geralmente denominadas de encargos sociais (INSS, seguro-acidentes de trabalho, INCRA, Sistema S, salário-educação)”. Anselmo Luis dos Santos, op.cit.

<sup>254</sup> Ao contrário do que diz Pastore, quando coloca o Brasil como “campeão dos encargos sociais” (Pastore, 1994 op.cit). Cabe ressaltar que as comparações internacionais feitas por Santos e nos trabalhos do CESIT/IE/UNICAMP, consideram a participação dos encargos sociais no custo total da força de trabalho da indústria manufatureira, como feito pelo CERC, diferentemente de Pastore e outros que utilizam a participação dos encargos sobre a folha de pagamento.

A despeito de todo esse debate, concretamente, houve um claro recrudescimento do ímpeto por reformas do mercado de trabalho depois da desvalorização cambial no início de 1999. Para além dos efeitos dinamizadores sobre a economia brasileira – promoção das exportações, proteção do mercado interno etc. – entre 1999 e 2002, a desvalorização cambial fez com que o custo do trabalho em dólar caísse vertiginosamente. Esse processo, evidentemente, aliviou a pressão sobre as empresas no país e reduziu sobremaneira a pressão por reformas, criando uma verdadeira “calmaria” quanto às reformas laborais. Esse intervalo passou a ser paulatinamente interrompido desde 2003, em princípio pelo compromisso do governo do Partido dos Trabalhadores, eleito em 2002, de promover as reformas trabalhista e na estrutura de organização sindical.

Sob iniciativa do Executivo Federal, foram encaminhadas as discussões sobre a reforma trabalhista e sindical a partir da criação do *Fórum Nacional do Trabalho*, em julho de 2003, cujo objetivo era adequar as legislações sindical e trabalhista às novas exigências do desenvolvimento nacional e, assim, ampliar a geração de empregos<sup>255</sup>.

Em meio a muitas questões divergentes e poucos pontos comuns entre os atores presentes ao *Fórum*, a estratégia do governo foi concentrar as discussões no sistema de organização sindical. Contra essa estratégia do governo e pressionando para o avanço da reforma trabalhista, Armando Monteiro Neto, Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) afirmara à época que “...o governo deu as costas para esses problemas ao dar prioridade à reforma sindical. Os melhores talentos foram reunidos naquele fórum para trabalhar apenas na modernização da organização sindical no Brasil. (...) Se as duas leis estão fatigadas, [refere-se à CLT], com suas normas de

---

<sup>255</sup> O FNT foi organizado num sistema de representação tripartite (representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários) e idealizado como um espaço de negociação entre os atores sociais e o governo visando à formulação de proposições que nortearão as propostas de reformas sindical e trabalhista a serem encaminhadas ao Congresso Nacional. Procurando dar capilaridade às discussões no âmbito do FNT foram realizadas 27 Conferências Estaduais do Trabalho (CET) além da organização de diversos grupos temáticos de discussão. Para maiores informações sobre a criação do FNT e seu funcionamento ver CESIT/IE/UNICAMP. “A Reforma Sindical e Trabalhista: as conclusões do FNT e as implicações para as MPE”. Campinas: Projeto *Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas*; CESIT/IE/UNICAMP- SEBRAE, texto para discussão n° 2, agosto de 2004.

organização sindical e trabalhista] por que priorizar uma em detrimento da outra? Penso que deveriam merecer, no mínimo, a mesma prioridade.”<sup>256</sup>

Na verdade, o que se observa ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula é que a reforma sindical e a reforma trabalhista tiveram a mesma prioridade: sem acordo entre os atores sobre aspectos centrais e com certa resistência do governo em avançar uma discussão que, pelo ambiente geral, poderia significar retrocesso em relação aos direitos trabalhistas e à organização sindical vigentes, as reformas não aconteceram e o próprio governo não se empenhou para que avançassem.

De fato, as perspectivas de reformas de um mercado de trabalho altamente flexível e desestruturado como o brasileiro, nos marcos do debate sobre competitividade da economia brasileira, centrado em redução de custos e na flexibilização das relações de trabalho, entre outros, expõe as idiosincrasias do projeto liberal no país. Desconsiderando as determinações e resultados do modelo de inserção econômica liberal no Brasil e da política econômica ortodoxa, são indicadas reformas de tal natureza como lenitivo para a situação de semi-estagnação, deterioração do mercado de trabalho, alto desemprego, queda da renda, regressão da estrutura ocupacional e para o agravamento da questão social.

---

<sup>256</sup> Armando Monteiro Neto. “Ampliando o espaço de negociação”. In: *Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo: 16 de março de 2005, apud. Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva. “A reforma sindical negociada no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho: deslocamentos normativos e impactos sobre os atores coletivos do trabalho”. Caxambu: GT - Trabalho e Sindicato na Sociedade Contemporânea XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25 a 29 de outubro de 2005.

## Capítulo 5

### *Projeto liberal e os limites para a questão social no Brasil*

---

Durante o processo de redemocratização do país nos anos 80 construiu-se uma estratégia de desenvolvimento econômico e de enfrentamento da questão social no Brasil. Sob forte crítica ao regime militar, a estratégia tinha o objetivo essencial de aproximar crescimento econômico e desenvolvimento social. Àquela altura, compreendeu-se que um projeto de desenvolvimento social somente seria viabilizada sob novas diretrizes para a política econômica, que priorizassem a retomada do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, novas diretrizes para a economia e para o crescimento só fariam sentido se incorporassem, em sentido amplo, uma estratégia de enfrentamento da questão social.

Essa estratégia, em meio às contradições das lutas políticas e das forças sociais em conflito, foi se materializando, desde o final dos anos 70, numa extensa agenda de reformas democráticas pertinentes ao desenvolvimento social, tendo por condição a retomada do crescimento econômico. Eram itens dessa agenda: política salarial e atenção ao custo de vida; crescimento do emprego; regulação e melhoria das condições de trabalho; avanços na previdência social; política de saúde; de educação; abastecimento popular; reforma agrária; política urbana; habitação popular; saneamento básico; política de transporte coletivo, para o desenvolvimento regional e o meio ambiente, entre outros. Tratava-se de um projeto de organização econômica e social fundado sobre a retomada do crescimento econômico, como condição para que, de maneira determinada, fosse enfrentada a questão social. Em grande medida, fala-se do projeto inscrito na Constituição de 1988, herança, nos dias de hoje, das lutas democráticas travadas nos anos 80.

Entretanto, as aspirações por avançar sobre a questão social no país foram frustradas. O “reformismo democrático” dos anos 80 deixou heranças importantes para o projeto de uma sociedade mais civilizada, mas a estagnação econômica não foi superada, o que mitigou profundamente as possibilidades de enfrentamento eficaz das enormes carências materiais do povo brasileiro.

A partir dos anos 90, a ordem liberal triunfante trouxe a promessa de retomada do crescimento, de uma ampla modernização do Brasil e de avanços no que se refere à questão social. A promessa de retomada do crescimento a partir das reformas econômicas liberais não se concretizou e a questão social, de forma geral, sem possibilidades de grandes avanços, em meio a movimentos claros de regressão social, foi progressivamente sendo redimensionada, adequando-se ao quadro de possibilidades oferecidas pela ordem econômica.

Apesar dos resultados econômicos e sociais insatisfatórios do projeto liberal nesses quinze anos no Brasil, o *mainstream* defende a tese de que não estamos diante de movimentos regressivos, mas apenas de “efeitos sociais indesejáveis” produzidos por um duro processo “temporário” de ajustamento econômico à ordem global. Defende, assim, que diante desses efeitos são necessárias medidas emergenciais de assistência aos mais pobres, por meio de políticas focalizadas, dando-se uma face humana ao ajustamento, angariando-se apoio político ao projeto liberal entre os pobres e reduzindo-se as resistências às reformas e o risco de convulsão social nesta “jovem democracia”. O processo de ajuste, o baixo crescimento e seus efeitos indesejáveis não parecem ser transitórios depois de quinze anos e a agenda temporária vai assumindo um caráter permanente. Mais do que isso, vai tomando um caráter central na ordem liberal, conformando um novo padrão normativo, assentado sobre a redução de direitos e de um projeto de “mínimos sociais”, muito distante das aspirações dos anos 80.

Nessas condições, a importância do crescimento econômico é permanentemente relativizada em certos meios. O Brasil “não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” é o que afirmaram Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça, em 2001, no conhecido trabalho “A estabilidade inaceitável”. Opinaram que a

determinação fundamental para a pobreza no Brasil não estava na escassez de recursos, mas na enorme e estável desigualdade, que reproduz a pobreza em níveis incompatíveis com a renda *per capita* do país.

*A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como vimos, resultados satisfatórios sobre a redução da pobreza. É óbvio que reconhecemos a importância crucial de estimular políticas de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade*<sup>257</sup>.

Por certo, o Brasil não é um país pobre, comparável aos países africanos. Não obstante, a experiência histórica indica que, por várias condições dinâmicas, o ritmo acelerado de progresso material é vital para a redução da pobreza e para a melhoria das condições de vida da população. Já no prefácio de *O Estado do Futuro*, Gunnar Myrdal observa ser “irrefutável e patente” que a ampliação dos investimentos, da produção e da renda se constitui na mais essencial das condições para a ampliação do bem-estar social. Por isso, dizia Myrdal, no início dos anos 60, que todos os países estavam lutando pelo desenvolvimento econômico, principalmente os países mais pobres, conscientes da necessidade do progresso material para o bem-estar social<sup>258</sup>.

De fato, corroborando as afirmações de Myrdal, os dados sobre a evolução da pobreza no mundo nesse último quarto de século revelam que ela não pode ser analisada separadamente da capacidade de crescimento dos países. Se a pobreza no mundo caiu nas últimas duas décadas, não foi por responsabilidade das regiões que se submeteram às reformas liberais e que cresceram pouco, mas foi produto do desempenho das “áreas rebeldes” em relação à agenda reformadora dos organismos internacionais (leste asiático, China e Índia). No Leste Europeu e na América Latina - áreas preferenciais do ímpeto reformador liberal - o desempenho econômico medíocre fez com que mais pessoas ficassem abaixo da linha de pobreza e que a desigualdade, com variações nacionais importantes, fosse ampliada, apesar da proliferação de

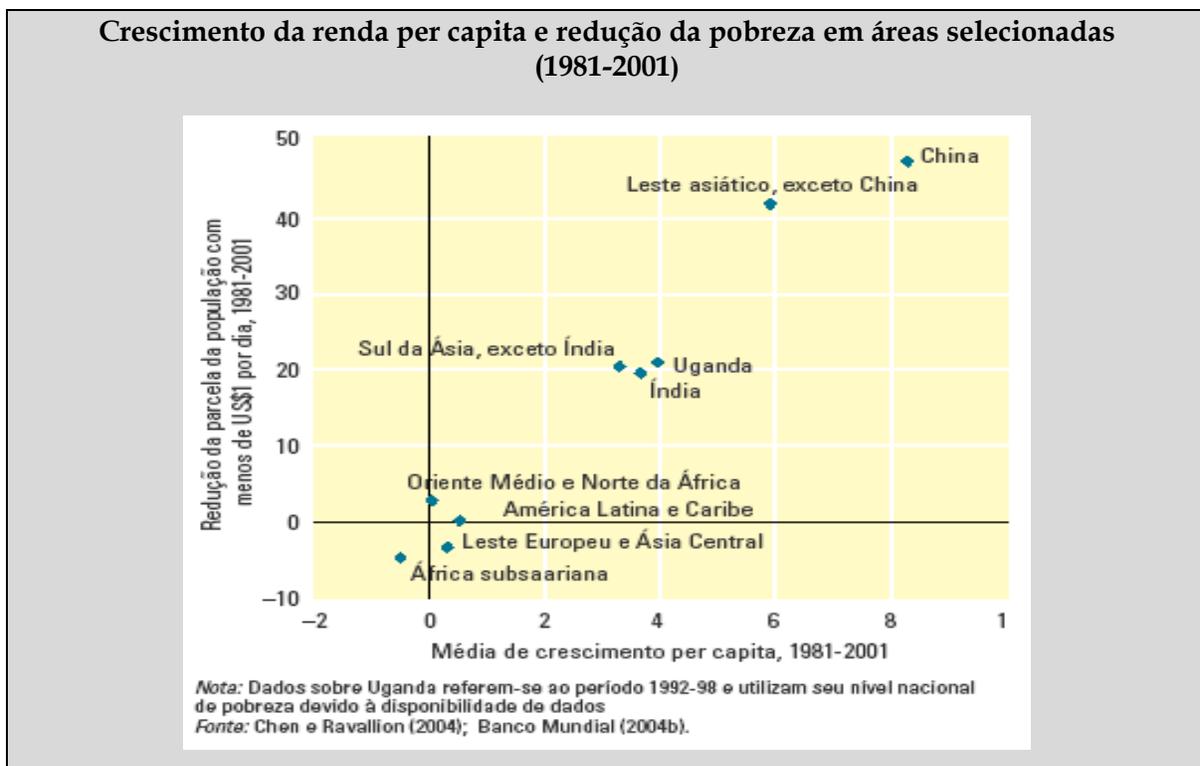
---

<sup>257</sup> Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça. “A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”. Rio de Janeiro: IPEA (texto p/ discussão nº 800), junho de 2001.

<sup>258</sup> Gunnar Myrdal. *O Estado do Futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962, p. 56.

inúmeros programas de combate à pobreza. A saída de 400 milhões de pessoas da chamada “linha de pobreza” (pessoas que viviam com até 1 US\$ por dia) e a redução da pobreza de 40,4% para 20,7% da população mundial, entre 1980 e 2001, devem ser creditadas às economias mais dinâmicas do período no leste asiático, particularmente da China, onde a pobreza, compreendida nesses termos, caiu de 65% para 21% da população total. Em contrapartida, as áreas estagnadas ou semi-estagnadas, como a África e a América Latina, não contribuíram para isso. Ao contrário, na África a pobreza aumentou em números absolutos e como porcentagem da população total. Na América Latina, a proporção de pobres ficou quase estável, próxima aos 10%, e mais 14 milhões de pessoas foram incorporadas ao universo de pobres<sup>259</sup>.

Figura 15



<sup>259</sup> Daví Antunes, Denis Maracci Gimenez e Eduardo Fagnani. “Crescimento e pobreza” In: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta social e do trabalho* n° 4. Campinas: maio – agosto de 2006.

No Brasil, confirmando a tese de Myrdal, a “estabilidade inaceitável” dos últimos vinte e cinco anos contrasta profundamente com a evolução da pobreza na década de 1970. Como dito anteriormente, Sônia Rocha mostra que no Brasil, entre 1970 e 1980, apesar da piora na distribuição de renda, a proporção de pobres (urbanos e rurais) na população total caiu praticamente pela metade, de 68% para 35%<sup>260</sup>, com o PIB crescendo em média 8,6% ao ano no período e a renda *per capita* brasileira, medida em Dólar (Paridade de Poder de Compra - PPC), saltando de US\$ 1.131,36, em 1970, para US\$ 3.831,92, em 1980<sup>261</sup>.

Indubitavelmente, a melhoria das condições de vida passa necessariamente pelo crescimento econômico acelerado e pelo intenso progresso material, principalmente em nações com renda *per capita* relativamente baixa. Em meio ao desenvolvimento econômico, o maior ou menor sucesso em se enfrentar a questão social e combater a pobreza e a desigualdade depende das correlações de forças sociais estabelecidas e em conflito. Mais do que isso, depende também do estabelecimento de certos padrões normativos para o tratamento da questão social, da desigualdade e da pobreza.

Em síntese, numa eloqüente reflexão sobre desigualdade e pobreza, que auxilia a compreensão desses fenômenos no Brasil e seu enfrentamento, em *The Challenge of World Poverty* Myrdal diz que, apesar do pensamento econômico convencional afirmar o conflito entre crescimento econômico e maior igualdade, existem, em sua opinião, razões suficientemente contrárias a essa concepção na experiência dos países desenvolvidos e, principalmente, nas áreas periféricas atrasadas, onde o rápido crescimento e a ampliação das bases materiais mostram-se absolutamente indispensáveis à redução da pobreza e à diminuição das desigualdades. Complementa Myrdal que são um imperativo para o avanço no caminho da justiça social e da igualdade, reformas sociais democráticas que possibilitem a consolidação de políticas distributivas e socialmente integradoras, no âmbito educacional, sanitário, habitacional,

---

<sup>260</sup> Sonia Rocha. “Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?” Rio de Janeiro: FGV, 2004 (mimeo). No mesmo sentido, ver Sonia Rocha. *Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

<sup>261</sup> Conforme demonstram os dados de Heston, Summers e Aten, op. cit.

entre outros<sup>262</sup>. De outra maneira, é o que Charles Tilly aponta, quando afirma que políticas para a redução da desigualdade necessariamente devem envolver os governos e seu poder em processos sociais amplos que, em última instância, permitam a quebra de certos monopólios sociais<sup>263</sup>.

Tratando o enfrentamento da questão social nessa perspectiva, num quadro complexo de múltiplas determinações, **o lento crescimento da economia brasileira, característico dos tempos liberais no Brasil, consiste na limitação primeira para enfrentar-se a questão social no país hoje.**

Isso é particularmente visível na relativa regressão da estrutura produtiva, nas condições precárias do mercado de trabalho nacional ou, ainda, na colocação do Brasil na 86<sup>a</sup> posição entre duzentos e oito países classificados pela renda *per capita* (dólar em paridade de poder de compra - PPC), em 2004, segundo dados do Banco Mundial. É visível também no lento crescimento da renda *per capita* nacional nas últimas décadas, assim como nos constrangimentos impostos pelo baixo crescimento à capacidade do Estado avançar nas políticas públicas em diversas áreas de interesse coletivo.

O país experimenta situação dramática: são enormes as carências econômicas e sociais e sua renda *per capita*, relativamente modesta para um projeto social mais ambicioso, encontra-se estagnada há vinte e cinco anos, apesar da redução do ritmo de crescimento da população<sup>264</sup>.

Os dados relativos ao ritmo de crescimento da renda *per capita* medida em Dólar (PPC) mostram que o Brasil deixou de figurar entre os países mais dinâmicos do mundo, como figurara nos anos 50, 60 e 70. Enquanto, entre 1980 e 2003, a renda *per capita* chinesa aumentou 6,6 vezes, a sul-coreana 3,9 vezes, a indiana 2,2 vezes e a chilena quase dobrou, no Brasil subiu de US\$ 6.775,6 para US\$ 7.204,9, com taxas de crescimento de 0,08% entre 1980 e 1990, de 0,52% entre 1990 e 2000 e de 0,05% entre 2000 e 2003<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> Gunnar Myrdal. *The Challenge of World Poverty: a world anti-poverty program outline*. New York: Vintage Books, 1970.

<sup>263</sup> Charles Tilly. *Durable Inequality*. Berkley and Los Angeles: University of Califórnia Press, 1998.

<sup>264</sup> Análise feita a partir de Davi Antunes, Denis Maracci Gimenez e Eduardo Fagnani. "Crescimento e pobreza" In: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta social e do trabalho n° 4*. Campinas: mai/ago de 2006.

<sup>265</sup> Cf. Alan Heston *et alii*. *Penn World Table*. University of Pennsylvania, setembro de 2006.

**Tabela 8 - Renda *per capita* em países selecionados, 1970-2004.**  
(em US\$ PPC constantes de 2000)

Países	1970	1980	1990	2000	2003	2004
África do Sul	6.451,9	7.578,1	7.714,6	8.226,1	8.836,4	9.145,9
Argentina	9.820,7	10.921,0	8.195,2	11.332,0	10.170,0	10.939,0
<b>Brasil</b>	<b>4.025,7</b>	<b>6.775,6</b>	<b>6.831,1</b>	<b>7.193,6</b>	<b>7.204,9</b>	-
Cingapura	6.838,0	13.032,0	19.466,0	29.434,0	26.999,0	29.404,0
Chile	6.156,8	6.675,1	7.119,9	11.430,0	12.141,0	12.678,0
China	499,77	749,2	1.671,9	4.001,8	4.969,6	5.332,5
Coréia do Sul	2.551,89	4.496,5	9.592,8	15.702,0	17.597,0	18.424,0
EUA	17.321,48	21.606,0	27.097,0	34.365,0	34.875,0	36.098,0
Índia	1.154,59	1.348,3	1.898,4	2.643,9	2.990,1	-
Indonésia	1.272,85	2.083,6	2.918,5	3.771,9	4.122,1	4.064,7
Japão	11.391,38	15.520,0	21.703,0	23.971,0	24.037,0	24.661,0
México	5.126,52	7.271,1	6.864,0	8.082,1	7.938,2	8.165,2

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, September 2006. (elaboração própria).

Tais diferenciais no ritmo de crescimento da renda *per capita* alteraram profundamente a posição relativa do Brasil no mundo. Tomando o Brasil como representante das áreas semi-estagnadas, podemos observar que a distância para os países desenvolvidos, com renda *per capita* já muitas vezes superior à brasileira - que caíra no pós-guerra - aumentou significativamente entre 1980 e 2003.

Em relação aos países emergentes, o movimento indica o mesmo sentido, todavia, com contornos particulares. De um lado, temos um conjunto de países que, apesar da renda *per capita* ainda menor, aproximaram-se rapidamente do Brasil no período. É o caso da China, cuja renda *per capita*, que em 1980 representava 11,1% da brasileira, passou a representar 69,0% em 2003. Assim também a Índia, cuja renda, em 1980, representava 19,9% da renda brasileira e passou para 41,5%, em 2003. De outro lado, está um conjunto de países que em 1980 tinham renda *per capita* inferior à brasileira e ultrapassaram o Brasil nessas duas décadas e meia. É o caso da Coréia do Sul, cuja renda *per capita* em 1980 era 66,4% da renda brasileira e que ao longo do período inverteu completamente a situação. Em 2003, a renda *per capita* brasileira medida em Dólar - PPC

(US\$ 7.204,9) representava apenas 40,9% da renda sul-coreana de US\$ 17.597,0. Em outros patamares, também o Chile se enquadra nessa situação, já que tinha, em 1980, renda *per capita* praticamente igual à brasileira e passou, em 2003, a apresentar renda 1,7 vezes superior (US\$ 12.141,0) à do Brasil. Por fim, cabe a comparação com a África do Sul, que, mesmo sem um desempenho brilhante (longe disso), aumentou sua distância em relação ao Brasil, no que diz respeito à renda. A renda *per capita* brasileira, que representava 89,4% da renda sul-africana em 1980, passou, em 2003, a representar 81,5%.

A dinâmica do crescimento econômico condiciona as possibilidades de promoção do bem-estar social a partir da evolução da renda *per capita*, do avanço das políticas públicas e do gasto social. Tomando como exemplo a evolução do gasto social federal entre 1995 e 2002, observa-se que, de fato, os dispêndios subiram. Salvo no ano de 1999, de forte arrocho fiscal, em todos os demais anos os gastos cresceram. Também em porcentagem do PIB, verifica-se crescimento, ainda que modesto, de 12,2% em 1995 para 14,4% em 2002. Todavia, diante das enormes necessidades de ampliação da política social, os limites são expostos quando observada a evolução do *Gasto Social Federal*<sup>266</sup> (GSF) *per capita*. Com efeito, mesmo com o crescimento mais lento da população, o GSF apresenta resultados bem menos expressivos, inclusive com queda entre 1998 e 2002.

---

<sup>266</sup> Entre os gastos governamentais é grande a dificuldade em se definir os gastos sociais. Mais difícil, ao defini-los, é precisar o seu tamanho e sua natureza quanto às bases de financiamento, que, em última instância, confere um caráter mais ou menos redistributivo e solidário à política social. Ao pesquisador preocupado com essas questões, o ideal para dimensionar o gasto social, seria utilizar o *gasto fiscal social*, excluindo as contribuições dos beneficiários e de valores recuperados, ou ainda, o *gasto social direto*, excluindo contribuições a caixas de previdência<sup>266</sup>. Não obstante, pelas dificuldades com as bases de informação e mesmo em relação às comparações internacionais é corrente no Brasil a utilização do conceito de *gasto público social*, que se refere às *atividades públicas de caráter social, excluindo os subsídios implícitos e cruzados*. Dessa forma, quando falamos dos gastos sociais no Brasil, não podemos distinguir, com exatidão, programas contributivos e não-contributivos, tampouco levantar o valor recuperado dos empréstimos concedidos. Não podemos separar o que é gasto fiscal do que é gasto com bases contributivas. Mesmo utilizando-se desse conceito, outra dificuldade diz respeito à consolidação do gasto público nas três esferas de governo, tendo em vista realidades orçamentárias muito distintas. Essa limitação compromete grande parte das análises sobre o gasto social no Brasil, na medida em que temos um leque de políticas sociais descentralizadas e com financiamento partilhado e não sabemos ao certo a sua dimensão. Assim, falamos do *gasto público social federal*. Cf. Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves. "Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP; Carta Social e do Trabalho nº 2, setembro a dezembro de 2005. Sobre a questão da consolidação do gasto social nas três esferas de governo, o último grande esforço foi feito em 1995 e pode ser visto em Maria Alice da Cunha Fernandes (coord.) "Gasto social das três esferas de governo - 1995". Brasília: IPEA (texto para discussão 598), outubro de 1998.

**Tabela 9**  
**BRASIL - Evolução do gasto social federal entre 1995 e 2002 em % do PIB e valores *per capita***

Ano	GSF (1)	n° índice (1995=100)	Evolução anual (%)	% do PIB	n° índice (1995=100)	População residente 2)	GSF (R\$) <i>per capita</i>	n° índice (1995=100)	Evolução anual (%)
1995	180.472,5	100	—	12,2	100	159.016	1.135	100	
1996	190.864,7	106	5,8	11,9	97	161.247	1.184	104	4,3
1997	206.235,3	114	8,1	12,4	101	163.471	1.262	111	6,6
1998	219.582,0	122	6,5	13,0	106	165.688	1.325	117	5,0
1999	211.150,8	117	-3,8	13,3	109	167.910	1.258	111	-5,1
2000	213.968,6	119	1,3	13,5	111	170.143	1.258	111	0,0
2001	215.827,5	120	0,9	13,9	114	172.386	1.252	110	-0,4
2002	219.080,0	121	1,5	14,4	118	174.633	1.255	111	0,2

Fonte: DISOC/IPEA, apud. Castro e Cardoso Jr. "Políticas sociais no Brasil: GSF de 1988 a 2002". In: Luciana Jaccoud (org.)

*Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. (elaboração própria).

(1) Valores em R\$ milhões deflacionados mês a mês pelo IGP-DI para dezembro de 2002.

(2) IBGE. População estimada para 1º de julho em função dos resultados do Censo Demográfico de 2000

Observa-se um conjunto de contradições entre o ritmo de crescimento da economia e o avanço da política social. Tomado como amostragem de um movimento mais geral, o GSF cresce em proporção do PIB, que cresce muito lentamente. A sua participação cresce no conjunto dos gastos correntes, competindo com os elevados gastos com juros e encargos da dívida, com os gastos com pessoal, com as transferências aos governos subnacionais e também com gastos em investimento e infra-estrutura<sup>267</sup>.

Assim, o gasto social *per capita* relativamente baixo no país, que cresce pouco e é incapaz de atender às enormes necessidades da população em educação, saúde, habitação, saneamento, previdência, proteção ao trabalhador, encontra severos limites a seu crescimento, em razão do baixo dinamismo da economia. Sem crescimento econômico, para que esses gastos cresçam é preciso avançar sobre outras rubricas de dispêndio e/ou aumentar a carga tributária.

<sup>267</sup> Sobre a evolução do gasto social federal ver Jorge Abrahão de Castro e José Celso Cardoso Junior. "Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002". Brasília: IPEA (texto para discussão 1213), setembro de 2006. Bom panorama também pode ser visto em trabalho de vários pesquisadores do IPEA e publicado em 2005. Luciana Jaccoud (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

Um exemplo claro das relações entre desenvolvimento econômico e possibilidades para a promoção do bem-estar social está na área da Saúde. Dados do Banco Mundial indicam que, a despeito de algumas similaridades das despesas em saúde como porcentagem do PIB, entre países desenvolvidos e aqueles com renda média ou baixa no volume, comparações entre despesas *per capita* em saúde nesses países revelam diferenças gritantes.

**Tabela 10 - Gastos em Saúde, como % do PIB e *per capita*, em países selecionados, 2002.**

Países	Gasto em Saúde (% PIB) <sup>1</sup>	Gasto Público <sup>2</sup>		Gasto <i>per capita</i> em Saúde (US\$)
		% do PIB	% do gasto total	
Estados Unidos	14,6	6,6	44,9	5.274
Alemanha	10,9	8,6	78,5	2.631
Reino Unido	7,7	6,4	83,4	2.489
Suécia	9,2	7,8	85,3	2.489
Japão	7,9	6,5	81,7	2.476
França	9,7	7,4	76,0	2.348
Espanha	7,6	5,4	71,3	1.192
Coréia do Sul	5,0	2,6	52,9	577
México	6,1	2,7	44,9	379
Argentina	8,9	4,5	50,2	238
<b>Brasil</b>	<b>7,9</b>	<b>3,6</b>	<b>45,9</b>	<b>206</b>
Uganda	7,4	2,1	27,9	18
Bangladesh	3,1	0,8	25,2	11
<i>Países de alta renda</i>	<i>11,1</i>	<i>6,6</i>	<i>63,3</i>	<i>3.039</i>
<i>Países de renda média</i>	<i>6,0</i>	<i>3,0</i>	<i>50,0</i>	<i>109</i>
<i>Países de baixa renda</i>	<i>5,5</i>	<i>1,5</i>	<i>27,8</i>	<i>29</i>

Fonte: Banco Mundial - World Development Indicators 2005.

(1) Gasto Total com Saúde é a soma do gasto privado e público. Ele cobre a provisão de serviços de saúde (preventiva e curativa), atividades de planejamento familiar, nutrição e emergência mas não cobre gastos com água e saneamento.

(2) Gasto Público com Saúde consiste nos gastos orçamentários correntes e de investimento do governo (central e local), empréstimos externos e doações (de agências internacionais e de organizações não-governamentais) e fundos de seguro de saúde sociais (ou compulsórios).

A comparação de três países com níveis de renda muito distintos, Japão, Brasil e Uganda ilustra tais diferenças. Todos gastam praticamente o mesmo percentual do PIB em Saúde. No entanto, observando-se o gasto *per capita*, constata-se que o gasto japonês é 12 vezes superior ao brasileiro e 137 vezes superior ao de Uganda. Nesse caso, é evidente que, apesar da equivalência de seus respectivos esforços em termos da riqueza material disponível – gasto em porcentagem do PIB, as possibilidades de atenção à saúde são absolutamente distintas. No mesmo sentido, vale também observar que, embora a Coréia do Sul gaste 5% do PIB em Saúde, menos, portanto, do que o Brasil,

seu gasto *per capita* é quase 3 vezes superior ao brasileiro<sup>268</sup>. Então, o que se questiona é a possibilidade de aumento do gasto *per capita* em saúde, sem contar com os efeitos dinâmicos do crescimento econômico.

Evidentemente, o baixo gasto *per capita* (US\$ 206,00 em 2002), traz constrangimentos variados para a atenção à saúde. Enquanto, em 2004, os países de alta renda tinham, em média, 3,8 médicos para cada 1000 pessoas, o Brasil tinha 2,1; em 2002, a média de leitos hospitalares para cada 1000 pessoas na Europa (UE) chegava a 8,0 e, na Coreia do Sul, a 6,1, mas, no Brasil, era de apenas 3,1<sup>269</sup>.

Como se não bastasse o gasto *per capita* baixo (US\$ 206,00), a participação do gasto público em saúde, como parcela do gasto total, é substantivamente inferior aos países de alta renda, salvo os Estado Unidos. Esse fato é importante no país, porque grande parte da população brasileira depende do sistema público de saúde, e porque a disponibilidade de recursos *per capita* para ela é significativamente inferior aos dados globais.

A saída para segmentos importantes da população tem sido, crescentemente, a busca de proteção no sistema privado de saúde, que em 2006 já abrigava mais de 43 milhões de beneficiários. Destes, 28 milhões estão no sudeste, 18 milhões, em São Paulo e aproximadamente 7,5 milhões no município de São Paulo. Estima-se, assim, que mais de 140 milhões de brasileiros dependam exclusivamente do atendimento público na área de saúde<sup>270</sup>. Considerando que o custo do atendimento privado é maior em relação ao oferecido pela rede pública, o gasto *per capita* para esses 140 milhões de brasileiros é seguramente inferior ao gasto *per capita* total, o que implica em piores condições materiais para o atendimento da imensa maioria da população brasileira.

---

<sup>268</sup> Cf. Daví Antunes, Denis Maracci Gimenez e Eduardo Fagnani. op. cit.

<sup>269</sup> Banco Mundial - *World Development Indicators 2005*.

<sup>270</sup> Dessa forma, a taxa de cobertura do sistema privado no Brasil é de 23,4% da população total, 36,6% no sudeste, 45,8% em São Paulo e 69% no município de São Paulo. Cadastro de Beneficiários - ANS/MS - junho/2006 e População estimada 2005 - IBGE. Cabe ressaltar, conforme a ANS, que o termo "beneficiário" refere-se a vínculos aos planos de saúde, podendo incluir vários vínculos para um mesmo indivíduo.

O mesmo ocorre em relação à Educação. Observa-se que o padrão de gasto *per capita* em educação nos países desenvolvidos, que chegava próximo aos US\$ 1.300,00, em média, em 2001, correspondia a 10 vezes o valor apurado em países como o Brasil, o que mostra o abismo que separa um país de renda média semi-estagnada dos países com melhores estruturas educacionais.

**Tabela 11 - Despesas em educação (% do PIB e per capita) em países selecionados (2001)**

	em % do PIB	Despesa <i>per capita</i> em dólar
EUA	5,7	2.014,46
Suécia	7,7	1.901,63
Austrália	4,9	1.779,73
Irlanda	5,5	1.476,87
Bélgica	6,3	1.392,65
Reino Unido	5,3	1.286,51
França	5,6	1.264,68
Holanda	5,1	1.221,13
Japão	3,6	1.177,20
Alemanha	4,6	1.057,23
Itália	4,7	893,65
Espanha	4,5	672,33
Grécia	4,0	430,68
Coréia do Sul	4,2	427,41
México	5,3	329,44
Argentina	4,0	286,85
Republica Tcheca	4,4	262,09
Chile	4,2	181,20
Brasil (1999)	4,3	136,93
MÉDIA DOS PAÍSES	5,0	939,90

Fonte: World Bank, *World Development Indicators*; OCDE, Databases Online e CEPAL, Series Estadísticas de América Latina y el Caribe (elaboração própria).

Constata-se, ainda, que países com gastos em educação similares, quando representados em porcentagem do PIB, apresentam enormes diferenças quando considerado o gasto *per capita*. Ao final dos anos 90 e no início dos anos 2000, Brasil e Coréia do Sul gastavam respectivamente 4,3% e 4,2% do PIB em educação. Todavia, o gasto *per capita* coreano era mais do que o triplo do brasileiro. Também considerando que o custo do atendimento privado é maior do que daquele oferecido pela rede pública, o gasto *per capita* para os brasileiros que dependem do ensino público é seguramente inferior ao gasto *per capita* total. Então, novamente, o que se questiona é a possibilidade de aumento do gasto *per capita* em educação, sem se contar com os efeitos dinâmicos do crescimento econômico.

Na verdade, o que cabe destacar, por ora, é que a idéia propagada de que países como o Brasil já gastam muito (e mal) na área social - por exemplo, em saúde ou educação - não corresponde à realidade. De fato, talvez gastem demais tendo em vista a estagnação, a precariedade das finanças públicas e a falta de recursos derivada do limitado desenvolvimento econômico. Todavia, é notória a limitação material diante das necessidades para a promoção do bem-estar social.

### **5.1. Estagnação, ajuste fiscal e a política social brasileira**

Sob condições diversas, o período 1990-2005 no Brasil caracterizou-se pela incompatibilidade entre a ordem econômica liberal - seu modelo e resultados - e avanços significativos no que se refere à questão social. Certamente, essa leitura não condiz com a opinião de muitos que, envolvidos na gestão tanto da política econômica como da política social durante esse período, enfatizam avanços na articulação de políticas, no melhor direcionamento do gasto social, ou em outros aspectos, procurando caracterizar um quadro de grande avanço na área social<sup>271</sup>.

A estagnação econômica e o processo de regressão mercado de trabalho brasileiro desde os anos 90 são expressões bem acabadas daquilo que o projeto liberal vem oferecendo ao país. No que se refere ao mercado de trabalho, a compreensão de sua dinâmica é importante na medida em que este se configura num espaço fundamental de organização da vida econômica e social numa ordem capitalista e, por conseguinte, explicita grande parte dos efeitos regressivos da falta de dinamismo econômico. Não obstante, se no mercado de trabalho estão explícitos efeitos regressivos da estagnação econômica sobre a sociedade brasileira, podemos avançar sobre um outro campo que pode nos oferecer um bom quadro dos limites para o enfrentamento da questão social no país sob a ordem econômica liberal: as relações entre estagnação econômica, as possibilidades de avanços robustos na política social e o próprio reenquadramento da questão social nos marcos do projeto liberal.

---

<sup>271</sup> Como aparece em Fernando Henrique Cardoso. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

A luta pela democratização do país travada desde os anos 70 e que adentrou pela década de 1980, teve na promulgação da Carta de 1988, um de seus momentos mais importantes. Com grandes dificuldades, para além de uma ordem constitucional que deixara para trás o regime militar, a Carta consagrou um conjunto de direitos sociais que sintetizava anseios variados pelo encaminhamento de um processo de democratização de fato do país. Não por outro motivo, fora chamada de “Constituição Cidadã”.

Todavia, como apontado anteriormente, o que estava implícito no projeto de democratização do país e no avanço em relação à questão social, antes de tudo, era a retomada do desenvolvimento econômico. Evidentemente, falamos de um projeto social avançado, idealizado para oferecer aos brasileiros um mercado de trabalho dinâmico e, simultaneamente, um amplo leque de políticas sociais - moradia, alimentação, educação, saúde, previdência, assistência social, transporte público, saneamento básico - tendo como pressuposto o progresso material e uma visão ampla sobre a questão social no Brasil.

Não somente as forças políticas e sociais foram incapazes de encontrar o caminho para o desenvolvimento do país, como, sob essas condições, triunfou a saída da integração liberal à ordem globalizada que, do ponto de vista econômico, ofereceu ao país a estagnação. O problema colocado é que nessas condições econômicas, nos quadros do evidente processo de regressão no que se refere ao mercado de trabalho, não somente tornam-se difíceis avanços sociais relevantes, como os próprios direitos sociais inscritos na Carta Magna se transformam em corpo estranho à ordem econômica, incompatíveis com ela. Por isso mesmo, em torno das heranças dos anos 80, particularmente sobre o arcabouço constitucional, concentram-se os debates sobre a necessidade de reformas na política social brasileira. Na mesma toada, avança a crescente legitimidade de políticas sociais focalizadas, vistas como “baratas, flexíveis e eficientes” circunscritas aos pobres e miseráveis; avançam certas perspectivas de promoção de políticas para o mercado de trabalho, incapazes de fazer frente aos processos regressivos oriundos do baixo crescimento econômico.

Tal movimento reflete de maneira difusa, não somente a necessidade de adequação do mercado de trabalho à ordem econômica – como tratado anteriormente – mas, por certo, a necessidade de adequação das políticas sociais, assim como do próprio enquadramento da questão social ao projeto de organização econômica e social hegemônico. Explicando melhor, trata-se de um processo de reenquadramento aos limites das possibilidades do projeto econômico em curso, da natureza da política social e até mesmo da própria questão social. Assim, a política social deve ser a possível – não a necessária – e a questão social passa crescentemente a ser circunscrita ao debate sobre pobreza, dirigida ao atendimento precário de pobres e miseráveis.

Grande parte das tensões em torno desse movimento de reenquadramento da política social e da própria questão social à ordem econômica se manifesta sobre questões relativas às finanças públicas e, de forma mais direta, à questão do gasto público com a política social, nos marcos da ortodoxia na política econômica e do baixo crescimento. Aqui, ao contrário do ajustamento do mercado de trabalho que vem ocorrendo pelas mãos do desemprego, da regressão da estrutura ocupacional, da queda dos rendimentos, sem a exigência de grandes reformas institucionais, tais tensões desdobram-se numa agenda reformadora para a Constituição e na promoção de uma nova geração de políticas sociais, dirigidas à transferência de renda.

O cerne das contradições entre a ordem econômica, a política social e o próprio reenquadramento da questão social está posto em larga medida no plano das inter-relações entre a gestão econômica ortodoxa com processo de deterioração das condições das finanças públicas, num quadro de baixo crescimento.

Com o objetivo de explicitar os limites para o enfrentamento da questão social no Brasil sob a ordem liberal, deseja-se agora avançar na caracterização da hipótese da incompatibilidade do baixo crescimento e do modelo de política econômica hegemônico no país com estruturas mais avançadas e abrangentes da política social, assim como de um enquadramento mais amplo da questão social. Também avançar sobre questões relativas ao redimensionamento da questão social e à adequação da política social ao padrão de crescimento e ao modelo de política econômica. Inicialmente, duas questões

centrais no debate atual serão tratadas: por um lado, a questão do crescimento e da dimensão dos gastos correntes, e por outro, a questão da rigidez orçamentária dada pelas vinculações constitucionais, que permanecem no caminho de um corte mais radical das despesas públicas.

### *Crescimento dos gastos correntes e o problema da dimensão do gasto social*

Em seus *Ensaio críticos sobre a festejada crise do Estado*, José Luis Fiori observa que, com regularidade, em cada crise o pensamento conservador no Brasil repõe a necessidade de desestatização da economia e da sociedade brasileira<sup>272</sup>. Como bem assinalou João Manuel Cardoso de Mello, em *O Estado brasileiro e os limites da estatização*, nos anos 70 foi assim: diante das dificuldades enfrentadas nos quadros do II PND, o governo Geisel foi acusado de “estatizar a economia” ou de construir nos trópicos uma “economia planificada”<sup>273</sup>. O movimento de redemocratização ao longo dos anos 80 tornou mais brando esse pensamento, que voltou com toda a força nos últimos quinze anos.

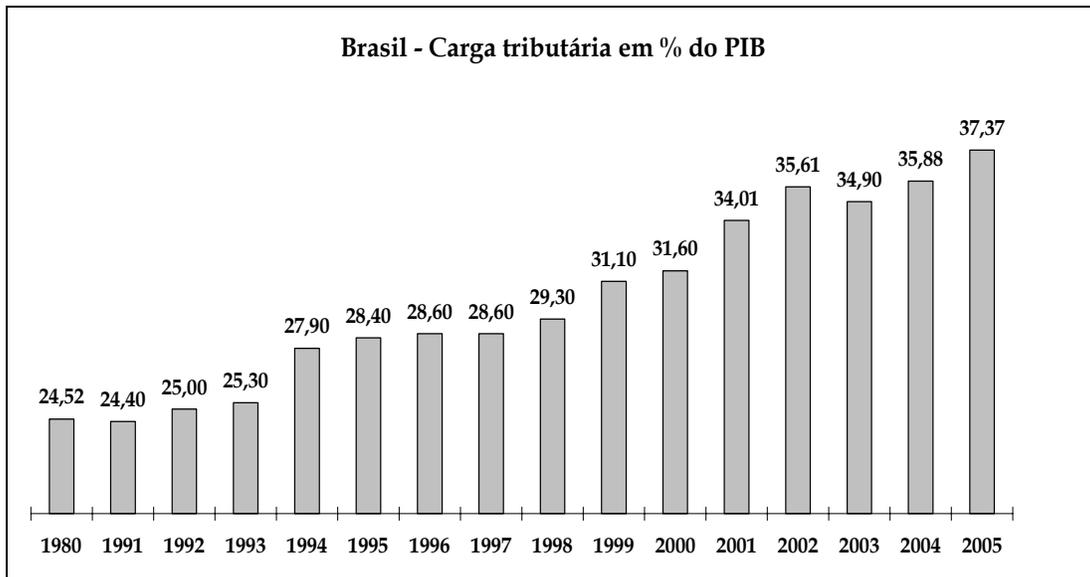
Não por outro motivo, no debate sobre o papel do Estado no Brasil, o pensamento liberal-conservador contesta de maneira veemente a idéia de setores críticos ao neoliberalismo de que o Estado encolheu nesses anos de reformas liberais. Argumenta-se que a carga tributária cresceu como nunca e que os gastos públicos, como proporção do PIB, expandiram consideravelmente o tamanho do Estado, na comparação com os anos 80. De fato, os dados das Contas Nacionais indicam que a carga tributária, que não subira nos anos 80, elevou-se, entre 1991 e 2005, de 24,4% para mais de 37% do PIB.

---

<sup>272</sup> José Luis Fiori. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1991. p. 41.

<sup>273</sup> João Manuel Cardoso de Mello. “O Estado brasileiro e os limites da estatização”. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro: Inúbia, nº 2/3, 1977.

Figura 16



Fonte: Ministério do Planejamento

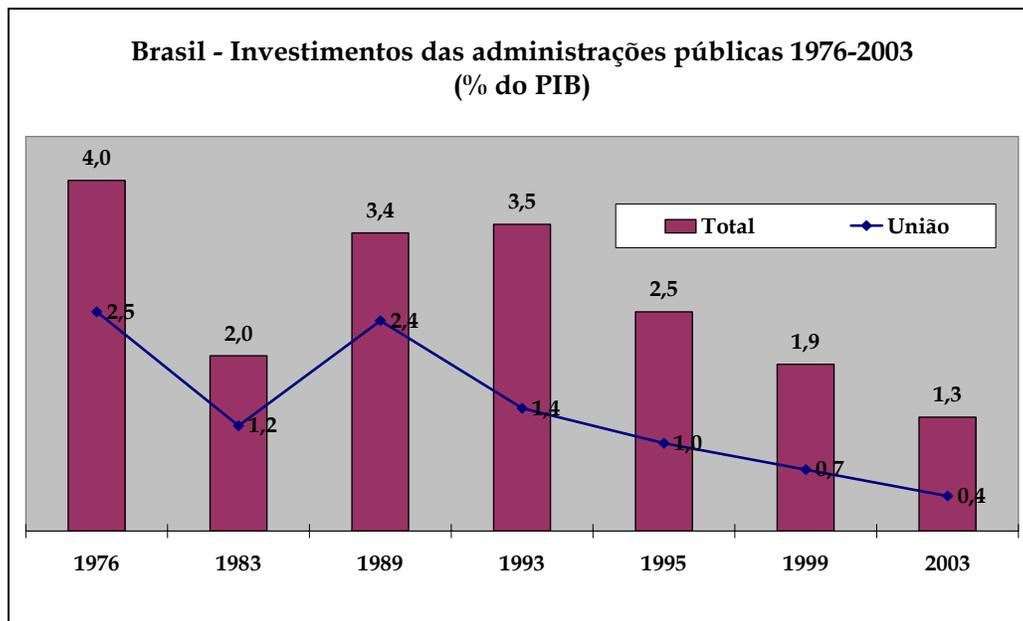
Como problematizam Fábio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro, há que se considerar que, durante esse período, o investimento público caiu em função dos esforços de austeridade fiscal e das privatizações. Assim, decretam que “o aumento dos gastos resultou da expansão das despesas correntes do governo” em detrimento das despesas de capital e dos investimentos<sup>274</sup>.

Pinheiro e Giambiagi observam que a lógica dessa combinação entre a redução das atividades produtivas e regulatórias do Estado e o aumento dos gastos correntes resultou da “coincidência e da falta de coordenação entre as reformas liberais na esfera econômica e a consolidação de um regime político mais aberto, em que o resgate da ‘dívida social’ passou a dominar os discursos das autoridades, da classe política e da mídia”<sup>275</sup>.

<sup>274</sup> Armando Castelar Pinheiro e Fábio Giambiagi. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2006. As “despesas correntes” englobam despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa e outras, subdivididas em “despesas de Custeio” e “Transferências Correntes”. As “despesas de capital” englobam despesas com investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida interna e externa e outras, subdivididas em “investimentos”, “inversões financeiras” e “transferências de capital”. Ver [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

<sup>275</sup> Idem, p. 45.

Figura 17



Fonte: Raul Veloso, 2004.

Na verdade, para eles, trata-se de um evidente descompasso entre as reformas econômicas e as reformas na área social, cujos resultados deletérios podem ser vistos nas dificuldades em se promover uma política fiscal compatível com o modelo econômico. No mesmo sentido, Raul Veloso, em apresentação no XVI Fórum Nacional *Economia do Conhecimento, Crescimento Sustentado e Inclusão Social sobre Alternativas à Gestão Fiscal* demonstra a queda vertiginosa dos investimentos públicos ao longo das últimas três décadas<sup>276</sup>.

Em estudo recente, Fábio Giambiagi afirma que o quadro atual das finanças públicas no Brasil expõe a conjunção de antigos problemas com problemas atuais, que se traduz particularmente na baixa qualidade do ajuste fiscal feito até o momento. Para ele, isso ocorre em vários planos: no aumento da relação entre o gasto público primário do Governo Central e PIB no atual governo, repetindo o desempenho do governo anterior; na pressão crescente das despesas do INSS; no permanente aumento da carga tributária, desde os anos 90; na continuidade da rigidez orçamentária e, por fim, na

<sup>276</sup> Raul Veloso. "Cortar gastos correntes é a solução?" XVI Fórum Nacional - Economia do Conhecimento, Crescimento Sustentado e Inclusão Social. Rio de Janeiro, maio de 2004.

ausência de solução para o problema representado pelo baixo valor do investimento público. Giambiagi observa que, visto em perspectiva histórica, o aumento do gasto primário nos últimos anos chama mais a atenção pelo fato de dar continuidade a uma tendência já anterior e bastante pronunciada. Para ele, não se tratou de um aumento a partir de uma base deprimida e, sim, de um novo incremento depois de mais de uma década de expansionismo fiscal. O mesmo gasto primário total do Governo Central já tinha se expandido fortemente até 1994, em relação aos 13,7% do PIB observados no começo dos anos 90, e continuou aumentando nos governos de Fernando Henrique Cardoso e do Presidente Lula<sup>277</sup>.

De fato, considerando o quadro geral das despesas da União, numa perspectiva de mais longo prazo (1980-2005), os gastos correntes, que englobam gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida interna e externa, subiram sobremaneira. Esses gastos, que representavam 8,5% do PIB em 1980, subiram para 27,2% do PIB em 2005. É necessário salientar algumas características desse crescimento para que se alcance visão mais completa do ocorrido.

---

<sup>277</sup> Fábio Giambiagi. "A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual o limite para o aumento do gasto público?" Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão 1169), março de 2006.

**Tabela 12**  
**Brasil - Síntese das despesas da União - 1980-2005<sup>1</sup> (em R\$ mil e % do PIB)**

	<u>DESPESAS CORRENTES<sup>2</sup></u>	% PIB	<u>Pessoal e encargos sociais</u>	% PIB	<u>Juros e Encargos da dívida</u>	% PIB	<u>Transferências Estados, DF e municípios</u>	% PIB	<u>Benefícios Previdenciários<sup>3</sup></u>	% PIB	<u>INVESTIMENTOS</u>	% PIB
1980	97.025.731	8,5	15.672.205	1,4	7.614.893	0,7	14.073.811	1,2	11.349.483	1,0	11.418.610	1,0
1981	82.485.894	7,5	17.977.898	1,6	3.365.415	0,3	13.028.258	1,2	10.950.236	1,0	21.297.513	1,9
1982	106.236.357	9,6	15.802.522	1,4	4.871.468	0,4	27.368.731	2,5	12.556.929	1,1	14.253.216	1,3
1983	101.420.118	9,4	13.378.153	1,2	5.919.194	0,6	24.410.211	2,3	10.473.413	1,0	9.742.454	0,9
1984	100.142.560	8,9	11.356.527	1,0	3.839.925	0,3	25.334.783	2,2	9.381.458	0,8	6.982.331	0,6
1985	119.647.294	9,8	15.755.211	1,3	12.287.692	1,0	36.937.847	3,0	12.427.874	1,0	10.057.632	0,8
1986	170.870.228	13,0	16.412.607	1,3	40.264.647	3,1	46.220.228	3,5	13.488.022	1,0	20.952.152	1,6
1987	155.873.736	11,5	16.949.213	1,2	11.437.335	0,8	45.652.638	3,4	14.423.979	1,1	24.819.517	1,8
1988	190.389.989	14,0	21.552.507	1,6	43.729.191	3,2	42.555.437	3,1	16.459.058	1,2	21.549.032	1,6
1989	292.272.455	20,9	32.852.039	2,3	102.554.547	7,3	41.123.226	2,9	24.310.905	1,7	10.267.938	0,7
1990	283.760.528	21,2	88.684.366	6,6	40.863.813	3,1	46.672.939	3,5			15.450.897	1,2
1991	211.771.586	15,7	67.692.833	5,0	6.998.116	0,5	39.820.435	2,9			17.629.018	1,3
1992	231.897.068	17,2	63.562.800	4,7	31.425.437	2,3	41.856.705	3,1			14.302.977	1,1
1993	293.009.846	20,8	70.126.525	5,0	39.945.996	2,8	48.897.491	3,5	73.695.037	5,2	19.877.342	1,4
1994	320.788.446	21,5	83.491.141	5,6	44.942.603	3,0	54.853.945	3,7	77.739.425	5,2	17.478.372	1,2
1995	380.695.858	24,4	108.478.977	7,0	48.002.534	3,1	61.954.864	4,0	93.226.030	6,0	13.594.086	0,9
1996	395.507.926	24,7	105.420.663	6,6	50.239.979	3,1	66.200.983	4,1	106.931.262	6,7	14.761.282	0,9
1997	409.215.356	24,8	106.359.687	6,4	50.238.052	3,0	71.500.448	4,3	110.935.085	6,7	18.004.183	1,1
1998	458.285.570	27,7	110.228.648	6,7	70.837.630	4,3	86.233.250	5,2	123.021.032	7,4	19.046.144	1,2
1999	471.489.142	28,3	106.488.874	6,4	93.654.553	5,6	86.558.720	5,2	120.091.577	7,2	14.362.079	0,9
2000	453.785.077	26,1	105.714.520	6,1	70.490.400	4,1	93.615.939	5,4	117.458.017	6,8	18.331.194	1,1
2001	483.076.990	27,4	107.641.114	6,1	86.864.345	4,9	98.417.597	5,6	123.113.905	7,0	23.979.633	1,4
2002	491.289.962	27,4	108.711.228	6,1	80.068.424	4,5	106.590.274	5,9	126.908.744	7,1	14.672.988	0,8
2003	453.039.749	25,1	93.193.312	5,2	77.536.649	4,3	94.632.968	5,2	128.007.732	7,1	7.613.768	0,4
2004	474.300.082	25,0	96.466.585	5,1	80.223.874	4,2	99.599.093	5,3	132.649.962	7,0	11.720.738	0,6
2005	527.827.639	27,2	95.754.750	4,9	91.450.127	4,7	119.818.103	6,2	145.039.665	7,5	17.632.624	0,9

Fonte: IPEADATA, SIAFI - STN/CCONT/GEINC e BGU (elaboração própria).

<sup>1</sup> Despesas liquidadas e valores atualizados (preços de 2005) com base no IGP-DI

<sup>2</sup> Despesas correntes: despesas de custeio e transferências correntes.

<sup>3</sup> Benefícios Previdenciários agrega os pagamentos de inativos, pensões e outros benefícios previdenciários. Devido às limitações na identificação desses benefícios, os dados não estão disponíveis para 1990, 1991 e 1992.

Decompondo o crescimento dos gastos correntes entre 1980 e 2005, podemos observar que 34,2% dele foi decorrente do crescimento com benefícios previdenciários; 26,3%, da elevação das transferências para os governos subnacionais; 21%, do aumento relativo às despesas com juros e encargos da dívida pública e 18,4% do aumento de gasto com pessoal e encargos sociais. Entretanto, observando a evolução desses gastos dentro do referido lapso temporal, parte importante da elevação ocorreu nos anos 80, quando as despesas correntes subiram de 8,5% para mais de 20% do PIB. Esse crescimento contou com reduzida colaboração dos benefícios previdenciários, que representavam 1% do PIB em 1980 e chegaram a 1,7% em 1989. Com efeito, o crescimento nos anos 80 foi puxado principalmente pelas despesas com juros e encargos da dívida, que saltaram de 0,7% do PIB, em 1980, para 7,3% em 1989, e pelas transferências aos governos subnacionais (de 1,2% do PIB para 2,9%). No correr da década de 1990 e na primeira metade dos anos 2000, enquanto os gastos com juros mantiveram-se em patamares elevados, próximos aos 5% do PIB, e os gastos com pessoal caíram (de 7% do PIB em 1995 para 4,9% em 2005), o crescimento dos gastos correntes foi puxado pelos gastos com benefícios previdenciários, que saltaram de 1,7% do PIB em 1989 para 7,2% em 1999 e para 7,5% do produto em 2005, bem assim pelas transferências para Estados/municípios/DF, que representavam 2,9% do PIB em 1989 e passaram para 5,2% e 6,2%, respectivamente, em 1999 e 2005.

Por outro lado, as despesas de capital, que tiveram um salto extraordinário ao final dos anos 80 e início dos anos 90, voltaram nesse início de novo século aos níveis do início dos anos 80, ficando próximas de 4,5% do PIB. As despesas com investimentos ficaram praticamente estabilizadas, em patamares muito baixos (próximo a 1% do PIB).

Considerando a relativa estagnação do gasto *per capita*, não há dúvidas quanto ao crescimento dos gastos correntes e neles os gastos sociais nas últimas décadas. À luz da evolução das rubricas de gastos, é perceptível que a evolução dos gastos correntes da União tem forte relação com as mudanças trazidas pela CF/88. Se nos anos 80 o crescimento foi puxado pelos gastos com juros, no período posterior, com um breve intervalo no governo do Presidente Fernando Collor, somaram-se aos enormes gastos

com juros todas as despesas decorrentes do arcabouço constitucional e de sua progressiva regulamentação por legislação complementar na primeira metade dos anos 90. Particularmente, aí estão as despesas com benefícios previdenciários e transferências governamentais. Mas, com o cuidado devido, a questão geral que deve ser feita é: como interpretar esse movimento?

Por primeiro, é imperioso considerar que, a despeito da expansão dos gastos com juros e encargos da dívida, altamente regressivos do ponto de vista social, o crescimento dos gastos correntes esteve associado à consagração de direitos sociais anteriores a CF/88, assim como à expansão de outros direitos e à descentralização das políticas públicas, como previsto na Carta. Esse dado é fundamental para compreender-se que, por força da expansão do gasto público corrente, ampliou-se para milhares de brasileiros, por exemplo, o acesso à cobertura previdenciária sob a forma de benefícios para inativos, pensões e outros benefícios, protegidos desde 1988 pela vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo<sup>278</sup>. A previdência social registrava, em dezembro de 2004, cerca de 22,7 milhões de benefícios ativos, sendo 85,2% previdenciários, 3,2% acidentários e 11,5% assistenciais. Em torno de 68,5% desses benefícios eram da clientela urbana e 31,5%, da rural. Somente os benefícios rurais, que já abrigavam mais de 4 milhões de trabalhadores em 1991, foram ampliados para mais de 7 milhões de trabalhadores em 2004<sup>279</sup>. Na verdade, trata-se de expansão tardia de direitos sociais básicos, consagrados ao longo do século XX entre as sociedades mais desenvolvidas.

Considerando-se acertada a tese do crescimento dos gastos correntes e que tal expansão tem sido fundamental para a ampliação de um conjunto de políticas de proteção social, ao mesmo tempo, é preciso avaliar quais os limites fundamentais para esse crescimento, tendo em vista que o gasto social se mostra claramente insuficiente para atender às necessidades de bem-estar da população. O que se questiona é se os gastos sociais, hoje maiores, são suficientes para um projeto social mais avançado.

---

<sup>278</sup> Sem dúvida, a vinculação dos benefícios previdenciários ao salário mínimo foi um enorme avanço da Carta de 1988. Também é fato que tal vinculação é um dos aspectos explicativos da evolução dos gastos da seguridade social desde 1988.

<sup>279</sup> Cf. [www.dataprev.gov.br](http://www.dataprev.gov.br)

Nada indica que sejam, principalmente num ambiente de estagnação econômica. Não sendo suficientes, a questão crucial se refere aos limites para o crescimento do gasto social no Brasil.

Com o objetivo de esclarecer, embora sem controle sobre um conjunto de variáveis envolvidas, na tabela abaixo foi considerada a hipótese de crescimento da economia brasileira, nos últimos vinte e cinco anos, com o mesmo desempenho do período desenvolvimentista, ou seja, de crescimento em taxas anuais médias de 7% ao ano. Tenta-se apurar como seriam as condições fiscais do país hoje e, então, as possibilidades de crescimento do gasto público e do gasto social.

**Tabela 13**  
**BRASIL - PIB e carga tributária em anos selecionados**

	Carga Tributária (% do PIB)	PIB (preços de 2005) em R\$ mil	Carga tributária (preços de 2005) em R\$ mil	PIB Com crescimento de 7% ao ano desde 1980 (preços de 2005 em R\$ mil)	Carga tributária (preços de 2005) em R\$ mil
1980	24,52	1.145.211.482	280.805.855,39	1.145.211.482	-
1991	24,40	1.352.653.924	330.047.557,46	2.410.500.624	588.162.152,26
1995	28,40	1.557.281.324	442.267.896,02	3.159.674.600	897.347.586,40
2000	31,60	1.738.782.622	549.455.308,55	4.431.607.078	1.400.387.836,65
2005	37,37	1.937.598.291	724.080.481,35	6.215.558.177	2.322.754.090,74

Fonte: Ipeadata (elaboração própria)

Considerando a evolução da carga tributária entre 1980, 1991 e 2005, que saltou de algo próximo a 24,5% para 37,3% do PIB, e mantida a trajetória do período anterior, de crescimento de 7% ao ano, em média, o Brasil atingiria, em 2005, PIB superior a R\$ 6,2 trilhões e, dessa maneira, com receita tributária equivalente a R\$ 2,3 trilhões, ou seja, mais de três vezes superior ao que efetivamente se verificou e superior até ao próprio PIB de 2005<sup>280</sup>.

<sup>280</sup> Numa outra perspectiva, sem elevação da carga tributária desde 1995, projetando-se o crescimento de 7% ao ano desde 1980, os tributos equivaleriam a 2,4 vezes a carga efetiva de 2005, ou mais de R\$ 1,7 trilhão, muito próximo ao valor do PIB de 2005 (R\$ 1,9 trilhão).

Seguindo-se nessa análise e supondo-se, precariamente, a mesma trajetória dos gastos correntes traçada entre 1980 e 2005, no contexto de crescimento médio de 7% ao ano, eles representariam, em 2005, os mesmos 8,5% do PIB que representavam em 1980, situação similar à que seria verificada quanto aos gastos com pessoal (1,4% do PIB para 1,5%). As transferências governamentais subiriam de 1,2% para 1,9% e, de maneira mais emblemática, os benefícios previdenciários, vistos como alçôres do equilíbrio fiscal, saltariam de 1% do PIB em 1980 para apenas 2,3% do PIB em 2005, incorporados os direitos anteriores e também aqueles estabelecidos na Constituição de 1988<sup>281</sup>.

É razoável considerar que, com esse ritmo de expansão da economia, o quadro de necessidades do país seria outro, o mercado de trabalho diferente, a arrecadação previdenciária distinta e a renda *per capita* em 2005, ao invés dos US\$ 4.380,00, seria superior a US\$ 13.800,00<sup>282</sup>. Ainda assim, tem-se, por exemplo, que se simplesmente mantidos os gastos em educação próximos aos 5% do PIB, seria possível triplicá-lo<sup>283</sup>. No caso da área de saúde, mantido o percentual aproximado de gasto em relação ao PIB (7,5%), seria destinada verba 3,2 vezes superior à atual; os gastos seriam equivalentes a 64,3% da carga tributária auferida, de fato, em 2005.

Quanto aos investimentos da União, caso mantida a ínfima cifra equivalente a 0,9% do PIB destinada em 2005 e considerando, novamente, crescimento médio de 7% ao ano desde 1980, em vez de R\$ 17,6 bilhões, teriam sido direcionados mais de R\$ 55,9 bilhões em 2005. Na hipótese de retorno ao volume de investimentos da União de 1976, de 2,5% do PIB, ao invés dos R\$ 17,6 bilhões, ter-se-ia algo superior aos R\$ 155,3 bilhões em 2005, vale dizer, quase nove vezes mais. Igualmente, no plano das relações entre política fiscal e política monetária, sem pensar em reformas ou cortes de gastos na área social, voltando a União, modestamente, a desembolsar o montante de 1% do PIB em juros, como aparece discriminado em suas despesas no ano de 1985, a capacidade de investimento público seria ampliada sobremaneira.

---

<sup>281</sup> Por certo, trata-se de um exercício precário, considerando entre outras questões, por exemplo, que se o crescimento econômico tivesse sido de 7% ao em média no período, os gastos com juros possivelmente não teriam seguido a mesma trajetória, assim como, talvez, os gastos com pessoal.

<sup>282</sup> Com a taxa de câmbio média de 2005 em R\$ 2,44 conforme *Sinopse Macroeconômica - Ipeadata*.

<sup>283</sup> Esse é o percentual estimado dos gastos com educação no Brasil e apresentado em World Bank, *World Development Indicators* e CEPAL, *Series Estadísticas de America Latina y el Caribe*.

Em resumo, pode-se afirmar que o principal limite para o enfrentamento da questão social, para o gasto público, para o investimentos e para o gasto social, é imposto fundamentalmente pela estagnação econômica e pelo arranjo mais geral da política econômica. No que se refere especificamente ao gasto social em tempos de baixo crescimento econômico, o movimento é característico: **com maiores necessidades geradas pelos próprios efeitos cumulativos da estagnação econômica, gasta-se mais, atendendo-se relativamente menos e, ainda, com pressão sobre outras rubricas e sobre o conjunto das contas públicas, fragilizadas pelo baixo crescimento.**

O conteúdo reformador das críticas ortodoxas ao tamanho e ao crescimento do gasto público, particularmente do gasto social, não faz menção à sua suficiência ou insuficiência perante as necessidades do povo, como se consistisse em dado irrelevante. O que se pretende esclarecer e enfatizar é que a falta de crescimento econômico, sob uma política econômica deletéria às finanças públicas, torna qualquer gasto do governo um sacrifício colossal, principalmente - nos tempos atuais - o gasto que não está relacionado à sustentação financeira da riqueza privada. Assim, se o gasto social cresceu em termos absolutos - o que é fato - pressionando as demais rubricas de dispêndios, inclusive os investimentos, não foi a extensão de direitos sociais, ditos abusivos, que gerou tal situação. Foi, sim, antes de tudo, a falta de crescimento econômico e a ortodoxia macroeconômica inscrita no projeto liberal, que fragiliza permanentemente a ainda precária estrutura de proteção social no Brasil.

### *Vinculações constitucionais e a seguridade social no caminho do ajuste fiscal*

Os defensores de reformas profundas no setor público, como parte de uma estratégia de retomada do crescimento econômico a partir do aprofundamento do ajuste fiscal, como Giambiagi, Castelar, Raul Veloso, entre outros, insistem na crítica sobre a qualidade do ajuste fiscal realizado até o momento no Brasil. Criticam o ajuste fiscal feito fundamentalmente sobre o crescimento das receitas, com elevação da carga tributária, ampliação da fiscalização, modernização da máquina arrecadadora, e não sobre o corte de gastos. Reforça-se o argumento de que o peso do ajuste fiscal, no que se

refere aos cortes de gastos, ficaria concentrado nas áreas não submetidas às vinculações e obrigações constitucionais, vale dizer, sobre os investimentos, que acabam operando como a variável de ajuste, como resultado da rigidez orçamentária crescente, refletindo-se no encolhimento da sua importância relativa ao longo do tempo. Segundo eles, esse problema, apontado como reminiscência de vários governos desde 1988, constitui-se em um dos entraves mais severos a uma retomada sustentada do crescimento a um ritmo mais intenso, uma vez esgotada a capacidade ociosa disponível<sup>284</sup>.

E por que rigidez orçamentária e dificuldades em cortar-se gastos? Exatamente pela natureza do arranjo fiscal construído a partir da CF/88 e que foi adaptado parcialmente à gestão econômica ortodoxa a partir da década de 1990.

Essa questão passa pela compreensão de como foi enfrentado o crescimento dos gastos públicos desde os anos 80. É fato que, durante os últimos quinze anos, mesmo com o crescimento do gasto público, não houve déficits primários significativos nas contas públicas. Ao contrário, em grande parte do período entre 1990 e 1998, o saldo primário manteve-se próximo ao equilíbrio, sendo certo que a partir de 1999 a nova gestão fiscal promoveu, como já referido, sucessivos e crescentes superávits primários. Em momentos distintos e sob condições diferentes, para fazer frente aos crescentes gastos correntes e à política de superávits primários, dois foram os movimentos característicos nos últimos quinze anos: a enorme ampliação da dívida pública, sob taxas de juros permanentemente altas e a substantiva elevação da carga tributária.

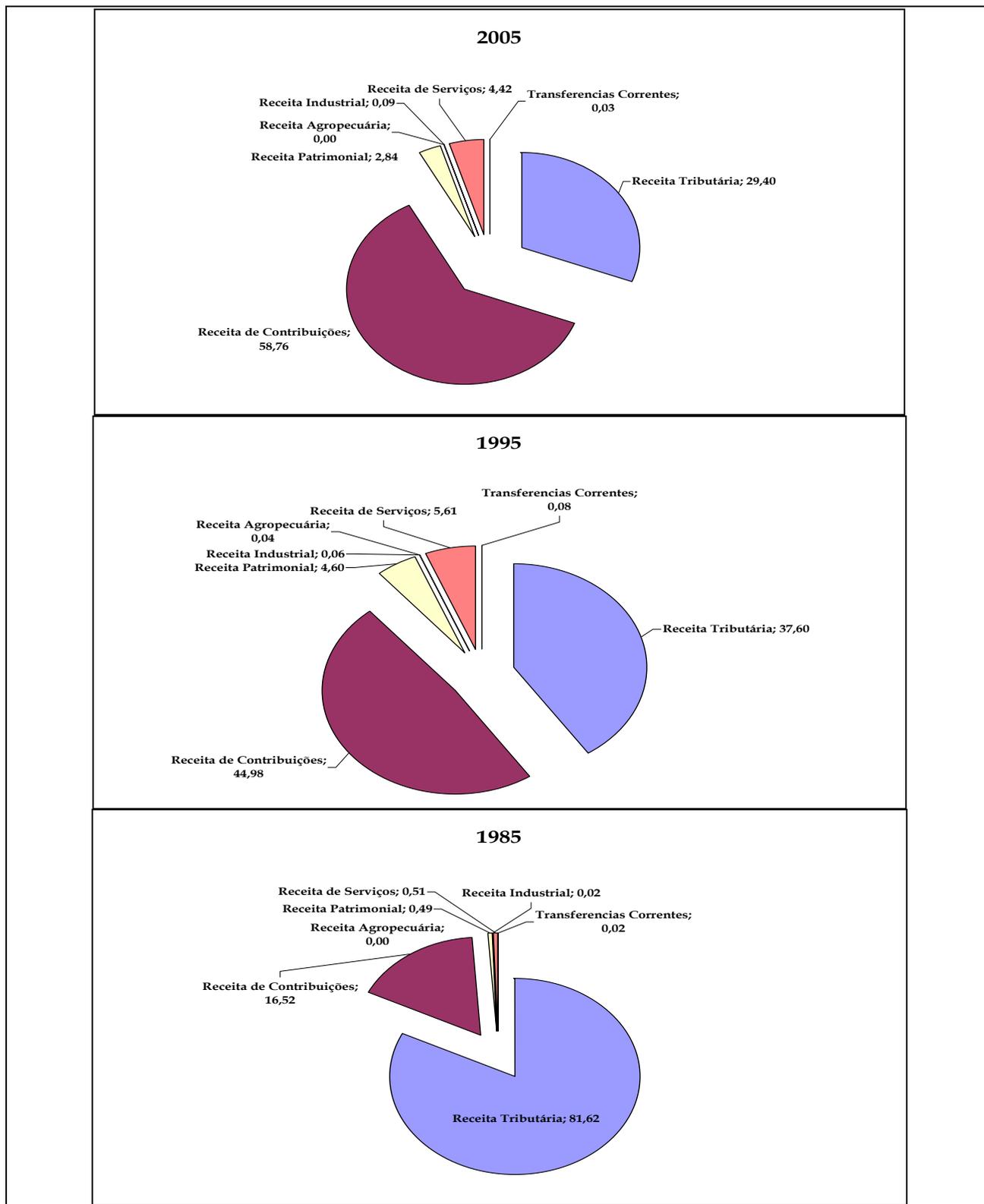
Esse crescimento da carga tributária foi amparado fundamentalmente pela ampliação das contribuições sociais. Desde os anos 80 viu-se a diminuição da participação das receitas tributárias e a ampliação das receitas de contribuições sociais, amplamente vinculadas, que em 2005 responderam por 58,7% das receitas correntes da União, contra 44,8% em 1995 e apenas 16,5% em 1985<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> Fábio Giambiagi, 2006. op.cit.

<sup>285</sup> Mesmo tendo uma enorme variedade de tributos, a carga tributária brasileira é bastante concentrada. Tomando por base o ano 2000, 70% da receita tributária total estava concentrada no ICMS, na contribuição para a previdência social, no Imposto de Renda, COFINS e FGTS, sendo que somente o ICMS respondia por 23% das receitas. Cf. Sulamis Dain. "O financiamento público na perspectiva da política social". Campinas: IE/UNICAMP, Economia e Sociedade n° 17, dez. 2001. pp. 113-140.

**Figura 18 - Receitas correntes da União por rubrica - Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade social - em 2005, 1995 e 1985 (% do total)**

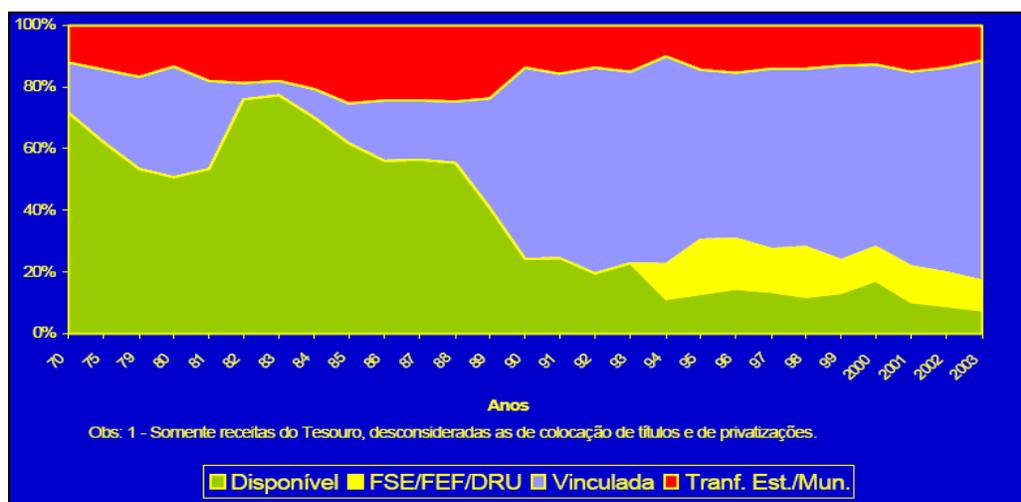


Fonte: SIAF - STN/CCONT/GEINC

Esse processo reduziu efetivamente as possibilidades da execução discricionária dos gastos por parte do executivo. Como demonstrado por Francelmo Costa no *Seminário sobre a qualidade do gasto público – vinculação de receitas: problemas e perspectivas*, organizado pelo escritório do Banco Mundial em Brasília, em 2004, mesmo com iniciativas de desvinculações desde meados dos anos 90, com o FSE, o FEF e depois a DRU, mais de 80% das receitas orçamentárias são vinculadas a rubricas de gastos obrigatórios, enquanto que em meados da década de 1970 as receitas disponíveis não vinculadas ultrapassavam os 70%.

**Figura 19**

**Brasil - Composição das receitas orçamentárias, considerando vinculações (1970-2003)**



Fonte: Francelmo Costa. Chefe da Assessoria Técnica da Secretaria de Orçamento e Finanças, Ministério do Planejamento. In: [Seminários sobre a qualidade do gasto público](#) – “Vinculação de receitas: problemas e perspectivas”, organizado pelo escritório do Banco Mundial no Brasil. Brasília, 19 de maio de 2004.

Nas expressões mais acabadas do referido seminário organizado pelo Banco Mundial, as conclusões são peremptórias: despesas obrigatórias com pessoal, benefícios da previdência, sentenças judiciais, abono e seguro-desemprego, além de benefícios concedidos pela LOAS, impedem o avanço de um processo de ajustamento fiscal de melhor qualidade, a saber, um ajuste fundado no corte de gastos e não em aumento de receitas e elevação da carga tributária<sup>286</sup>.

<sup>286</sup> [Seminários sobre a qualidade do gasto público](#) – “Vinculação de receitas: problemas e perspectivas”, organizado pelo escritório do Banco Mundial no Brasil. Brasília, 19 de maio de 2004.

Ao mesmo tempo em que o avanço da proteção social expresso na CF/88 projetou maiores gastos correntes e, neles, os gastos sociais, também ampliou as bases para o financiamento das políticas sociais ao estabelecer, dentro do Orçamento Geral da União (OGU), o Orçamento da Seguridade social (OSS), vinculando receitas e despesas<sup>287</sup>.

Com efeito, em face dos esforços fiscais nessa última década e meia, o crescimento da carga tributária amparado em contribuições sociais criou condições para um processo de centralização das receitas, na medida em que essas bases não são partilhadas com os governos subnacionais. Todavia, ao mesmo tempo em que ampliou bases não partilhadas com as demais esferas de governo, esse processo aumentou o peso de bases constitucionalmente vinculadas ao financiamento da seguridade social.

Tem-se, então, a concretização daquilo que a Constituição, com acerto, previu para o financiamento da seguridade social. Paradoxalmente, a política econômica liberal elevou a carga tributária ampliando as contribuições sociais, que estão na base de financiamento da seguridade. Exatamente por isso, se a Constituição fosse respeitada, ao contrário de déficits, o orçamento da seguridade social apresentaria elevados e crescentes superávits, ano a ano. Em 2000, R\$ 26,6 bilhões; em 2001, R\$ 31,4 bilhões; em 2002, R\$ 32,9 bilhões; em 2003, R\$ 31,7 bilhões; em 2004, R\$ 42,5 bilhões; chegando em 2005, aos R\$ 56,8 bilhões<sup>288</sup>.

De maneira exemplar, em 2002, dos R\$ 51 bilhões arrecadados por meio da COFINS, mais de R\$ 29,06 bilhões ficaram retidos no Tesouro Nacional e transferidos para outras áreas; dos R\$ 12,4 bilhões da CSLL, R\$ 3,6 bilhões tiveram o mesmo destino; dos R\$ 20,2 bilhões arrecadados, em 2002, da CPMF, criada para financiar a saúde, R\$ 5,1 bilhões foram retirados da base de financiamento da Seguridade. Dessa forma, desvinculando quase R\$ 38 bilhões, o superávit de R\$ 32,9 bilhões, transformou-se em déficit de R\$ 5 bilhões.

---

<sup>287</sup> Conforme estabelecido na CF/88, o Orçamento Geral da União (OGU) é formado pelo Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

<sup>288</sup> ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. *Análise da seguridade social 2005*. Brasília: Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade social, abril de 2006.

**Quadro 11**  
**Brasil - Receitas e despesas da seguridade social, 2002**

<b>RECEITAS DA SEGURIDADE</b>	<b>Valores correntes (R\$ milhões)</b>
1) COFINS	51,03
2) Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL)	12,46
3) Arrecadação da Previdência Líquida	71,03
4) CPMF	20,26
5) Outras receitas	0,36
6) Concurso de Prognóstico	1,05
7) Receita própria do MS	0,89
8) Outras contribuições sociais	0,32
<b>Total</b>	<b>157,40</b>
<b>DESPESAS DA SEGURIDADE</b>	
1) Benefícios da previdência	92,11
2) Saúde	24,53
3) Assistência Social Geral	0,50
4) Custeio Pessoal do INSS	2,36
5) Outras ações da Seguridade	2,28
6) Ações combate pobreza	2,66
<b>Total</b>	<b>124,44</b>
<b>DEFICIT/SUPERÁVIT</b>	<b>32,96</b>

Fonte: ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência social

Juntamente com o contingenciamento de recursos e a redução do investimento público a patamares sofríveis, esse processo de apropriação de recursos da seguridade social transformou-se em elemento central da política fiscal voltada para a promoção de superávits primários. Como indica Sulamis Dain, em 2000, por exemplo, os recursos repassados da seguridade social para o Orçamento Geral da União representaram mais de 50% do superávit primário daquele ano<sup>289</sup>. Em 2005, o superávit da seguridade social, de R\$ 56,8 bilhões, representou mais de 60% dos R\$ 93,5 bilhões obtidos como superávit primário.

Assim, a questão colocada ultrapassa a problemática do tamanho dos gastos correntes, particularmente o gasto social integrado a ele, chegando ao debate sobre as vinculações constitucionais. Se, por um lado, a carga tributária sobe apoiada em bases não partilhadas constitucionalmente com os governos subnacionais, também sobe apoiada em bases vinculadas ao financiamento da seguridade social. Em torno dessa problemática, saídas parciais ou paliativas foram sistematicamente adotadas, como o

<sup>289</sup> Sulamis Dain, op.cit. p. 135.

contingenciamento de receitas, ou ainda, de maneira mais bem acabada, a implantação do Fundo Social de Emergência, depois do Fundo de Estabilização Fiscal e depois das Desvinculações de Receitas da União (DRU), para viabilizar a utilização dos recursos da seguridade social no conjunto do Orçamento Geral da União.

No entanto, tais medidas de desvinculação ou contingenciamento não reduzem a obrigatoriedade dos gastos. Apenas criam condições para a política ortodoxa promover superávits primários num contexto de baixo crescimento econômico, de elevação da carga tributária e de juros altos.

Não se pretende aqui enaltecer as virtudes do volume de vinculações orçamentárias existentes no país. Na melhor tradição do pensamento econômico, o engessamento do orçamento público não é algo a ser enaltecido. Todavia, é evidente que, nos quadros do projeto liberal, a luta por desvinculações dos gastos públicos integra a lógica mais perversa e regressiva da gestão fiscal nos tempos atuais. Sob os ventos do fiscalismo liberal-conservador, sem dizer claramente ou por vezes fazendo-o de forma dúbia, aqueles que defendem reformas e desvinculações sugerem, na realidade, que os direitos sociais inscritos na Carta de 1988 devam ser mitigados. A adequação da política social brasileira à estagnação e à ordem econômica liberal passa hoje, inexoravelmente, pelo constrangimento ao gasto social e aos limitados direitos sociais no Brasil.

Com efeito, desvincular receitas da seguridade social para sustentar o arranjo geral da política econômica e da política fiscal, os superávits primários e as transferências de recursos ao setor financeiro via dívida pública significa, em poucas palavras, não somente prejudicar os efeitos redistributivos da política social, mas potencializar os efeitos regressivos da estrutura tributária. Quem contribui e depende da política pública e do gasto social para o seu bem-estar já participa há algum tempo, por exemplo, com recursos nas Desvinculações de Receitas da União (DRU), importante instrumento fiscal para a transferência de recursos aos rentistas.

Essas questões fazem parte da agenda de reformas da política social que vem sendo discutida no país. Num cenário de baixo crescimento, o aumento de uma rubrica

de gasto prejudica o atendimento de outras ou provoca a elevação da carga tributária e/ou da própria dívida pública. As desvinculações de receitas tomam forma imperativa, como a ação racional da gestão orçamentária contra os supostos abusos do gasto social praticados por inseqüentes, apegados à insanidade cometida em 1988. Assim, sob um raciocínio estático, adaptar a política social à ordem econômica vigente e à estagnação econômica significa frear o crescimento do gasto social. Para isso, reformas constitucionais são imprescindíveis e, para justificá-las, a despeito da estagnação, prefere-se qualificar o gasto social como elevado, mal realizado, mal focalizado, regressivo etc.

## **5.2. Focalização da política social e a pobreza como a síntese da questão social**

No espaço deixado pela estagnação econômica, pelos impasses e contradições constitutivos da política econômica liberal-conservadora em relação à questão social no país, criam-se as condições para o seu reenquadramento. Assim, foi se desenhando um processo de redefinição da questão social por parte do ideário liberal-conservador, que progressivamente passou a limitá-la ao atendimento aos pobres. Um atendimento precário, em princípio temporário, que se torna permanente, porque inserido num ajuste econômico sem fim, que produz efeitos sociais mais do que indesejáveis. Esse movimento se expressa no estabelecimento de uma nova perspectiva para a política social no Brasil, fundada na adoção de programas focalizados de combate à pobreza. Produz pressão por reformas das estruturas tradicionais de bem-estar social e, simultaneamente, leva à crescente priorização de um conjunto de políticas de transferência de renda denominadas políticas sociais de nova geração<sup>290</sup>.

Em relação às estruturas tradicionais de bem-estar social, como inscritas na CF/88, o atendimento de direitos sociais universais por meio de políticas em áreas como educação, saúde, previdência social entre outros, é visto como excessivamente

---

<sup>290</sup> Como aparece na produção dos organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial.

dispendioso, num quadro de rigidez orçamentária e “ajustamento econômico”. Além disso, acredita-se que tais direitos não alcançam os “verdadeiros necessitados”, mas, preferencialmente, os setores organizados e melhor posicionados na estrutura social e de rendimentos. A agenda liberal de reformas para essas políticas assume um sentido claro de escolha de prioridades. Na política educacional, para exemplificar, com uma quantidade dada e restrita de recursos, faz-se a opção entre educação básica ou educação superior.

Com efeito, políticas focalizadas de combate à pobreza, como programas de transferência de renda, são vistas com grande entusiasmo e simpatia pelos reformadores liberais nacionais e das Agências Globais, porque consideradas mais eficientes, capazes de atingir efetivamente os mais pobres, contando com orçamentos mais modestos e porque são políticas flexíveis e facilmente ajustáveis às condições de austeridade fiscal. Em conclusão, são **políticas baratas, flexíveis e tidas por eficientes**.

De fato, ao contrário dos gastos em áreas tradicionais como previdência e saúde, assentados sobre direitos sociais e, por isso, rígidos em sua execução e expressivos como parcela do gasto público total, os gastos em determinados programas de transferência de renda focalizados nos pobres são, além de relativamente modestos, condicionados e adaptáveis às disponibilidades de recursos. De acordo com o corte de pobreza adotado ou critérios estabelecidos, pode-se adequar o número de beneficiários ou o valor dos benefícios às possibilidades orçamentárias.

A escolha é por determinados programas de transferência de renda, uma vez que, nessa lógica, também não são recomendáveis políticas que fixem valores mínimos de benefícios - em relação ao salário mínimo, por exemplo - nem tampouco aquelas em que os recursos sejam oriundos de receitas vinculadas, vale dizer, que apresentem rigidez, dificultando a suspensão de benefícios.

No caso brasileiro, observa-se que durante os anos 80 e, particularmente, na Carta de 1988, estabeleceu-se um conjunto de políticas de transferência de renda que obedecem a lógica diversa daquela dos programas de nova geração. Os programas de transferência de renda construídos nos anos 80 e consagrados na Constituição o foram

como direito à proteção social. Entre eles estão o seguro-desemprego, os benefícios de prestação continuada (BPC), a aposentadoria rural e a renda mensal vitalícia, que hoje são alvo de duras críticas por parte de especialistas nacionais e das Agências Globais. Ao contrário, as políticas de nova geração, intensamente recomendadas a partir dos anos 90, não visam à instituição de direitos plenos à assistência e à proteção social, como expresso, por exemplo, na LOAS, de natureza continuada ou vitalícia, incorporável ao patrimônio do cidadão. O objetivo dessas políticas é a criação de direitos flexíveis, de natureza precária, facilmente modificáveis. Eles são relativamente baratos e altamente flexíveis no que se refere aos custos e à concessão e/ou cessação. Assim, se adapta perfeitamente a política social à ordem econômica e a ortodoxia liberal.

Dessa maneira, a proliferação de certas políticas de transferência de renda não oferece riscos ao equilíbrio fiscal corrente, pois absorvem um volume de recursos relativamente limitado e não vinculado, de forma que não engessam, nem comprometem parcela significativa do orçamento.

Na tabela seguinte foram comparados os gastos com as políticas de nova geração (conjunto A) e com as políticas tradicionais consagradas pela Constituição de 1988 (conjunto B), que agrega políticas anteriores à Carta e outras articuladas a partir dela, de forma a dimensionar e distinguir os *Gastos Federais Diretos*<sup>291</sup> nos dois conjuntos. Embora os gastos em políticas de nova geração tenham triplicado entre 2001 e 2004, ao final do período os dispêndios totalizaram R\$ 6,9 bilhões. No mesmo ano de 2004, as despesas com políticas anteriores e aquelas consagradas pela Constituição Federal de 1988 superaram os R\$ 185 bilhões, tendo como principal rubrica a previdência social (regime geral), com gastos superiores a R\$ 128,4 bilhões<sup>292</sup>.

---

<sup>291</sup> Nos *Gastos Federais Diretos* não estão incluídas renúncias tributárias ou deduções, que em 2004, por exemplo, totalizaram R\$ 3,4 bilhões em ações de assistência social ou como outro exemplo, R\$ 2,4 bilhões em deduções de despesas com saúde no IRPF e IRPJ.

<sup>292</sup> Pelos números do orçamento federal e nele, os gastos sociais, como apresenta o Ministério da Fazenda, estima-se que em 2004, o orçamento social do Governo Federal respondeu por quase 60% do gasto público social total (incluindo Estados e Municípios). O orçamento social direto do governo federal foi de R\$ 248,9 bilhões, correspondendo a 14,1% do PIB. O orçamento social total – que, além dos gastos diretos, inclui empréstimos, subsídios e renúncias tributárias – foi estimado em R\$ 280,7 bilhões, equivalentes a 16,0% do PIB. Do total do gasto direto, a previdência social respondeu por 67,6%, saúde 12,8%, 6,5% assistência

**Tabela 14**  
**Brasil - Gastos federais diretos com políticas de transferência de renda selecionadas, 2001-2004**

*(valores correntes em milhões R\$)*

	2001	2002	2003	2004
<b>(A) "POLÍTICAS DE NOVA GERAÇÃO"</b>				
<b>Bolsa Família</b>	<b>1.531</b>	<b>2.408</b>	<b>3.444</b>	<b>5.799</b>
• Auxílio gás	-	651	838	-
• Bolsa-alimentação	-	152	360	-
• Bolsa-escola	1.531	1.605	1.614	-
• Cartão Alimentação	-	-	633	-
<b>PETI - Programa de Erradicação do trabalho infantil</b>	<b>315</b>	<b>516</b>	<b>470</b>	<b>190</b>
<b>Bolsa para jovens (15-17 anos)</b>	<b>19</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>55</b>
<b>Bolsa Renda</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>103</b>	<b>-</b>
<b>Bolsa Estudo</b>	<b>399</b>	<b>446</b>	<b>830</b>	<b>919</b>
<b>Total (A)</b>	<b>2.264</b>	<b>3.413</b>	<b>4.891</b>	<b>6.963</b>
<b>(B) "POLÍTICAS TRADICIONAIS CONSAGRADAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988"</b>				
<b>BPC/RMV</b>	<b>4.389</b>	<b>5.172</b>	<b>6.403</b>	<b>7.623</b>
• RMV (assistência ao idoso)	675	680	713	604
• RMV (assistência a portadores de deficiência)	1.020	1.064	1.157	1.243
• BPC (assistência ao idoso)	927	1.252	1.743	2.444
• BPC (assistência a portadores de deficiência)	1.767	2.176	2.790	3.332
<b>Seguro desemprego</b>	<b>4.903</b>	<b>5.808</b>	<b>6.758</b>	<b>7.276</b>
<b>Abono Salarial</b>	<b>896</b>	<b>1.300</b>	<b>1.806</b>	<b>2.298</b>
<b>Previdência Social (Regime Geral - INSS)</b>	<b>77.885</b>	<b>90.870</b>	<b>109.977</b>	<b>128.405</b>
• Aposentadorias e pensões (previdenciários e acidentários)	70.840	81.652	98.280	113.573
- Urbana	56.291	64.720	77.678	90.012
- Rural	14.549	16.931	20.602	23.561
• Auxílio doença previdenciário	2.698	4.082	6.161	9.371
• Salário-família	1.106	1.208	1.647	1.952
• Funcionamento do Sistema Previdenciário	1.451	1.721	1.301	1.000
<b>Pessoal inativo da União (RJU)</b>	<b>28.104</b>	<b>31.680</b>	<b>36.246</b>	<b>39.847</b>
<b>Total (B)</b>	<b>116.177</b>	<b>134.830</b>	<b>161.190</b>	<b>185.449</b>
<b>(A/B)*100</b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>
<b>(A/B)*100 (exclusive previdência e RJU)</b>	<b>22,2</b>	<b>27,8</b>	<b>32,7</b>	<b>40,5</b>
<b>(A/aposentadoria rural)*100</b>	<b>15,6</b>	<b>20,2</b>	<b>23,7</b>	<b>29,6</b>

Fonte: MF/Secretaria de Política Econômica. *Orçamento Social do Governo Federal, 2001- 2004.* (elaboração própria)

Em 2004, os gastos do primeiro conjunto (A) representaram 3,8% do segundo conjunto (B). Outra comparação interessante indica que os gastos de todo conjunto (A) representaram, no mesmo ano de 2004, apenas 29,6% dos dispêndios das aposentadorias rurais (R\$ 23,5 bilhões). Destacando-se um subgrupo do conjunto (B), com a exclusão de todos os gastos da previdência e do regime jurídico único (RJU) e, portanto,

social e 5,2% educação. Em 2004, as receitas federais primárias atingiram R\$ 422,4 bilhões, sendo que as receitas líquidas das transferências para estados e municípios foram de R\$ 358,4 bilhões. Dessa forma, os gastos sociais diretos do Governo Federal representaram 69,4% do orçamento líquido das transferências, e os gastos diretos com previdência representaram 46,9% desse orçamento. Ministério da Fazenda. *Orçamento social do governo federal 2001-2004.* Brasília: Secretaria de Política Econômica, abril de 2005.

considerando apenas os gastos com benefícios de prestação continuada (BPC), renda mensal vitalícia (RMV), seguro-desemprego e abono salarial, o confronto revela que os gastos referentes ao conjunto (A) totalizaram 40,5% dos gastos pertinentes a esse subgrupo.

Os gastos com as políticas de transferência de renda às famílias pobres no âmbito da grande política social dos novos tempos, com o Programa Bolsa-Família e com programas remanescentes<sup>293</sup> totalizaram, em 2003, pouco mais de R\$ 3,4 bilhões (0,23% do PIB). Esses gastos subiram em 2004 para quase R\$ 5,8 bilhões (0,32%), chegando em 2005, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, a mais de R\$ 6,5 bilhões. Portanto, praticamente dobraram entre 2003 e 2005, mas mostrando-se ainda modestos, diante da arquitetura mais geral do Orçamento Geral da União, do Orçamento da seguridade social e do conjunto dos gastos e vinculações na área social. Sem comprometer a atual gestão fiscal no país e a política de superávit primário, o respectivo montante atingiu mais de 6,5 milhões de famílias em 2004, 8,7 milhões de famílias em 2005 e, pelas projeções do governo, chegarão a mais de 11 milhões de famílias em 2006.

Com efeito, os defensores dessa nova geração de políticas públicas afirmam que, por força do avanço de programas como o Bolsa Família, milhares de brasileiros têm saído da miséria e da pobreza, o que também tem trazido reflexos na melhoria da distribuição de renda no país<sup>294</sup>.

---

<sup>293</sup> O programa Bolsa Família, criado em 2003, incorporou programas pré-existentes como o Bolsa-Escola, o cartão-alimentação, o auxílio-gás e o bolsa-alimentação. Esses programas de transferência de renda são aqui considerados como “programas de nova geração”.

<sup>294</sup> É grande o entusiasmo dos reformadores sociais com o programa Bolsa Família. Membros do governo brasileiro, intelectuais e pesquisadores, nacionais e estrangeiros, além das agências globais, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE, são grandes entusiastas das vantagens de programas “baratos, flexíveis e eficientes”. Ver World Bank. *Brazil: equitable - competitive - sustainable. Contributions for debate*. Washington DC: World Bank, 2004, particularmente os capítulos 3 e 11. Ver também OCDE. *Estudos econômicos da OCDE - Brasil 2005*. Rio de Janeiro: FGV/OCDE, 2005, particularmente o capítulo 4, “Aprimorando as políticas sociais e a focalização dos gastos sociais”. Aqui no Brasil, entre vários trabalhos produzidos, podemos citar Fábio Veras Soares, Sergei Soares *et. ali*. “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”. Brasília: International Poverty Centre - UNDP/IPEA, 2006. Também, o trabalho de Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho. “Desafios para a política social brasileira” Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, n° 985), outubro de 2003.

Sem adentrar em polêmicas sobre indicadores de pobreza e de desigualdade utilizados para avaliar tal tese, nem tampouco diminuir a importância do Bolsa Família, não se mostra razoável sustentá-la, tendo em vista não apenas o universo dos atendidos, mas também o volume de recursos envolvidos. Sem dúvida, muito mais contundente para a redução da pobreza e da desigualdade pode ser, por exemplo, a valorização do salário mínimo, como efetivamente ocorreu nos últimos anos. O processo produz impactos vigorosos em grande parte das políticas tradicionais inscritas nos marcos da CF/88, incluindo aquelas que chegam aos piores bolsões de pobreza do país, como a aposentadoria que beneficia mais de 7 milhões de trabalhadores rurais.

Diversamente do que dizem seus defensores, a focalização da política social e o sentido geral das propostas de reformas nessa área não projetam sociedades menos desiguais. Essas propostas apontam, na melhor das hipóteses, para a construção de estruturas de bem-estar social e de organização do mercado de trabalho assentada sobre uma perspectiva de proteção e organização social mínima. Trata-se de um projeto de mínimos sociais e de amparo dos mais necessitados, em detrimento da perspectiva de atendimento e organização social universal; um projeto que aponta, é verdade, para a promoção de maior homogeneidade social, todavia, rebaixando os padrões sociais desejados.

*“O padrão de políticas sociais que ganha força no país não prima por sua generosidade e pode resultar em nivelamento por baixo na sociedade, ao retirar direitos e cortar programas que atendem setores acomodados da sociedade, e transferir parcela de recursos aos pobres. Não por acaso, dados recentes, que apontavam muito mais para o empobrecimento de camadas da baixa classe média, transmutaram-se em melhora do perfil de distribuição de renda no país, a juízo de membros da área econômica do governo”<sup>295</sup>.*

A prioridade absoluta dos mais pobres dentre os pobres<sup>296</sup>, por meio da focalização da política social e prejuízo às políticas universais de atendimento a direitos sociais, vistas como inadequadas à gestão econômica liberal-conservadora, significa, nas palavras de Albert Hirschmann, o caminho breve para a consolidação de uma política

---

<sup>295</sup> Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. “Ajuste fiscal e política social”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta Social e do Trabalho* nº 2. set/dez. 2005. p. 02.

<sup>296</sup> Como textualmente afirmado em Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho. “Desafios para a política social brasileira” Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, nº 985), outubro de 2003. p. 15.

social pobre para os pobres<sup>297</sup>, compatível com a estagnação econômica e com a ortodoxia liberal.

*“A partir da naturalização das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os atores se individualizam, ao mesmo tempo em que os sujeitos coletivos perdem a identidade. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos, nem direitos sociais, senão a assistência focalizada para aqueles como menor capacidade de pressão ou os mais humildes ou, ainda, os mais pobres. Dessa forma, o Estado Neoliberal ou de Mal-Estar inclui, por definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contrapartida de um mercado livre (acumulação)”<sup>298</sup>.*

Dessa forma, conforme afirma Laura Tavares, uma ordem que define a sociedade como mero agregado de indivíduos que realizam seus interesses individuais transforma a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário em recursos ou mercadorias, regulados pelo mercado, e determina que o alcance do bem-estar seja um problema a ser resolvido no âmbito privado.

### **5.3. Para o mercado de trabalho, as políticas de emprego**

No contexto de semi-estagnação econômica e de impasses e contradições do projeto liberal no Brasil, na década de 1990 proliferaram as chamadas políticas de emprego. Sob uma ordem econômica hostil ao crescimento do emprego e solidária ao desemprego e à desestruturação do mercado de trabalho, paradoxalmente, ampliou-se o espaço para tais políticas. Está aí mais um aspecto do processo de reenquadramento da questão social, da adequação do mercado de trabalho nacional e das políticas públicas no Brasil à ordem econômica liberal e ao baixo crescimento. Mostra-se importante compreender do que se trata e qual o significado das políticas de emprego ao longo do século XX e, em especial, sob a ordem liberal a partir dos anos 80, com suas especificidades no Brasil<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Ver Albert Hirschmann. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.

<sup>298</sup> Laura Tavares Soares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000. p. 73.

<sup>299</sup> Cf. Denis Maracci Gimenez. *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Ed. Annablume/UNISAL, 2003.

Distante do fundamentalismo liberal contemporâneo e de suas recomendações para a solução dos problemas do mercado de trabalho, foi marcante, durante grande parte do século XX, o desenvolvimento de políticas voltadas ao pleno emprego. Os esforços por gerar postos de trabalho suficientes para incorporar a força de trabalho estavam inseridos na perspectiva da promoção do bem-estar social e do pleno emprego, o que se pretendia alcançar mediante estímulo ao rápido crescimento econômico. Assim, por exemplo, no pós-guerra, definiram-se as políticas de pleno emprego nos países desenvolvidos a partir da mobilização de um conjunto de múltiplos instrumentos sobrepostos e interdependentes das políticas públicas - política macroeconômica, política social, gasto público, expansão do emprego público, entre outros - objetivando-se a plena utilização da mão-de-obra. Em outras palavras, o crescimento econômico acelerado produzido, conscientemente, por políticas nacionais de desenvolvimento, criou condições para um mercado de trabalho dinâmico e regulado, capaz de se tornar um poderoso espaço de incorporação social<sup>300</sup>.

Willian Beveridge, em *Full Employment in a Free Society*, destacou a responsabilidade estatal sobre o problema do desemprego. Beveridge chamou a atenção das sociedades ocidentais não planificadas sobre a importância do papel do Estado na manutenção dos níveis de pleno emprego alcançados durante a Guerra, inclusive nos tempos de paz vindouros. Dizia Beveridge, que o emprego depende dos investimentos, sendo impossível, dessa maneira, alcançar-se o pleno emprego com um volume de gasto total na economia insuficiente para a criação de demanda capaz de afetar o conjunto da mão-de-obra disponível. A questão que então se coloca parece óbvia: sobre quem deveria recair a responsabilidade de pelo investimento total suficiente para a manutenção do pleno emprego? Para Beveridge, nos tempos de paz, a maior parte dos

---

<sup>300</sup> É o que mostra Robert Castel quando analisa a constituição da “sociedade salarial” e o que denomina por “Estado de crescimento”. Castel observa que a sociedade salarial construída no pós-guerra “não se reduz a um nexos de posições assalariadas (...) Ela é também um modo de gestão política que associou a sociedade privada e a propriedade social, o desenvolvimento econômico e a conquista dos direitos sociais, o mercado e o Estado”. Robert Castel. *As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 1998. pp. 478-479. Ver também Joan Robinson. “O que foi feito da política de emprego?” In: Joan Robinson, *Contribuições à Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

investimentos, em economias de mercado, pode e deve vir da iniciativa privada, mas a responsabilidade última de zelar pela suficiência dos investimentos com o objetivo de buscar o pleno emprego recai sobre o governo. O que Beveridge compreende e propõe como política de pleno emprego é o compromisso contínuo do Estado de garantir os investimentos totais suficientes para que se mantenham níveis elevados de demanda por mão de obra<sup>301</sup>.

De acordo com Joan Robinson, é necessário analisar como essa responsabilidade do Estado se reflete concretamente nas diversas realidades nacionais. Tendo em vista a idéia de métodos globais destinados a fomentar o emprego total, Robinson observa que qualquer política global produz resultados concretos e tem influência sobre a direção do emprego. O problema está na identificação das necessidades da sociedade e na compreensão de seus conflitos, para a partir deles decidir-se, e isso é tarefa do governo<sup>302</sup>.

Abordando a necessidade de enfrentar-se a questão do emprego no Brasil no dramático início dos anos 80, o documento “Emprego Urgente!”, publicado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) traz a idéia de que as políticas de emprego no pós-guerra não poderiam ser confundidas e reduzidas a programas como o seguro-desemprego, que tem por objetivo simplesmente garantir certa renda a um determinado segmento da mão-de-obra disponível e não utilizada. Da mesma forma, não podem ser reduzidas a programas de formação profissional ou a qualquer outro existente no âmbito dos sistemas públicos de emprego. Como parte do amplo projeto de desenvolvimento no pós-guerra, o que se denominou política de emprego tinha por objetivo, em primeiro lugar, o aumento da demanda de mão-de-obra,

---

<sup>301</sup> Willian Beveridge. *Pleno Empleo en una Sociedad Libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. (1ª edição inglesa, 1944).

<sup>302</sup> Conforme avalia Robinson, a manutenção do pleno emprego e a promoção do bem-estar social não dizem respeito somente à execução de políticas anticíclicas, como parte da tradição do pensamento keynesiano afirma, já que, em se tratando de investimentos, “não podemos ligá-los e desligá-los” de forma aleatória. Para ela, “a uma política de emprego sadia é essencial que o investimento seja planejado como um todo, não simplesmente estabilizado” “(...) uma política meramente passiva que visasse compensar a insuficiência do investimento privado, seria pouco esperançosa para sociedades que se deparam com profundas contradições.” (Robinson, op.cit. p. 25).

buscando garantir, assim, trabalho e renda ao conjunto da força de trabalho. Na medida em que buscava garantir postos de trabalho suficientes para a absorção da mão-de-obra disponível, de seus efeitos resultava um produto (bens ou serviços) em geral adequado à satisfação das necessidades econômicas ou sociais dos trabalhadores. Nesse sentido, as políticas de emprego características do pós-guerra visavam, em primeiro lugar, à criação de empregos. Somente por conseqüência satisfaziam outras necessidades, como a inserção de grupos mais duramente atingidos pelo desemprego ou a indução à mobilidade espacial dos trabalhadores em busca de emprego<sup>303</sup>.

Em síntese, ao tratar de questões relativas ao mercado de trabalho e à pobreza nos Estados Unidos no início dos anos 60, Gunnar Myrdal apresentou sua visão sobre as políticas de emprego e uma estratégia de desenvolvimento de fato.

*"O remédio principal contra o desemprego, independentemente de quais foram suas causas e caráter nos casos particulares, consiste em manter a demanda de produtos em um nível elevado e permanente, em conseqüência, uma demanda total de mão-de-obra constantemente ativa. Uma vez conseguido isso, a adaptação da oferta de mão-de-obra à sua demanda é obtida sem maiores dificuldades através de **políticas acessórias** [grifo meu] dirigidas aos segmentos preferencialmente atingidas pelo desemprego"*<sup>304</sup>

Essas concepções, que marcaram os debates sobre as políticas de emprego no pós-guerra e que eram vistas como expressão da própria estratégia de desenvolvimento econômico adotada em cada país, foram sendo progressivamente abandonadas, com o avanço liberal nas três últimas décadas. Políticas de emprego, no seu significado contemporâneo, passaram a identificar um segmento limitado de programas públicos que atuam sobre o mercado de trabalho, sem qualquer compromisso com a plena ocupação. Nas condições de desenvolvimento das sociedades capitalistas desde os anos 80, sob a hegemonia do novo liberalismo triunfante, aquelas que continuaram convencionalmente conhecidas por políticas de emprego possuem um significado distinto daquilo que fora compreendido no pós-guerra como tal.

---

<sup>303</sup> IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Emprego Urgente!* Curitiba: IPARDES/CONCITEC, 1984.

<sup>304</sup> Gunnar Myrdal. *El reto a la Sociedad Opulenta*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 34.

Multiplicaram-se programas voltados ao mercado de trabalho e focalizados sobre determinados segmentos de trabalhadores, que, por um lado, prestigiam estratégias diversas de assistência, como a garantia de renda pelo seguro-desemprego, o acesso à educação profissional, a atenção aos grupos especialmente em dificuldades de obtenção de emprego e renda, entre outras. Por outro lado, consagram estratégias tópicas de inserção dos indivíduos em mercados e economias pouco dinâmicas, como programas de micro-crédito, políticas de incentivo ao empreendedorismo, de estímulo ao cooperativismo etc.

Apesar de existirem, no pós-guerra, várias dessas políticas em diversos países, houve um processo amplo de ruptura com o antigo padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, que imputa ao bom funcionamento do mercado de trabalho a responsabilidade por problemas sociais e econômicos mais abrangentes, que não se resumem a ele. Assim se deve compreender desde iniciativas de flexibilização das relações de trabalho até a proliferação de políticas específicas dirigidas ao mercado de trabalho, que, por suas limitações e pressupostos, são corretamente denominadas pelas agências globais como políticas de mercado de trabalho<sup>305</sup>.

De forma clara, as discussões sobre políticas de emprego em tempos de neoliberalismo sintetizam vários aspectos do processo de ajustamento do mercado de trabalho e das políticas públicas à ordem econômica. E sintetizam porque estão exatamente no espaço de intersecção dos vários impulsos reformadores relativos ao mercado de trabalho e às políticas públicas.

É assim no plano geral e o Brasil apresenta suas especificidades. A criação do sistema de qualificação profissional no país remonta aos anos 40, com a organização do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de

---

<sup>305</sup> Como bem definido pela OCDE em vários trabalhos. Cf. OCDE. *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid: MTSS, 1991; OCDE. *Perspectives de l'emploi*, 1992; e também OECD. *The OECD - Jobs Study: evidence and explanations*. (Part 1 - Labour market trends and underlying forces change & Part 2 - The adjustment potential of the labour market). Paris: OECD, 1994.

Aprendizagem do Comércio (SENAC), pilares do atual “Sistema S”<sup>306</sup>, e também com a instalação paulatina das Escolas Técnicas Profissionalizantes. A criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE) tampouco é recente; deu-se em 1975, com o objetivo de intermediar mão-de-obra. Da mesma forma, o seguro-desemprego não tem origem próxima: foi instituído em março de 1986<sup>307</sup>.

Essas políticas, implementadas ao longo do período de industrialização, assim como o seguro-desemprego, implementado durante o movimento de abertura democrática nos anos 80, eram vistas como integrantes do projeto de desenvolvimento e de estruturação das políticas de proteção social no país<sup>308</sup>. Com efeito, sob condições históricas distintas, embora considerados importantes na estruturação do mercado de trabalho nacional e para a proteção social, tais programas ocuparam papel coadjuvante no cenário que tinha a industrialização e a retomada do desenvolvimento no papel central. Para Myrdal, trata-se de políticas acessórias à estratégia de industrialização acelerada ou aos esforços pela retomada do desenvolvimento nos anos 80.

Sob a ordem liberal no Brasil, exatamente na década de 1990, eles deixam essa condição acessória. Na mesma trilha da incorporação tardia da agenda de reformas liberais, essas políticas foram crescentemente alçadas ao centro das discussões sobre os terríveis problemas enfrentados no mercado de trabalho nacional, juntamente com questões relativas à flexibilização do mercado de trabalho ou à redução do custo laboral, num movimento que acaba por circunscrever a problemas do mercado de trabalho e da precária condição da mão-de-obra nacional a explicação do alto desemprego, da informalidade etc.

---

<sup>306</sup> Atualmente, o chamado “Sistema S” engloba além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – SENAR, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, além do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

<sup>307</sup> Sobre a evolução dessas políticas no Brasil ver Beatriz Azeredo. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET (Coleção Teses & Pesquisas, volume 1), 1998. Também, Amilton Moretto. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado).

<sup>308</sup> Como pensado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), criado pelo Presidente Getúlio Vargas, para oferecer mão-de-obra qualificada para a indústria nascente no país, ou ainda, o seguro-desemprego, uma política tradicional de cobertura frente ao risco de desemprego que fora tardiamente implementada no Brasil pelas forças da redemocratização.

Não se pode desconsiderar, é verdade, a importância do avanço das políticas de mercado de trabalho no Brasil nos anos 90, eis que, pela fragilidade das políticas públicas, das estruturas de proteção social e de amparo ao trabalhador, esse avanço deve ser visto como algo positivo. A criação do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador - no início de 1990, contando com recursos do PIS/PASEP, foi decisivo para oferecer base de financiamento para o programa de seguro-desemprego e outras políticas para o mercado de trabalho. O aumento do número de benefícios concedidos sob a forma de seguro-desemprego demonstra não apenas o aumento da demanda decorrente do alto desemprego, mas também que o programa ganhou corpo nos últimos quinze anos, atendendo em 2005 mais de 5,3 milhões de segurados (97,98% dos requerentes), resultando em dispêndio superior a R\$ 8,7 bilhões<sup>309</sup>.

**Tabela 15 - Brasil - Seguro-Desemprego do Trabalhador Formal, 1986-2005.**

anos	Requerentes	Segurados	Taxa de Habilitação (B/A) X 100	Despesas <sup>1</sup>		Valor médio do benefício em Salários Mínimos
				R\$	% PIB	
1986	204.324	150.741	73,78	97.562.246,30	0,01	—
1987	999.967	734.260	73,43	582.933.063,88	0,04	1,15
1988	1.322.432	1.045.534	79,06	482.813.889,29	0,04	1,22
1989	1.912.185	1.620.543	84,75	702.081.661,83	0,05	1,70
1990	3.099.910	2.806.820	90,55	2.627.600.839,74	0,20	1,75
1991	3.724.840	3.498.235	93,92	2.551.584.294,11	0,19	1,83
1992	4.015.225	3.895.157	97,01	2.570.404.126,58	0,19	1,69
1993	3.828.060	3.759.623	98,21	2.002.104.638,30	0,14	1,41
1994	4.090.975	4.031.230	98,54	4.797.426.304,23	0,32	1,55
1995	4.792.288	4.742.043	98,95	7.806.710.807,45	0,50	1,54
1996	4.397.264	4.360.917	99,17	8.200.978.743,34	0,51	1,56
1997	4.426.718	4.400.738	99,41	7.942.077.792,70	0,48	1,57
1998	4.398.302	4.357.528	99,07	9.205.426.004,39	0,56	1,56
1999	4.416.358	4.315.593	97,72	7.270.033.187,26	0,44	1,55
2000	4.260.699	4.176.004	98,01	6.966.018.866,83	0,40	1,51
2001	4.772.779	4.686.756	98,20	7.441.647.659,98	0,42	1,48
2002	4.884.001	4.803.535	98,35	7.126.312.333,24	0,40	1,42
2003	5.051.407	4.971.712	98,42	7.555.969.337,51	0,42	1,38
2004	4.892.760	4.812.008	98,35	7.144.380.640,31	0,38	1,39
2005	5.473.693	5.362.968	97,98	8.770.725.441,33	0,45	1,36

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (elaboração própria)

(1) Valores deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (preços dezembro/2005)

<sup>309</sup> Nesses dados do MTE não estão computados os 181.896 benefícios do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal; os 9.807 benefícios do Seguro-Desemprego do Empregado Doméstico, os 4.092 benefícios do Seguro-Desemprego Bolsa-Qualificação e os 832 benefícios do Seguro-Desemprego do Trabalhador Resgatado, que juntos totalizaram R\$ 233,8 milhões em 2005. Dados disponíveis em [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br).

Paradoxalmente, o seguro-desemprego, que se transformou em um dos grandes programas de proteção social do Brasil, dentre as políticas para o mercado de trabalho é a mais criticada pelos reformadores partidários da focalização das políticas públicas nos pobres e nos segmentos mais vulneráveis no Brasil<sup>310</sup>.

Por um lado, as críticas apontam o volume dos gastos e as sérias limitações de sua cobertura em relação aos trabalhadores sem contrato formal de trabalho, que seriam os mais necessitados. Seu alcance limitado aos trabalhadores egressos do mercado formal não decorre das características tradicionais de um programa de seguro-desemprego, que atuaria sobre o desemprego aberto involuntário de trabalhadores com contrato regular de trabalho, mas da própria heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, marcado pela precariedade das relações de trabalho e por condições difusas de desocupação. O desafio, por evidente, não está na adaptação do programa a esse mercado de trabalho extremamente heterogêneo, à precariedade das relações de trabalho e, portanto, em última análise, à estagnação econômica. Também não é solução para suas limitações acabar com o programa para usar seus recursos em um grande fundo de combate à pobreza, como pretendem alguns reformadores liberais, a pretexto de atender os menos favorecidos. O desafio é avançar na estruturação do mercado de trabalho, reduzindo as formas atípicas de relações de trabalho e de desocupação<sup>311</sup>.

Por outro lado, os críticos ao seguro-desemprego brasileiro o colocam, assim como ao FGTS e as verbas rescisórias, devidas no momento da ruptura do contrato de trabalho, como estimulador da elevada rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, prejudicial às empresas e aos próprios trabalhadores. A idéia de que o trabalhador,

---

<sup>310</sup> A definição das fontes financiadoras do seguro-desemprego, conforme já visto, foi obra da CF de 1988, quando, nas Disposições Constitucionais Gerais, o artigo 239 estabeleceu como sendo essa a função do PIS/Pasep. Este artigo determinou que o PIS/Pasep passaria a financiar os programas do seguro-desemprego e do abono salarial. Adicionalmente, pelo menos 40% da arrecadação seriam destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES, com critérios de remuneração que preservassem o valor dos empréstimos. A CF/88 também garantiu que o patrimônio PIS/Pasep acumulado do até então nas contas individuais existentes fosse preservado. IPEA. Brasil: o estado de uma nação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA, edição 2006.

<sup>311</sup> A despeito disso, a ampliação do seguro-desemprego para segmentos não formalizados da força de trabalho, que vem lentamente ocorrendo, pelas próprias características de suas bases de financiamento, seria algo razoável no que se refere à ampliação da proteção social no país.

recorrentemente, seria estimulado a romper seu contrato formal de trabalho para receber as indenizações devidas e ter acesso ao seguro-desemprego, em que pese experiências pontuais, não parece razoável num mercado de trabalho altamente competitivo, em que as vagas de melhor qualidade são disputadas ferozmente.

Na verdade, como visto antes, “a menina dos olhos” dos gestores das políticas de mercado de trabalho não são políticas ditas passivas, como o seguro-desemprego. As idéias de ajustamento do mercado de trabalho às condições de inserção na ordem global competitiva têm nas políticas ditas ativas a sua ponta de lança.

A qualificação profissional é, certamente a principal política ativa de mercado de trabalho. No Brasil, em especial, o lento crescimento da economia, do emprego e da produtividade e a expansão de relações não-formais de trabalho, dos baixos rendimentos e da desigualdade aviltante aparecem recorrentemente associados a problemas de qualificação da mão-de-obra nacional. “Dotar os trabalhadores brasileiros de conhecimentos básicos e de polivalência é uma exigência da globalização e uma das formas de aumentar as possibilidades de emprego e a eficiência da economia”, como medida estratégica, de médio e longo prazo, para incremento da qualidade do capital humano da população brasileira, é o que afirmava a Presidência da República em meados dos anos 90. Com essa diretriz e objetivos bastante ousados, como o de qualificar 20% da PEA a cada ano a partir de 1999, foi pensado o PLANFOR – Programa Nacional de Formação Profissional em 1995. Seu o objetivo era o de reduzir o desemprego e o subemprego da PEA; combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo <sup>312</sup>. Quase dez anos depois, em estudo sobre o Brasil, no mesmo sentido, afirma a OCDE:

---

<sup>312</sup> Brasil – Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Presidência da República - Fernando Henrique Cardoso, Secretaria de Comunicação Social, 1996. p.21. No caso do PLANFOR, originalmente, visava-se mobilizar e articular toda a rede de educação profissional disponível no país (escolas técnicas, sistema “S” etc.) para que gradualmente se atingisse a capacidade de qualificar e requalificar, a cada ano, cerca de 20% do total da população economicamente ativa (PEA). MTb/SEFOR. *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional, 1996.

*“...a crescente informalidade tem aumentado a vulnerabilidade de certos grupos sociais. A demanda formal por mão-de-obra tem mudado seu foco em busca de mão-de-obra mais qualificada, ressaltando a necessidade de maior ênfase em políticas sociais ligadas ao desenvolvimento de capital humano. Quase 70% dos desempregados têm baixo nível de escolaridade, ao passo que a demanda por mão-de-obra atribui cada vez mais valor aos anos adicionais de educação (...) A rotatividade do emprego também é alta no setor informal, criando desestímulo para um adequado investimento em capital humano específico para determinados empregos”.*<sup>313</sup>

Entre diferentes momentos e governos, alguns participantes dos debates no Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego, realizado em setembro de 2000, foram mais explícitos e radicais sobre o assunto. José Pastore, naquela oportunidade, questionava a possibilidade da obtenção do crescimento econômico sustentado, tendo em vista o perfil da mão-de-obra nacional e a necessidade de aumento da produtividade do trabalhador brasileiro, como forma de ampliar a eficiência econômica. “Será que teremos mão-de-obra qualificada para assegurar a dimensão sustentada do crescimento?” Era a sua questão. No mesmo caminho, o professor Ricardo Henriques observa que, talvez, a reflexão associada às questões da produtividade e da qualificação, colocada por Pastore, indique que os horizontes de sustentabilidade do crescimento, inclusive no que se refere à geração de empregos, estão definidos estritamente no interior do mercado de trabalho<sup>314</sup>.

Esse aspecto já foi anteriormente destacado, quando se tratou da natureza das políticas de mercado de trabalho sob a ordem liberal. Mas a apreensão nacional do debate sobre essas políticas de mercado de trabalho, num país como o Brasil sob condições de semi-estagnação econômica, leva ao paroxismo. De maneira eloquente, Carlos Lessa trata a questão do desenvolvimento e da educação no Brasil:

*“O diagnóstico da elite, quando não atribui explicitamente a culpa [do tradicional atraso brasileiro em produzir] a variáveis étnico-sociais, se reveste, hipocritamente, de uma proposta saneadora e ambígua: ‘é necessário educar o povo’. O general Figueiredo já disse que muitos de seus recrutas não sabiam o que era pasta de dentes”*<sup>315</sup>.

<sup>313</sup> OCDE. *Estudos econômicos da OCDE – Brasil*. Rio de Janeiro: OCDE/FGV, 2005. p. 222.

<sup>314</sup> João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque. *Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001. Ver especialmente a síntese dos debates feita por Ricardo Henriques: “Soluções para o desemprego: balanço de um debate”.

<sup>315</sup> Carlos Lessa. “A inferioridade brasileira, uma conveniente convicção da elite”. São Paulo: *Jornal O Valor Econômico*, A11 – quarta feira, 02 de agosto de 2006.

Para além da proposta saneadora e ambígua de educar o povo, Lessa contraria com precisão o conteúdo do discurso que indica a micro e pequena empresa como solução para as dificuldades do mercado de trabalho, desde meados dos anos 90. Qualificação de empreendedores; políticas de micro-créditos, como o PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda<sup>316</sup>, criado em meados dos anos 90; o PNMPO - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, que veio depois, além de uma enorme variedade de iniciativas estaduais e municipais de políticas de concessão de crédito para novos e pequenos empresários são expressões da prosperidade da tese do empreendedorismo, como forma de enfrentamento do desemprego e da precariedade do mercado de trabalho nacional, numa economia semi-estagnada. “O discurso da micro-pequena-média empresa prospera, pois o sobrevivente informal é denominado ‘micro-empresário’ e assim, como por um milagre, transformamos desempregados, subempregados e desvalidos em empresários de si mesmos”<sup>317</sup>.

Por fim, o último aspecto referente ao ajustamento do mercado de trabalho à ordem econômica hegemônica no país desde os anos 90 diz respeito a uma contradição. A despeito das duras críticas feitas, o receituário dos reformadores liberais sobre a necessidade de políticas ativas para o mercado de trabalho encontra respaldo financeiro

---

<sup>316</sup> O PROGER surgiu da possibilidade de alocação dos recursos do FAT em depósitos especiais - acima da reserva de liquidez - nos agentes financeiros federais (primeiramente BNB e BB, depois BNDES, FINEP e CEF) ainda no governo Collor. A meta do programa é conceder crédito à população com dificuldades de acesso aos recursos do sistema financeiro tradicional, tanto nas áreas urbanas como rurais. O público-alvo é composto por micro e pequenas empresas do setor urbano, micro e pequenos produtores do setor rural, assim como cooperativas e associações de produção e os trabalhadores por conta própria do setor informal. O programa procura induzir ações que gerem emprego e renda mediante a criação de novas unidades produtivas e/ou pelo fomento àquelas já existentes. Por outro lado, busca incentivar a organização dos empreendimentos informais (auto-ocupação e os pequenos negócios familiares), com o objetivo de tentar resgatá-los para o setor formal da economia. Visa, também, a auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados por meio da promoção de programas integrados de capacitação técnico-gereencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários. Em 1995 foi instituído o PROGER Rural, e a partir desse, o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em 1996. Cf. Amilton Moretto, *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. op.cit. pp. 61-62. O PROGER faz parte do Programa do seguro-desemprego, complementando outras ações integradas da Política Pública de Emprego, como a qualificação profissional e a intermediação ao emprego. Desta forma, no Sistema Nacional de Emprego - SINE, o empreendedor tem à sua disposição gratuitamente uma estrutura de recursos humanos para o recrutamento, a seleção e a capacitação da mão-de-obra requerida em seu negócio, podendo, ainda, receber informações para a elaboração de seu plano de negócios. Os recursos são provenientes do FAT. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

<sup>317</sup> Carlos Lessa, *idem*.

nas estruturas consagradas pela Constituição de 1988, incluindo o PIS/PASEP, cujos recursos deram base para a constituição do FAT<sup>318</sup>. Não obstante, tal eloquência pela promoção de programas de trabalho e renda choca-se, simultaneamente, com os efeitos deletérios do lento crescimento da economia sobre o mercado de trabalho e sobre os fundos públicos e com a natureza do próprio modelo fiscal inscrito na gestão macroeconômica.

**Tabela 16**  
**Arrecadação PIS/PASEP e principais destinações entre 1995 e 2005**  
**(em R\$ milhões<sup>1</sup>)**

	Arrecadação PIS/Pasep	Variação anual (%)	Desvinculação FSE/FEF/DRU	% FSE/FEF /DRU	Receita primária	Repasse BNDES	% BNDES s/ PIS/Pasep	Receita MTE	% MTE s/ PIS/Pasep
1995	16.646,8	-	4.332,7	26,0	12.314,1	4.925,6	29,6	7.388,5	44,4
1996	18.041,6	8,4	4.376,9	24,3	13.664,7	5.465,9	30,3	8.198,8	45,4
1997	16.972,3	-5,9	4.391,3	25,9	12.581,0	5.032,4	29,7	7.548,6	44,5
1998	15.946,2	-6,0	4.252,1	26,7	11.694,1	4.677,6	29,3	7.016,4	44,0
1999	19.490,1	22,2	7.122,8	36,5	12.367,4	4.946,9	25,4	7.420,4	38,1
2000	17.052,1	-12,5	2.611,3	15,3	14.440,8	5.776,3	33,9	8.664,5	50,8
2001	18.077,0	6,0	3.615,4	20,0	14.461,6	5.784,6	32,0	8.676,9	48,0
2002	18.068,0	0,0	3.613,6	20,0	14.454,4	5.781,8	32,0	8.672,6	48,0
2003	19.330,9	7,0	3.866,2	20,0	15.464,7	6.185,9	32,0	9.278,8	48,0
2004	20.517,1	6,1	4.103,4	20,0	16.413,7	6.565,5	32,0	9.848,2	48,0
2005	21.240,4	3,5	4.248,1	20,0	16.992,3	6.796,9	32,0	10.195,4	48,0
<b>Total</b>	<b>201.382,4</b>	<b>2,9</b>	<b>46.533,6</b>	<b>23,2</b>	<b>154.848,8</b>	<b>61.939,5</b>	<b>30,7</b>	<b>92.909,3</b>	<b>46,1</b>

Fonte: MTE/CGFAT, apud. IPEA. *O estado de uma nação*, 2006. op. cit. p. 418.

(1) Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, os valores em moeda corrente. De 01.04.1994 a 31.12.1995, FSE (EC 1); de 01.01.1996 a 31.12.1999, FEF (EC 10 e 17). A partir de 21.03.2000, DRU (EC 27).

<sup>318</sup> Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados pelas Leis Complementares 7 e 8, respectivamente de 07.09.1970 e 03.12.1970, foram unificados pela Lei Complementar Federal nº 26/75, com o objetivo de equiparar os benefícios concedidos aos empregados do setor privado e os servidores/funcionários públicos. São mantidos pelas pessoas jurídicas – com exceção das micro e pequenas empresas que tenham aderido ao Simples – que são obrigadas a contribuir com uma alíquota variável (de 0,65% a 1,65%) sobre o total das receitas. Esses recursos são destinados ao trabalhador em forma de rendimentos ou abonos salariais. A Medida Provisória 66, de 29.8.2002, convertida na Lei 10.637, de 30.12.2002, pôs fim à cumulatividade da contribuição, que passou a incidir sobre o valor agregado, a partir de 1.12.2002. Ver Banco Central do Brasil. *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, novembro de 2004 (4ª edição revisada). pp. 58-59.

Em princípio, é salutar lembrar que o objetivo do PIS e do PASEP consistia na distribuição das contribuições arrecadadas, ao final de cada exercício, entre empregados e servidores das empresas e entidades vinculadas aos programas. Todavia, de acordo com o artigo 239 da CF/88, a arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e o PASEP passou a custear o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, o programa do seguro-desemprego e o abono salarial anual. Assim, a partir de 1989 deixou de existir o crédito da distribuição de recursos nas contas dos participantes. Desde 1994, a arrecadação primária do FAT não conta com a arrecadação total do PIS/PASEP. As desvinculações de recursos, respectivamente pelo FSE, FEF e DRU, atingiram continuamente os repasses da arrecadação ao FAT. De maneira emblemática, em 1999, sob as condições do acordo com o FMI e dos esforços fiscais derivados dele, as desvinculações atingiram 36,5% da arrecadação do PIS/PASEP (R\$ 7,1 bilhões). Entre 1995 e 2005, foram mais de R\$ 46,5 bilhões destinados à proteção e promoção de políticas em favor dos trabalhadores do setor público e privado foram capturados pelas desvinculações de receitas<sup>319</sup>.

Como bem demonstra estudo do IPEA, considerando apenas o MTE, o déficit primário anual do FAT – motivador de críticas, por exemplo, aos alegados gastos excessivos com o seguro-desemprego – resultou, em sete dos onze anos (de 1995 a 2005), exclusivamente da aplicação das desvinculações, tendo em vista que a parcela percentual do BNDES manteve-se constante. Mesmo com o baixo crescimento e o alto desemprego, as simulações feitas pelo IPEA demonstram que a execução financeira anual do FAT teria apresentado um comportamento muito melhor, não fossem as desvinculações. Ao invés do saldo negativo acumulado de R\$ 25,8 bilhões, sem as desvinculações teríamos saldo positivo superior a R\$ 2 bilhões entre 1995 e 2005.

---

<sup>319</sup> “Em termos agregados, caso não houvesse desvinculação, tanto o MTE como o BNDES disporiam de montantes adicionais expressivos em seus respectivos orçamentos anuais – da ordem de R\$ 1,7 bilhão para o BNDES e de R\$ 2,5 bilhões para o MTE”. IPEA. *O estado de uma nação*, 2006. op. cit. p. 418.

**Tabela 17 - Execução financeira do FAT e comparativo dos saldos finais com e sem desvinculações (em R\$ milhões<sup>a</sup>)**

Ano	Receita <sup>b</sup> primária FAT	Receita do MTE c/ FSE, FEF e DRU	Receita do MTE s/ FSE, FEF e DRU	Custeio de programas <sup>c</sup>	Saldo com FSE, FEF e DRU	Saldo sem FSE, FEF e DRU
1995	12.314,1	7.388,5	9.988,1	9.565,4	-2.176,9	422,7
1996	13.664,7	8.198,8	10.824,9	10.767,4	-2.568,6	57,5
1997	12.581,0	7.548,6	10.183,4	10.675,2	-3.126,6	-491,8
1998	11.694,1	7.016,4	9.567,7	12.025,8	-5.009,4	-2.458,1
1999	12.367,4	7.420,4	11.694,1	10.640,5	-3.220,1	1.053,6
2000	14.440,8	8.664,5	10.231,2	9.988,4	-1.323,9	242,8
2001	14.461,6	8.676,9	10.846,2	11.155,5	-2.478,6	-309,3
2002	14.454,4	8.672,6	10.840,8	11.287,4	-2.614,8	-446,6
2003	15.464,7	9.278,8	11.598,5	10.253,2	-974,4	1.345,3
2004	16.413,7	9.848,2	12.310,3	10.462,6	-614,4	1.847,7
2005	16.992,3	10.195,4	12.744,2	11.920,8	-1.725,4	823,4
<b>Total</b>	<b>154.848,8</b>	<b>92.909,3</b>	<b>120.829,4</b>	<b>118.742,2</b>	<b>-25.832,9</b>	<b>2.087,2</b>

Fonte: MTE/CGFAT, apud. IPEA. *O estado de uma nação*, 2006. op. cit. p. 419.

(a) Os valores até 2004 foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/12/2004. Em 2005, os valores em moeda corrente.

(b) Receita primária do FAT já com aplicação das desvinculações (FSE, FEF e DRU), e Receita Líquida do MTE, já com repasse ao BNDES.

(c) Custeio de programas diz respeito ao MTE: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e outras despesas operacionais com demais programas. Não inclui programas de desenvolvimento econômico custeados com o repasse ao BNDES.

Da mesma forma, em razão dos esforços fiscais, também as políticas ativas de mercado de trabalho impulsionadas na década de 1990 como estratégia fundamental para a adequação da oferta de mão-de-obra nacional aos novos tempos, como o PLANFOR, foram sucumbindo às restrições orçamentárias após 1999, para a produção dos robustos superávits primários. Pode-se observar esse movimento na tabela anterior. Apesar do crescimento dos gastos com seguro-desemprego, os gastos de custeio dos programas de mercado de trabalho, em conjunto, permaneceram praticamente estagnados. Assim, chega-se ao paroxismo, pois mesmo as políticas dirigidas ao mercado de trabalho e ao desenvolvimento do capital humano, recomendadas pelos reformadores liberais, são vitimadas pelos imperativos do ajuste fiscal e da ortodoxia econômica, por eles mesmos estabelecidos, além, evidentemente, das condições impostas ao mercado de trabalho numa economia de baixo crescimento.

Talvez não haja nada mais paradigmático para compreender a natureza das relações entre o reenquadramento da questão social, o ajustamento das políticas públicas – social e do trabalho – e do mercado de trabalho à ordem econômica liberal, do que observar o compasso das políticas de mercado de trabalho ou das políticas públicas de emprego. Fazer-se política de emprego em uma economia estagnada, com um mercado de trabalho desfavorável, é quase o mesmo que fazer-se política social sob uma ordem econômica contrária ao enfrentamento da questão social. O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), lançado pelo Ministério do Trabalho em junho de 2003, com o objetivo de incentivar a contratação, treinamento e capacitação de jovens entre 16 e 24 anos, prejudicados pelas taxas de desemprego elevadíssimas, ilustra claramente tal situação. Além de questões pertinentes à elaboração, implementação e execução, apontadas como responsáveis pelo seu absoluto fracasso, observa-se que, no lançamento do programa, fora fixada a meta inicial de criação de 250 mil vagas somente em 2004, mas ela logo foi revista e refixada em 50 mil. Esse programa, lançado como uma das principais ações do governo federal a partir de 2003 no campo das políticas de emprego havia conseguido, até o início de 2005, tão-somente 2.585 contratações, vale dizer, apenas 1% do objetivo inicial. Somente 20% dos gastos autorizados no orçamento da União foram realizados. Segundo o Ministério do Trabalho, entre 2003 e 2006 foram capacitados 62.992 jovens, dos quais apenas 12.249 foram inseridos no mercado de trabalho<sup>320</sup>.

---

<sup>320</sup> Conforme divulgado pelo Ministério do Trabalho – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br) e pelo jornal Folha de São Paulo em 17 de setembro de 2006.

## Capítulo 6

### *Ordem liberal e regressão social no Brasil*

---

*“São quase vinte anos de baixo crescimento, de evolução lenta ou mesmo estagnação dos rendimentos das camadas mais pobres e de bloqueio dos canais que permitiam ou prometiam a ascensão social. Tais tendências, já observadas na década de 1980, foram acentuadas pelas políticas propostas por Collor e depois empreendidas pelo professor Cardoso, a conselho das classes proprietárias locais e de seus aliados estrangeiros. Há quem se irrite com a menção do Consenso de Washington como origem e destino das políticas liberais para a América Latina. A irritação é sintoma da miopia interessada. Basta olhar em volta e observar que as estratégias de “integração” à economia mundial e de ‘modernização’ das relações entre Estado e mercado foram iguais em todos os países e produziram os mesmos resultados sociais catastróficos”.*

*Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo<sup>321</sup>.*

Há quem afirme o contrário, mas são inúmeros os sinais de que a sociedade brasileira não viveu nos últimos vinte e cinco anos um período de afluência, de desenvolvimento econômico, progresso material e de melhoria inaudita das condições sociais. Certamente, a gênese da crise, que remonta aos anos 70, não pode ser atribuída aos liberais, mas, sem dúvida, o avanço do projeto liberal no Brasil a partir dos anos 90 mostrou-se pródigo em criar e ampliar formas e movimentos diversos de regressão econômica e social, agravando a questão social no país e o distanciando das economias mais dinâmicas e desenvolvidas do mundo.

---

<sup>321</sup> Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo “Prefácio”. In: Ricardo Carneiro. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. UNESP/IE-UNICAMP, 2002.

*“As classes cosmopolitas no Brasil - sob a retórica de um ‘primeiro-mundismo’ abstrato e, não raro, vulgar - têm sido eficientes na reprodução do ‘apartheid’ social e impiedosas na crítica do projeto nacional. O cosmopolitismo das classes endinheiradas revela, ademais, o seu caráter parasitário, amparado na ‘dolarização’ e na ‘financeirização’ da riqueza e da renda dos estratos superiores, o que condena a economia aos suplícios de uma modernização restrita e intermitente, com seu séqüito de destruição de empregos e exclusão social. A dimensão individualista e anti-republicana destas formas de vida e de consciência, aliada à decadência econômica engendrada pelo rentismo periférico, deságua na anomia social e na impotência do Estado, cada vez mais inabilitado para o cumprimento de suas funções essenciais de garantir a segurança dos cidadãos, promover a universalização das políticas públicas de saúde, educação e previdência que, aliás, definem a “modernidade” nos países realmente civilizados”<sup>322</sup>.*

Em meio à estagnação relativa dos últimos vinte e cinco anos, é fato que as forças políticas voltadas para a efetiva democratização do país ao final do regime militar, que alimentaram o anseio por reformas econômicas e sociais nos anos 80, não foram capazes de encaminhar um projeto nacional de desenvolvimento dotado da virtuosidade necessária para o enfrentamento da complexa questão social no país. Ao contrário, entre a década perdida, com seus impasses, e os últimos quinze anos de avanço do fundamentalismo liberal, facilitado pela afinação dos *corações e mentes* de setores nacionais com as vozes doutorais de fora, foram enormes as dificuldades para superar os sintomas do nosso atraso econômico-social secular. Os sintomas estão presentes, ainda hoje, nos decrescentes, mas aviltantes indicadores de mortalidade infantil, na falta de saneamento básico, na escola pública vergonhosamente precária, na anacrônica luta por reforma agrária em pleno século XXI.

Como se não bastasse, as heranças do passado se encontram com manifestações do Brasil moderno: o colapso efetivo dos espaços públicos e a dilapidação da vida política; a horda de desempregados abertos que se juntam à massa crescente de trabalhadores em vínculos precário; a violência urbana e o tráfico de entorpecentes; a escola que, mesmo chegando a todos, produz analfabetos em escala industrial. Esse trágico encontro, que sobrepõe patologias sociais em várias esferas da vida nacional, em seu conjunto, integra um quadro de **franca regressão social no Brasil**.

---

<sup>322</sup> Fragmento do discurso do prof. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo na cerimônia de entrega do Prêmio “Juca Pato - Intelectual do Ano de 2005”, pelo livro *Ensaio sobre o Capitalismo no século 20*. São Paulo: Ed. Unesp e IE/UNICAMP, 2004.

Diante dos insatisfatórios resultados econômicos e sociais da integração à ordem global nos vários países seguidores das reformas liberais, entre eles o Brasil, ao longo dos últimos anos tornaram-se crescentes as críticas ao modelo de integração recomendado por Washington e pelas Agências Globais. Os organismos internacionais e os defensores das políticas liberais reagem, respondendo aos críticos. De maneira variada, as respostas produzidas diante das críticas aos resultados obtidos pelas políticas liberais, aqui e fora, oferecem uma boa síntese da natureza, da lógica, e das implicações do projeto liberal em relação à questão social no Brasil.

### **6.1. Aspectos críticos do reformismo liberal**

Como visto anteriormente, aqueles que enaltecem as virtudes do novo liberalismo não admitem sintomas francos de regressão social, mas admitem, sim, a ocorrência de certos **efeitos sociais indesejáveis**, como o desemprego, queda das rendas, desestruturação do mercado de trabalho e ampliação das carências sociais, em face do baixo e instável crescimento econômico. Todavia, tais efeitos não são vistos como constitutivos do projeto de organização econômica e social, mas como **efeitos temporários**, derivados da implementação das reformas estruturais que visam, a médio e longo prazo, ao objetivo maior de retomada sustentável do desenvolvimento. A mensagem é de que a persistência nas reformas levará a um futuro de crescimento econômico sustentável, de forma que os efeitos sociais indesejáveis do presente mostrar-se-ão passageiros

Como vítimas fundamentais de tais efeitos estão, por um lado, os setores sociais mais organizados como os assalariados privados, os funcionários públicos e amplos segmentos da classe média, vistos como fontes geradoras de enormes resistências às reformas. Por outro, tais efeitos também atingem os mais vulneráveis, os desorganizados, desvalidos e mais pobres, dado que é visto com grande preocupação pelos organismos internacionais patrocinadores das reformas, na medida em que os riscos de convulsão social aumentam substancialmente e podem colocar em xeque a viabilidade política das reformas.

Dois problemas, então, a serem enfrentados: a resistência dos setores mais organizados, que representam a principal barreira política às reformas, e os riscos de insurreições dos mais pobres e desorganizados, que demandam assistência.

O temor dos reformadores liberais sobre o custo social e político do processo de ajustamento estrutural se justifica. As políticas de ajuste em curso desde o final dos anos 80 na América Latina e no leste europeu, provocaram aumento do desemprego e da pobreza em grande parte dessas regiões. A abertura comercial e financeira, o processo de privatização de empresas estatais e o recorrente ajuste fiscal, elementos essenciais das reformas, produziram efeitos severamente danosos sobre a sociedade. Na avaliação dos próprios organismos internacionais, tais efeitos passaram a exigir medidas que buscassem evitar turbulências políticas. Entendem assim que, no presente, os efeitos das fundamentais reformas podem e devem ser minimizados por meio de políticas específicas, principalmente voltadas aos mais pobres. Dessa maneira, os efeitos deletérios sobre o emprego e os níveis de pobreza, oriundos do próprio ajustamento estrutural, deveriam ser contornados por um “ajuste com face humana”. Essa avaliação é confirmada pela exposição do Conselho Diretor do FMI em seu *Annual Report* de 1994:

*“O Board reafirma seu reconhecimento de que algumas medidas políticas devem ter importantes implicações distributivas, e que tais efeitos distributivos podem minar o apoio público às reformas, e que os desígnios do Fundo de apoiar o programa de reformas devem avaliar e procurar mitigar os efeitos adversos de curto prazo das medidas políticas sobre grupos vulneráveis<sup>323</sup>.”*

O Banco Mundial também reconhece os efeitos sociais indesejáveis e exprime suas preocupações. Para o BIRD, como expõe Carol Grahman, em *Safety Nets, Politics and Poor*, publicado também em 1994, o problema reside na relação entre os efeitos sociais das reformas e as frágeis estruturas políticas das jovens democracias latino-americanas e do leste europeu, ou seja, o alto custo social e político das reformas sobre democracias e governos frágeis<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> FMI. *Annual Report* 1994. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994. p. 120. Sobre o assunto ver também R. Jolly. “Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980’s”. *World Development*, vol. 19, nº 12, pp. 1807-1821.

<sup>324</sup> Carol Grahman. “Safety Nets, Politics and Poor”. Washington: World Bank, 1994.

Um dos principais argumentos na defesa das reformas estruturais é o de que a transitoriedade dos indesejáveis efeitos sociais do ajustamento econômico depende de que as reformas sejam realizadas plenamente. Não por outro motivo, em vários estudos dos organismos internacionais dá-se importância à discussão sobre quanto em cada país as reformas avançaram ou não. Com efeito, na lógica reformadora liberal, o ajustamento estrutural mais intenso e mais rápido amplia os efeitos sociais deletérios, principalmente de curto prazo, demandando rápidas iniciativas no campo da política social e da própria organização do mercado de trabalho, para o fim de contorná-los.

Ocorre que o projeto liberal avança por mais de quinze anos no Brasil e o pífio crescimento econômico, assim como os efeitos sociais indesejáveis, não se mostram transitórios, mas permanentes e constitutivos da nova ordem econômica e social. Assim, as políticas específicas para os pobres nos quadros do ajuste estrutural, vistas em princípio como emergenciais, deixam de ser transitórias, tornando-se eixo permanente de atenção à questão social.

Um segundo aspecto que merece destaque na lógica da defesa das políticas liberais diz respeito ao conteúdo do chamado ajustamento com face humana ou, particularmente, os pressupostos que embasam tal formulação. De início, como analisa Ben Fine, é necessário compreender que a ascensão de uma perspectiva de humanização da globalização, ou dos ajustamentos das diversas economias nacionais a ela, deriva precisamente das duras críticas aos resultados pouco satisfatórios produzidos desde os anos 90 nos países que mais se dedicaram às reformas liberais. Assim, temas relacionados com os segmentos mais vulneráveis aos efeitos indesejáveis da globalização, como pobreza, meio ambiente, questões de gênero, raça e minorias étnicas, entre outros, são integrados à agenda<sup>325</sup>.

Mas qual o caráter de tal humanização da globalização? O mesmo Ben Fine ilumina tal questão com grande grau de crítica. Fine abre caminho para a compreensão de como o *mainstream* e as Agências Globais, particularmente o Banco Mundial,

---

<sup>325</sup> Ben Fine. *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*. London and New York: Routledge – Taylor & Francis Group, 2001.

incorporam a *teoria do capital humano* em suas formulações e recomendações para atribuir feição humana à globalização. Para ele, depois do Consenso de Washington firma-se um individualismo metodológico, que compreende a ordem social como um agregado para fins individuais. Tal individualismo seria uma espécie diferenciada que identifica o *mainstream* econômico numa perspectiva que restringe indivíduos e sociedade a uma estratégia de egoísmo coletivo e de um altruísmo inscrito num caminho de vantagens pessoais<sup>326</sup>.

A reflexão de Fine sobre o período posterior ao Consenso de Washington e sobre as recomendações do Banco Mundial leva diretamente à *teoria do capital humano* e às formulações da Escola de Chicago desde Schultz e Becker. Trata-se de formulações no sentido de que o caminho para a promoção do crescimento econômico, para a melhoria da renda dos pobres e a redução da desigualdade passa por reformas sociais voltadas para o investimento em capital humano, compreendido basicamente como investimentos em saúde, alimentação, treinamento no trabalho, educação formal, programas de estudos para adultos e migração de indivíduos e famílias. No caso da educação, estreita-se a relação do capital humano não somente com o crescimento econômico, pelos ganhos de produtividade, mas também com os ganhos de renda e redução da desigualdade, na medida em que a maior parte da insuficiência de renda e da desigualdade entre os indivíduos é considerada proveniente de diferenças educacionais entre eles<sup>327</sup>.

Além do caráter abstrato, da desconsideração das especificidades do desenvolvimento econômico em diferentes realidades histórico-sociais e da inversão da correlação entre educação e renda, ao concluir que os indivíduos que estudam mais ganham mais, desconsiderando que os indivíduos com melhores condições de vida estudam mais, a teoria do capital humano circunscreve ao âmbito do indivíduo questões como pobreza e desigualdade, que claramente dizem respeito a um plano mais amplo na dinâmica da ordem social e econômica, como sugere Fine ou Antunes. Nesse sentido,

---

<sup>326</sup> Ben Fine, *idem*, pp. 143-144.

<sup>327</sup> Tal caracterização está ampliada e desenvolvida na tese de doutorado em elaboração por Daví Nardy Antunes, no Instituto de Economia da UNICAMP.

a idéia de uma globalização com face humana é a expressão mais acabada de um processo de individualização de problemas próprios da ordem coletiva, que converge nas recomendações das Agências Globais pela educação, formação e qualificação dos indivíduos, do combate ao analfabetismo e à fome.

Essa problemática deságua em outro aspecto crítico do projeto liberal, referido em linhas anteriores. As políticas de humanização da globalização, que supostamente projetam sociedades menos desiguais, visam a estruturas de bem-estar social e de organização do mercado de trabalho que respondem à possibilidade de proteção social mínima, ao nível dos indivíduos. Trata-se da perspectiva dos *mínimos sociais* e de atendimento apenas dos mais necessitados, sucumbindo a perspectiva constitucional de atendimento e organização social universal. A possível homogeneização da sociedade seria alcançada com o rebaixamento dos padrões sociais, o distanciamento daqueles desejados e o nivelamento por baixo. Uma das formas em que se traduz esse processo consiste na focalização da política social, já aqui abordada, com reformas nas estruturas tradicionais de bem-estar social e priorização das novas políticas ditas como de nova geração. Sob o argumento do excessivo dispêndio e ineficácia para o atendimento dos verdadeiros necessitados, as políticas universais de educação, saúde e previdência social perdem lugar para programas focalizados, estabelecidos a partir da eleição de prioridades, como os de transferência de renda, supostamente mais eficientes e, de fato, mais flexíveis e, portanto, adequados à postura de austeridade fiscal.

Preocupado com essa ordem de questões no Brasil, inseridas a partir dos anos 90 nas diretrizes do livre mercado, da concorrência desenfreada e pela concepção de uma política social para os pobres, José Luis Fiori escreve com clareza:

*“Em grandes linhas, a proposta estratégica dos neoliberais determina que nossas elites empresariais aceitem trocar a fuga para frente (dos anos 80) por uma espécie de fuga para fora (a partir dos anos 90), sendo que às populações que não puderem ser incorporadas à lógica desta nova estratégia, reste entre as elites mais compreensivas uma proposta assistencialista ampliada e moralizada...”<sup>328</sup>*

---

<sup>328</sup> José Luís Fiori. *Em busca do Dissenso Perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Insight, 1991. pp. 115-116.

Mesmo distante do fundamentalismo liberal do Fundo Monetário e do Banco Mundial, atuando sob condições bastante adversas, a posição da OIT é paradigmática no que se refere ao projeto de sociedade que se vislumbra sob a ótica do reformismo liberal. A organização recua, para defender direitos mínimos associados ao trabalho. É o que simboliza sua campanha pelo trabalho decente que, se evidentemente é valiosa no combate a formas aviltantes e anacrônicas de exploração do trabalho, como o trabalho escravo e o trabalho infantil, expressa o reduzido espaço deixado para a discussão das questões relativas ao mundo do trabalho sob a atual ordem liberal.

E o espaço é verdadeiramente restrito, pois, em pleno século XXI, cabe simplesmente discutir o combate à fome, ao trabalho escravo, ao trabalho de crianças, o atendimento aos muito pobres com políticas focalizadas, a atenção aos países muito pobres endividados, a corrupção. Não há espaço para discussões sobre os destinos das economias nacionais, a solução para a estagnação econômica de grande parte dos países, o crescimento da produção e do emprego, formas superiores de organização do mundo do trabalho e da proteção social.

Os temas vão se restringindo à fome, à escravidão, à corrupção, aos problemas e políticas locais. E é nesse processo que ganha importância a participação da chamada sociedade civil. Num esforço por uma nova governança global, a palavra de ordem para os organismos internacionais é o *empowerment*, ou o apoderamento, por parte da sociedade civil, das políticas públicas, das reformas, da luta contra a pobreza, contra a fome e a desigualdade. Esse processo se dá, fundamentalmente, pelo envolvimento crescente de organizações não governamentais (ONGs), nos movimentos pela cidadania, pela responsabilidade social das empresas, pelo avanço do terceiro setor e pelo envolvimento dos meios de comunicação de massa. Ao longo dos anos 90, mais da metade dos projetos financiados pelo Banco Mundial contaram com a participação de ONGs<sup>329</sup>. Trata-se de projetos, em geral, inseridos na estratégia de combate à pobreza adotada pela instituição, cuja principal diretriz é o envolvimento da sociedade civil em sua implementação, obstáculo à corrupção e desvios de recursos focalizados em

---

<sup>329</sup> Commission on Global Governance. *Our global neighbourhood*. Oxford: Univesity Press, 1995.

localidades pobres por parte de agentes estatais. Nesse sentido, um caminhar para a focalização das ações, para o localismo e para “onguização” das políticas públicas, em detrimento das políticas universais, com objetivos globais, sob a responsabilidade do Estado.

Um último aspecto crítico relativo ao projeto liberal diz respeito a um processo silencioso de **compatibilização dos interesses dos muito ricos, em geral, rentiers, com a assistência precária aos muito pobres e miseráveis por meio de políticas sociais focalizadas**. Em nosso juízo, esse processo tem se mostrado importante na sustentação política do projeto liberal, particularmente no Brasil.

A condução das políticas macroeconômicas francamente favoráveis à expansão da riqueza financeira reduz sobremaneira as possibilidades de um projeto social mais avançado, particularmente no tocante aos constrangimentos produzidos sobre as contas públicas, sobre o crescimento econômico e do emprego, que sofrem com os crescentes encargos financeiros em economias estagnadas. Nesse quadro, a condução macroeconômica em prol da remuneração da riqueza financeira, ao mesmo tempo em que condena à estagnação as economias nacionais, aumentando a desigualdade, eliminando empregos, desestruturando o mercado de trabalho e reduzindo as possibilidades de avanços significativos na política social, permite, apenas e relativamente, a atenção aos muito pobres, através de políticas focalizadas, flexíveis e baratas, que progressivamente alteram a fisionomia da política social e de seus gastos.

Bob Deacon avalia que o BIRD “encoraja os governos a proteger os pobres, mas também freqüentemente insiste com estes para manterem-se firmes contra as demandas dos sindicatos e outras camadas populares urbanas organizadas”<sup>330</sup>, incompatíveis com a boa gestão econômica. Dessa forma, vai sendo cristalizado o projeto de remuneração dos muito ricos pelos ganhos financeiros e de construção de uma rede de proteção para os muito pobres, por meio de um conjunto de políticas, tais como: transferência direta de renda, políticas ditas ativas de emprego, como programas de qualificação e treinamento da mão de obra, ampliação do micro-crédito, e de políticas para as micro e

---

<sup>330</sup> Deacon, op.cit. p.69.

pequenas empresas, políticas de desenvolvimento local etc<sup>331</sup>. Remuneraram-se, assim, os muito ricos pelos ganhos financeiros; atende-se ao desespero dos muito pobres por meio de políticas focalizadas e colocam-se os setores organizados, a classe média, supostamente em condição já privilegiada e contraposta à dos necessitados, como alvo preferencial das reformas, já que o atendimento de suas demandas é demasiadamente dispendioso e incompatível com a arquitetura econômica liberal.

## 6.2. Sinais da regressão – população, mobilidade e estrutura social

Nessa realidade da estagnação econômica, da desindustrialização relativa, do desemprego em massa, do processo de deterioração do mercado de trabalho nacional e das limitações das políticas públicas vitimadas pela ortodoxia econômica, visualiza-se, sobre várias perspectivas, um panorama social regressivo no Brasil dos últimos vinte e cinco anos e, mais precisamente, na última década e meia. Cuida-se de um panorama complexo, com temas e problemas relativos à mobilidade social, aos movimentos da estrutura social, à pobreza e à desigualdade. Não obstante, por expressar uma problemática própria e ao mesmo tempo auxiliar nas análises que se seguirão, as transformações demográficas revelam-se um bom ponto de partida.

### *População e transformações demográficas*

A despeito dos sinais claros de regressão social, a trajetória demográfica das últimas décadas tem se mostrado favorável a um melhor encaminhamento da questão social no Brasil.

Desde meados dos anos 70, o país passou por uma forte transição demográfica, com a redução drástica do ritmo de crescimento de sua população total. Enquanto no período 1950-1980 a população crescia em média 2,9% ao ano, entre 1980 e 1991 a taxa de crescimento, que já havia declinado para 2,5% nos anos 70, caiu para 1,9%; reduziu

---

<sup>331</sup> Mesmo entre os países ricos, o empreendedorismo, reformas em prol dos pequenos negócios são vistas com grande entusiasmo. É o que aparece no trabalho publicado pela OCDE em 2002 *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

para 1,7% entre 1991 e 2000 e chegou, no ano 2000, a 1,4%. A queda do ritmo de crescimento da população total foi acompanhada pela redução ainda mais drástica no ritmo de crescimento da população urbana, que caiu de 5,6% ao ano, em média, entre 1950 e 1980, para 3% no período 1980-1991 e para pouco mais de 2% ao ano, entre 1991 e 2000. Assim, a população urbana, que chegara em 1991 abrigando mais de 75% da população brasileira, passou em 2000 a representar 81,2% da população total (137,9 milhões de habitantes), enquanto a população rural era de 31,8 milhões de habitantes.

No período de industrialização, a conjugação de altas taxas de fecundidade com os fluxos migratórios intensos do campo para a cidade determinaram o incremento acelerado da população urbana. Fala-se, pois, de uma população crescentemente urbana e bastante jovem. Essa situação vem se alterando nas últimas décadas. Por um lado, a esperança de vida ao nascer, que praticamente dobrou ao longo do século XX, vem aumentando, em meio ao processo de urbanização. Em 1910, no Brasil dos cafezais, a esperança de vida ao nascer era de apenas 34 anos. Esse patamar evoluiu em 1940 para 42,7 anos e para 52,4 anos em 1960, chegando em 1980 aos 61,7 anos. O ritmo desse avanço reduziu nas últimas décadas, para atingir-se, em 1990, aproximadamente a idade de 65,7 anos e de 67,1 anos em 2000. Por outro lado, a taxa de fecundidade total (TFT) no Brasil caiu aceleradamente na segunda metade do século passado: em 1960 era de 6 filhos por mulher; caiu de forma modesta para 5,8 em 1970; em 1980, para 4,3 filhos e, de forma drástica nos últimos vinte e cinco anos, caiu para 2,3 filhos por mulher em 2000. O movimento é observado em todas as regiões, grupos e estratos sociais, indicando um processo de convergência no comportamento reprodutivo do país, que os demógrafos caracterizam como um quadro de fecundidade de reposição, em que cada mulher gera, em média, apenas uma filha, que a substituirá na reprodução da população<sup>332</sup>.

Esse movimento de convergência do comportamento reprodutivo no país refletiu-se na redução do número de filhos e também no tamanho das famílias brasileiras. Tal redução, que havia sido intensa nos estratos sociais superiores e médios

---

<sup>332</sup> Todos os dados extraídos de IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE - Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003.

ainda nos anos 70, intensificou-se nos últimos vinte e cinco anos nas camadas mais pobres da população.

O arrefecimento dos fluxos migratórios do campo para a cidade é outro movimento importante nos últimos vinte e cinco anos. Entre 1986 e 1991, todos os aglomerados metropolitanos, principais receptores da população rural no período de industrialização, tiveram saldos migratórios positivos, porém em ritmo fortemente decrescente, com exceção do Rio de Janeiro, que teve saldo migratório negativo. Considerados somente os saldos migratórios interestaduais, as metrópoles nordestinas se juntam ao Rio de Janeiro, com saldos negativos; se analisados apenas os saldos com o interior dos respectivos estados, Rio e São Paulo apresentaram saldos migratórios negativos no período, sendo que São Paulo teve perda líquida de 250 mil habitantes para o interior do estado.

Entre 1995 e 2000, com números positivos, ocorreu redução generalizada dos saldos migratórios das metrópoles<sup>333</sup>. Desta feita, a exceção foi São Paulo, que apresentou saldo migratório negativo total de mais de 137 mil habitantes. O que ocorreu em São Paulo é característico: o saldo migratório positivo com outros estados, que caiu pela metade em relação ao período anterior (158.692), fortemente influenciado pela migração de retorno principalmente de nordestinos, não compensou a ampliação do saldo negativo com o interior do estado, que atingiu no período quase 300 mil pessoas<sup>334</sup>.

Na realidade, vários estudos demográficos indicam que nos últimos vinte e cinco anos ocorreu um processo de reversão da tendência de hipermetropolização observado no período de industrialização. Mesmo considerando que em 1970 mais da metade da população urbana residia em cidades com mais de 100 mil habitantes e que em 2000 esse percentual era próximo de 60%, o grande salto entre 1980 e 2000 foi das cidades médias (entre 100 e 500 mil habitantes), que aumentaram a sua participação no total da

---

<sup>333</sup> Exceção feita a Curitiba, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que ampliaram ligeiramente seus saldos migratórios, contando, no caso das duas primeiras, com maior fluxo de migrantes de outros estados e a última com maior fluxo de interioranos.

<sup>334</sup> Vale dizer que essa migração de retorno se caracteriza pelo fato de que 46% dos emigrantes de São Paulo eram naturais de seu estado de destino, sendo que ainda 60% deles eram nordestinos.

população urbana de 21,9% para 26,1%. As cidades com mais de 500 mil habitantes reduziram sua participação de quase 35% para 33% da população urbana total. As *aglomerações metropolitanas globais*<sup>335</sup>, que em 1970 abrigavam 48,6% da população urbana total, passaram em 1980 para 46,9%; em 1991, para 42,9% e em 2000, para 41%<sup>336</sup>.

Um movimento endógeno a esse processo se refere também à reversão espacial do comando do crescimento demográfico dos próprios aglomerados metropolitanos. Com taxas de crescimento declinantes da população metropolitana, mas ainda próximas aos 2% ao ano, em média, nas últimas décadas, as capitais tiveram queda muito mais rápida de crescimento, em relação às periferias metropolitanas. Enquanto o crescimento da população das capitais é de 1%, em média, as periferias cresceram a taxas próximas aos 3% ao ano, em média. Assim, na década de 1990 as capitais foram responsáveis por somente 38% do incremento dos aglomerados metropolitanos, sendo que nas duas décadas anteriores respondiam por quase 60% desse incremento.

Observa-se, pois, um importante processo de esvaziamento demográfico das capitais, com o declínio da fecundidade e principalmente com a redução dos saldos migratórios, que em várias delas, hoje, são negativos. A reversão do processo de hipermetropolização é acompanhada por um processo de periferização das grandes metrópoles e da perda de população para cidades médias do país, que passam a enfrentar dramas antes típicos da grande cidade.

Como centro econômico do país e com a maior concentração populacional, São Paulo é um caso paradigmático desses movimentos e uma síntese do Brasil. Desde os anos 80, a população do município de São Paulo já cresce abaixo do crescimento nacional, do estado e da própria região metropolitana.

---

<sup>335</sup> Conforme definido pelo trabalho detalhado sobre a rede urbana no Brasil, são consideradas *aglomerações urbanas globais*: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba, Porto Alegre, Goiânia e Brasília. IPEA/IBGE/NESUR. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

<sup>336</sup> Fausto Brito. "O deslocamento da população brasileira para as metrópoles". São Paulo: IEA/USP, *Revista Estudos Avançados* 20 (57), 2006.

**Tabela 18****Taxa de crescimento geométrico anual da população (%) - Brasil, Estado, Região Metropolitana e Município de São Paulo.**

	1950/1960	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Brasil	3,0	2,9	2,5	1,9	1,7
Estado de São Paulo	3,4	3,3	3,5	2,1	1,8
Região Metropolitana de São Paulo	6,1	5,4	4,5	1,9	1,6
Município de São Paulo	5,4	4,8	3,7	1,2	0,8

Fonte: IBGE, Censos Demográficos e Sinopse Preliminar do Censo 2000.

Nos anos 90 a queda se acentuou e a taxa de crescimento da população paulistana foi a metade da observada na região metropolitana e menos da metade das taxas nacional e estadual. A capital paulista, que no período 1970-1980 respondia por 57,8% do incremento populacional da área metropolitana, passou a responder por 40,5% no período 1980-1991 e por apenas 32,6% no período 1991-2000.

O ritmo mais lento de crescimento da população da capital paulista em relação à região metropolitana foi um movimento constante desde os anos 70. Com patamares inferiores de crescimento da população metropolitana nos anos 80 e 90, no conjunto dos 39 municípios que compõem atualmente a Região Metropolitana de São Paulo - RMSPP, o município de São Paulo está entre aqueles com as menores taxas geométricas de crescimento anual da população (1,2% entre 1980 e 1991; 0,4% entre 1991 e 1996; 1,41% entre 1996 a 2000)<sup>337</sup>.

Também a análise dos dados demográficos somente para o município de São Paulo é importante para a compreensão do movimento de periferização apontado. A redução brutal no ritmo de crescimento do município de São Paulo ao longo dos últimos vinte e cinco anos ocorreu, sem dúvida alguma, por um lado, pela redução do ritmo do crescimento vegetativo, mas, por outro, fundamentalmente, por saldos migratórios

<sup>337</sup> Enquanto isso, nesse último período 1996-2000, municípios da RMSPP apresentaram taxas de crescimento populacional comparáveis às médias nacionais do passado, como Cotia (3,9%), Itapevi (5%), Francisco Morato (5,8%), Suzano (6%), Santana do Parnaíba (6,9%) e ainda Guarulhos, com mais de 1 milhão de habitantes e uma taxa de crescimento próxima aos 3,5% ao longo dos anos 90. O baixo crescimento fez com que o município de São Paulo perdesse continuamente participação na composição total da população da região metropolitana. São Paulo, que em 1970 aglutinava 72,8% da população metropolitana, passou em 2000 a abrigar 58,4% da população total da RMSPP. Dados sistematizados pela Emplasa, a partir dos dados do IBGE, Censos 1960, 70, 80, 91 e 2000 e Contagem Populacional de 1996.

negativos. Com efeito, esses fenômenos tiveram mais intensidade nos distritos centrais e nos distritos próximos ao centro da capital paulista.

**Tabela 19**  
**Município de São Paulo - Decomposição do crescimento demográfico segundo grandes áreas (1991-2000)**

	Crescimento total	Crescimento vegetativo	Saldo migratório
<b>Distritos centrais</b>	-99.772	38.339	-138.061
<b>Distritos próximos</b>	-178.201	371.967	-550.168
<b>Distritos periféricos</b>	1.065.840	819.376	246.465
<b>Total</b>	969.917	1.229.682	-441.765

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970,1980 e 1991 e Contagem da População de 1996.

Assim, enquanto entre 1991 e 2000 os distritos centrais e próximos ao centro da capital reduziram suas populações em quase 300 mil habitantes, com saldo migratório negativo de mais de 688 mil habitantes, os distritos periféricos registraram um incremento de quase 1 milhão de pessoas no período<sup>338</sup>.

Em síntese, em virtude do redirecionamento de parte significativa das migrações internas para cidades médias, o movimento demográfico geral no país a partir de 1980 indica a redução da participação relativa dos grandes aglomerados metropolitanos no total da população urbana. Segundo Fausto Brito, do CEDEPLAR/UFMG, é certo, também, que a crise urbana atual, cujas raízes evidentemente estão colocadas na conjunção de problemas herdados do período de industrialização com novas questões imposta pela crise econômica e social das últimas décadas, faz com que os emigrantes saiam mais da capital do que de suas periferias. Afirma ele:

<sup>338</sup> Simultaneamente, temos distritos centrais que perderam população nos anos 90 com taxas anuais negativas de crescimento da população, como Sé (-3,29%), Liberdade (-2,29%), Bom Retiro (-3,35%) e Pinheiros (-2,43%), a presença de distritos periféricos que tiveram forte incremento populacional, como Cidade Tiradentes (7,89%), Iguatemi (6,08%) Jaraguá (5,11%), Jardim Ângela (3,83%) e o extraordinário crescimento anual médio da população de Anhanguera (13,38%). Contando que temos um processo de convergência do comportamento reprodutivo no país, podemos considerar que tamanhos diferenciais ocorram em virtude de forte migração, seja ela de forma sobreposta, intramunicipal (dos distritos centrais para os periféricos), intermunicipal metropolitano, intermunicipal para o interior, intraregional ou interregional (pela migração de retorno, por exemplo).

*“O Brasil de hoje fez da migração interna uma atividade-risco. Antes era uma alternativa para a mobilidade social, agora é uma mera alternativa de sobrevivência. Os emigrantes potenciais existem em abundância, o que não existem são alternativas sociais e econômicas que façam do seu deslocamento no espaço um motivo, pelo menos, de esperança”<sup>339</sup>.*

A questão habitacional explicita a dimensão da crise urbana atual. Os problemas históricos herdados do período de industrialização foram agravados tanto pelos efeitos da estagnação econômica e da desestruturação do mercado de trabalho, como pela enorme desarticulação das políticas públicas. Em meados dos anos 90, utilizando-se o conceito de moradias adequadas<sup>340</sup>, estimava-se um déficit total de moradias no Brasil de aproximadamente 12,7 milhões de unidades, o que atingia algo próximo a 38,1 milhões de pessoas<sup>341</sup>. A UN-Habitat estimou em 2003 a população favelada brasileira em 36,7% da população urbana ou 51,7 milhões de pessoas<sup>342</sup>.

Como um protótipo no Brasil contemporâneo, São Paulo, que esteve no centro da industrialização, quando as cidades pareciam ser a promessa da superação do Brasil arcaico rumo à modernização e à emancipação política e econômica, e cuja população crescia a taxas extraordinárias no passado, hoje cresce muito pouco. Isso poderia ser a oportunidade de resgatá-la da tragédia urbana que lhe foi imposta.

Todavia, a despeito de sua centralidade na estrutura econômica do país, não se pode mais olhar São Paulo, hoje, como o centro do desenvolvimento econômico nacional, mas o retrato da ausência dele, o que empurra sua população para áreas periféricas degradadas, enquanto se esvaziam as regiões centrais. A cidade de São

---

<sup>339</sup> Fausto Brito, op. cit. p. 235.

<sup>340</sup> Moradias adequadas são habitações nas quais reside uma única família, que sejam servidas por redes de água e esgoto, e que não sejam nem habitações improvisadas nem habitações precárias, independentemente de serem alugadas, próprias ou cedidas gratuitamente. Como consequência da aplicação desse conceito aos dados disponíveis, três tipos de déficit habitacional são considerados: i) *déficit por moradia conjunta*, relativo a uma habitação ocupada por mais de uma família; ii) *déficit por moradia precária*, relativo às moradias improvisadas, como lojas, salas, prédios em construção, etc., que estiverem servindo de moradia, e as casas de taipa não revestida ou de madeira aproveitada, casas cobertas de palha ou sapé, meros quartos ou cômodos etc; e iii) *déficit por moradia deficiente*, relativo às casas que não possuem canalização interna de água e de rede de esgoto. Cf. E.S.Prado e E.R.Pelin. *Moradia no Brasil – Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. — São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993.

<sup>341</sup> José Romeu de Vasconcelos e José Oswaldo Cândido Júnior. “O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas”. Brasília: IPEA (texto para discussão 410), abril 1996.

<sup>342</sup> Mike Davis. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 34. Dados a partir dos estudos de 2003 do UN-Habitat e da média de inúmeras fontes diversas.

Paulo, na primeira metade dos anos 70, tinha pouco mais de 1% de sua população morando em favelas e hoje, mesmo com um crescimento demográfico menor, mas depois de décadas de abandono e crise, tem mais de 25% de sua população morando em favelas que, somadas aos cortiços, loteamentos irregulares, ocupações e moradias inadequadas, abrigam em torno de 50% da população paulistana, vivendo em condições precárias no centro econômico do país<sup>343</sup>.

Trata-se de verdadeira tragédia urbana que, pelos movimentos demográficos recentes, inseridos num quadro de estagnação econômica e crise social, está sendo estendida às cidades médias, como Florianópolis, Aracaju, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Sorocaba, entre outras que, ainda que em melhor situação, vêem o florescimento de favelas, de uma população de crianças abandonadas e moradores de rua, a ampliação da degradação ambiental, do tráfico de drogas e da violência urbana, outrora realidade características apenas da cidade grande.

Ainda assim, reitere-se que a evolução demográfica nas últimas décadas mostrou-se favorável ao enfrentamento da questão social no país. Houve crescimento vegetativo menor, o que transforma a pirâmide etária num “barril”, com ampliação da faixa de cidadãos ativos, redução das crianças e ampliação do número de idosos, ainda não comparável à dos países desenvolvidos. Segundo estimativas do IBGE, em 2020, dos 219 milhões de habitantes previstos, 67,2% estarão em idade ativa. O crescimento anual da população de 0 a 14 anos estará próximo a zero, enquanto que a população com idade de 65 anos ou mais crescerá a taxas médias próximas aos 3,5% ao ano, fazendo com que essa faixa populacional, que era de 9,3 milhões de pessoas em 2000 (6,74% da população), salte para 19,1 milhões (8,72% da população)<sup>344</sup>.

---

<sup>343</sup> Sobre o assunto ver os estudos produzidos pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br). Ermínia Maricato em curto artigo sobre as *Dimensões da tragédia urbana* no Brasil lembra das memórias de Claude Lévi Strauss em seu *Saudades de São Paulo*, sobre a qualidade de vida na capital paulista dos anos 40. Ermínia Maricato. “Dimensões da tragédia urbana”. São Paulo: SBPC/Labjor, 2002. [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br).

<sup>344</sup> IBGE. *Brasil em números*. IBGE – CDDI, volume 13, 2005.

Evidentemente, por essa expectativa de evolução demográfica para os próximos anos, distante ainda da realidade demográfica dos países desenvolvidos, abre-se a possibilidade do país contar com um grande contingente de ativos cuidando de seus filhos (em menor número) e dando base para o atendimento das demandas dos mais idosos, contribuindo, por exemplo, para a previdência social. Por outro lado, outros desafios serão colocados: ao invés da inserção de todas as crianças na escola básica, crescerá o desafio da ampliação do ensino secundário e superior; questões de saúde na infância deverão ser superadas em conjunto com aquelas próprias da velhice; políticas urbanas, de habitação, transporte, saneamento e infraestrutura deverão ser encaminhadas num contexto de transformações das metrópoles e de crescimento de cidades médias.

O problema fundamental é que, sem progresso material e sem desenvolvimento econômico, aquilo que poderia representar uma oportunidade transforma-se em mais problemas para o país.

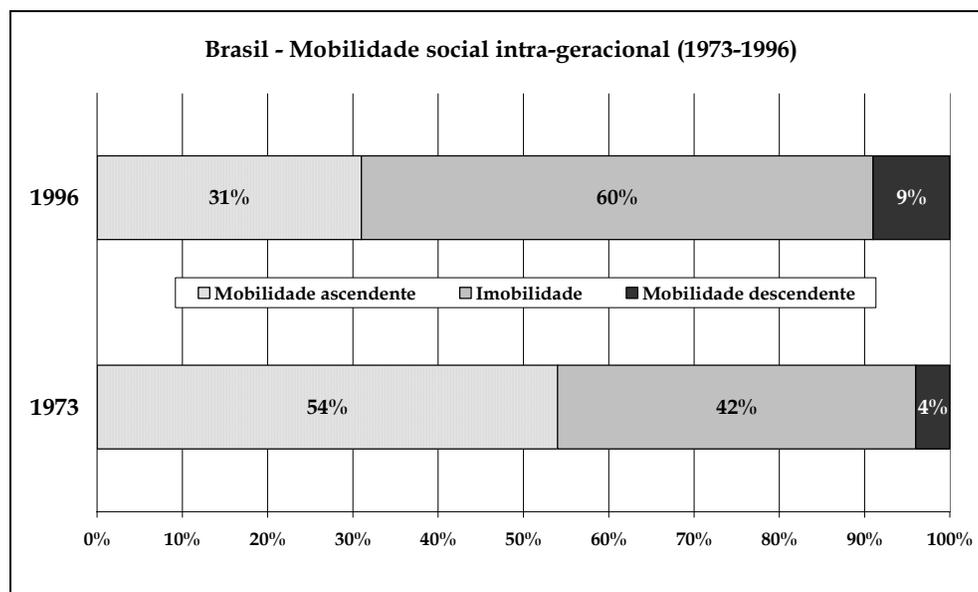
O menor crescimento populacional de São Paulo e das metrópoles, como um aspecto evidentemente positivo, traduz-se na periferização da população e na deterioração das condições de vida em cidades médias. Sem crescimento econômico e mantida a trajetória do mercado de trabalho nos últimos vinte e cinco anos, se o país não aproveitar a estrutura etária ainda favorável à sustentação da previdência social, contribuirá para a formação de uma horda maior de ativos desempregados, que poderão vir a ser os inativos velhinhos de rua do futuro.

Pinta-se um quadro *sui generis* no Brasil: com o pouco progresso material e pelo efeito demográfico, possivelmente, o número de crianças nas ruas e abandonadas será proporcionalmente menor do que o de idosos em situação de abandono social; a mortalidade infantil se apresentará em taxas inferiores, pois as crianças já nascem e nascerão em menor quantidade (principalmente entre os pobres), mas haverá aumento da mortalidade juvenil, como decorrência da violência crescente; vítimas da falta de proteção social, poderão padecer muitos idosos.

### ***Mobilidade, estrutura social e desigualdade.***

A estagnação econômica e a deterioração do mercado de trabalho afetaram profundamente a mobilidade social no país nos últimos vinte e cinco anos. Como pode ser observado a seguir, Jannuzzi aponta que, enquanto em 1973, 54% dos indivíduos conseguiam mover-se para ocupações de *status* sócio-econômico mais elevado em relação a seus pais, em 1996 esta porcentagem era apenas de 31%<sup>345</sup>.

**Figura 20**



Fonte: Jannuzzi, P. "Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos: tendências recentes". ABEP, mimeo, Salvador, 2001.

Ao mesmo tempo em que a mobilidade ascendente recuou sobremaneira dos anos 70 para os anos 90, mais do que dobrou o percentual daqueles cuja inserção sócio-econômico conferia um *status* inferior ao de seus pais, caracterizando-se um processo de mobilidade geracional descendente. O movimento geral dos dados sobre mobilidade social no Brasil indica que, enquanto em 1973 mais da metade da população apontava para ascensão social, em 1996 quase 70% dela passou para a situação de imobilidade ou de mobilidade social descendente.

<sup>345</sup> Jannuzzi, P. "Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos: tendências recentes". ABEP, mimeo, Salvador, 2001.

Vários aspectos podem ser considerados para avaliar esse quadro. Como já visto, de forma geral, a relativa estagnação econômica e o processo de deterioração do mercado de trabalho, com elevado desemprego e regressão da estrutura ocupacional, são centrais em tal avaliação. Podemos observar, ainda, a evolução dos rendimentos, mais um componente do quadro de regressão social.

**Tabela 20**  
Brasil - Renda média familiar, renda média familiar *per capita* e tamanho das famílias (1981-2004)

anos	Renda média familiar (R\$)	Renda média familiar <i>per capita</i> <sup>1</sup> (R\$)	Tamanho médio das Famílias (n° membros)
	(1)	(2)	(3)
1981	1.500,3	359,6	4,15
1982	1.513,0	368,3	4,08
1983	1.263,8	310,8	4,05
1984	1.229,6	307,4	4,00
1985	1.478,9	371,4	3,97
1986	2.261,9	517,2	3,97
1987	1.583,3	404,6	3,91
1988	1.473,3	380,4	3,88
1989	1.643,7	428,7	3,84
1990	1.472,9	389,2	3,79
1992	1.216,9	330,0	3,69
1993	1.214,7	349,2	3,65
1995	1.543,5	433,8	3,56
1996	1.563,0	439,8	3,55
1997	1.542,6	441,2	3,50
1998	1.538,8	445,2	3,46
1999	1.450,3	425,6	3,42
2001	1.433,4	432,7	3,32
2002	1.424,9	433,5	3,29
2003	1.321,9	408,0	3,25
2004	1.340,3	417,3	3,22

Fonte: Waldir Quadros e equipe, CESIT/IE/UNICAMP (trabalho em elaboração a partir dos dados da PNAD-IBGE)

(1) Valores em janeiro de 2006. Deflator: INPC corrigido / IPEADATA.

Tendo por referência as informações sistematizadas, a partir dos dados da PNAD-IBGE, pelo professor Waldir Quadros e sua equipe no CESIT/IE/UNICAMP, em importante trabalho (em elaboração) sobre a estrutura social brasileira nos últimos vinte e cinco anos, é possível observar o comportamento e a evolução dos rendimentos como mais um componente do quadro de regressão social no país. No conjunto, a renda familiar no

Brasil, em termos reais, apresenta queda de quase 12% no período 1981-2004. Todavia, para a análise dessa queda global devem ser consideradas nuances temporais importantes.

Com efeito, tomando-se a primeira metade dos anos 80 (1981-1986), com forte instabilidade, tem-se que a renda familiar caiu significativamente entre 1981 e 1984 e cresceu muito nos dois anos seguintes, chegando a seu pico histórico em 1986, sob os efeitos do Plano Cruzado (R\$ 2.261,90), mostrando-se 33,6% superior à de 1981. Com a derrocada do Cruzado, a renda das famílias começou a cair a partir de 1987, recuperando-se apenas em 1989. De toda forma, entre idas e vindas, o balanço dos anos 80 indica que os rendimentos familiares ao final da década eram 8,8% superiores ao de seu início.

Situação distinta se viu nos quinze anos seguintes. Depois da forte queda dos rendimentos entre 1989 e 1993, a recuperação produzida como efeito do Plano Real foi incapaz de recompor os níveis do final dos anos 80. Em 1995 e 1996, a renda familiar dos brasileiros ainda era inferior à de 1989 e daí para frente sofreu queda continuada até 2003, com uma modestíssima recuperação em 2004. A renda familiar em 2004 era 15,1% inferior à de 1995 e 22,6% menor que a renda de 1989.

As informações da tabela anterior indicam a queda da renda familiar - como era de se esperar numa economia semi-estagnada e um mercado de trabalho em deterioração - mas indicam, também, ligeira elevação da renda familiar *per capita* entre 1981 e 2004 (coluna 2). A compreensão do comportamento da renda familiar *per capita* demanda atenção, em relação às diferenças temporais em sua evolução e, evidentemente, em relação a aspectos demográficos.

O comportamento da renda familiar *per capita* é bastante similar as flutuações da renda familiar. Todavia, a distinção dos resultados conta permanentemente, e de forma favorável, com a redução do número de membros das famílias brasileiras captada pela PNAD e amplamente reconhecida pelos demógrafos. No quadro econômico geral, a evolução positiva da renda familiar *per capita* entre 1981 e 2004 tem nas mudanças demográficas seu componente explicativo fundamental: apesar dos rendimentos em queda, famílias menores apresentam renda *per capita* maior.

Entretanto, é forçoso observar a força dos efeitos da estagnação e da deterioração do mercado de trabalho, particularmente a partir dos anos 90: mesmo com movimentos demográficos favoráveis e a queda do tamanho das famílias, a renda familiar *per capita* em 2004 é inferior à renda apurada em 1989.

Mais do que movimentos gerais dos rendimentos no Brasil, o trabalho do professor Waldir Quadros e de sua equipe busca compreender a sociedade brasileira a partir de sua estruturação sócio-ocupacional. Assim, pela sobreposição dos movimentos da estrutura ocupacional e dos rendimentos, o trabalho indica importantes movimentos da estrutura social brasileira nesses últimos vinte e cinco anos <sup>346</sup>.

Considerando as limitações da PNAD-IBGE – igual à de qualquer outro inquérito domiciliar - que não capta os ricos brasileiros, Quadros toma como critérios básicos de classificação os rendimentos, a inserção ocupacional e suas respectivas inter-relações. Dessa forma, para caracterizar a estrutura social, segmenta a sociedade brasileira em grandes estratos sociais, não a partir dos ricos, mas da alta classe média. Assim a estrutura social é formada pela alta classe média, média classe média, baixa classe média, massa trabalhadora e pobres ou miseráveis, como representações de padrões de vida distintos, a partir da renda e da inserção ocupacional<sup>347</sup>.

---

<sup>346</sup> Waldir Quadros explica: “... procurando tornar operacional o conceito de classes sociais a partir de uma perspectiva abrangente, que desse conta da crescente complexidade das estruturas sociais promovida pelo desenvolvimento capitalista, tomamos como referência o tratamento proposto por Wrigth Mills, que busca compreender a sociedade a partir de sua estrutura ocupacional. (...) Tendo como inspiração Wrigth Mills (...) procuramos desenvolver uma estrutura equivalente para o Brasil, levando em conta as possibilidades oferecidas pelos inquéritos domiciliares do IBGE”. Waldir Quadros. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Tese de Livre-Docência) p. 01. Para maiores esclarecimentos, ver também Wrigth Mills. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1969.

<sup>347</sup> Para evitar problemas de compreensão dos dados de rendimentos, Quadros observa: “Em nosso entendimento a renda declarada deve ser tomada como uma representação contida e dissimulada que o entrevistado transmite a um estranho, agente do Estado. Desta forma, trata-se de algo fluido, mais próximo de uma pesquisa de opinião. Entretanto, se esta informação não deve ser tomada como uma estimativa segura dos rendimentos efetivamente auferidos pode ser utilizada para segmentar a estrutura social. De fato, os rendimentos declarados se revelam fortemente relacionados com os demais indicadores de qualidade de vida levantados nos referidos inquéritos (infra-estrutura domiciliar, escolaridade, etc.)”. Waldir Quadros. “A dinâmica da classe média”. Campinas: IE/UNICAMP, 2006 (mimeo). Cf. Alexandre Gori Maia. *Espacialização de classes sociais no Brasil: uma nova dimensão para a análise da estrutura social*. Campinas: IE/UNICAMP, 2006 (Tese de doutoramento)

**Tabela 21**  
**Brasil - Distribuição da população nos estratos sociais (1981-2004)**

Anos	Alta classe média	Média classe média	Baixa classe média	Massa trabalhadora	Pobres ou miseráveis	Total
1981	4,6	8,0	27,5	31,5	28,4	100%
1982	4,8	8,3	27,1	30,6	29,2	100%
1983	3,5	6,9	22,1	30,4	37,1	100%
1984	3,4	6,4	22,1	31,4	36,7	100%
1985	4,6	7,8	25,3	30,9	31,4	100%
1986	8,1	12,0	34,8	28,3	16,8	100%
1987	5,2	8,8	27,0	30,1	29,0	100%
1988	4,8	7,7	23,9	29,9	33,7	100%
1989	5,7	8,6	24,3	28,7	32,8	100%
1990	4,9	8,1	24,2	28,6	34,2	100%
1992	3,1	6,4	23,6	29,7	37,3	100%
1993	3,5	6,5	22,2	29,9	37,9	100%
1995	5,0	8,4	26,2	30,0	30,4	100%
1996	5,1	8,7	26,5	29,2	30,5	100%
1997	5,0	8,5	26,5	29,0	31,0	100%
1998	5,1	8,4	26,5	29,6	30,4	100%
1999	4,5	7,8	25,7	30,5	31,6	100%
2001	4,3	7,7	25,9	30,1	32,0	100%
2002	4,3	7,5	25,7	31,1	31,4	100%
2003	3,7	7,1	25,0	31,2	33,0	100%
2004	3,7	7,2	26,5	31,6	31,0	100%

Fonte: Waldir Quadros e equipe - CESIT/IE/UNICAMP (trabalho em elaboração a partir dos dados da PNAD-IBGE).

Observando-se a evolução da estrutura social brasileira a partir dos diversos estratos sociais entre 1981 e 2004, são vários movimentos sobrepostos. Tomados como marcos o ano inicial (1981) e o último ano considerado pela pesquisa (2004), observa-se, no conjunto, o encolhimento dos três estratos superiores (alta classe média, média classe média e baixa classe média), uma tênue ampliação da massa trabalhadora e o aumento dos pobres e miseráveis.

Se distinguidos o período dos anos 80 e o de 1990-2004, é possível qualificar melhor essa evolução. Entre 1981 e 1989, a alta classe média e a média classe média cresceram, enquanto a baixa classe média e a massa trabalhadora diminuíram significativamente. Quanto aos pobres e miseráveis, a despeito de 1986 apresentar a menor sua participação na estrutura social (16,8%), observa-se que a participação desse estrato ampliou-se no período, de 28,4% para 32,8%.

Por outro lado, entre 1989 e 2004 observa-se uma acentuada diminuição dos dois estratos superiores (classe média alta e da média classe média) e a ampliação da massa trabalhadora de 28,7% para 31,6%. Simultaneamente, obteve-se ligeira queda do percentual de pobres. Sobre esse ponto, nota-se que os ganhos da rápida queda da inflação em meados dos anos 90, sob os efeitos do Plano Real, foram mitigados pela evolução posterior da estrutura social. O percentual de pobres ou miseráveis dentro da estrutura social era maior em 2004 do que fora em 1995.

Esses movimentos demonstram um processo regressivo da estrutura social, que conduz parcelas crescentes da população para os estratos sociais inferiores, dando claros sinais de um processo de mobilidade social descendente. Para concretizar tal percepção, é interessante observar também o movimento dos rendimentos em cada estrato social.

Tabela 22

**Brasil - Renda média familiar total e familiar *per capita* por estratos sociais<sup>1</sup> (1981-2004)**

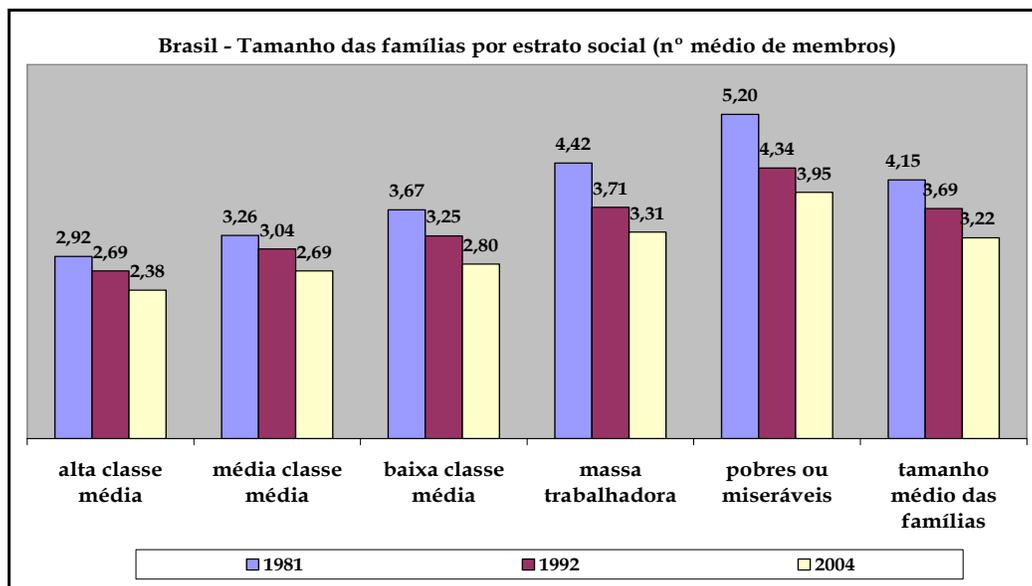
anos	Alta classe média		Média classe média		Baixa classe média		Massa trabalhadora		Pobres ou miseráveis	
	total	<i>per capita</i>	total	<i>per capita</i>	total	<i>Per capita</i>	total	<i>per capita</i>	total	<i>per capita</i>
1981	7.160,2	2.435,1	2.983,8	908,5	1.408,1	381,4	718,0	161,6	347,7	66,5
1982	7.169,5	2.481,0	3.000,8	916,1	1.399,2	386,5	710,7	163,7	345,2	66,5
1983	6.798,4	2.425,0	3.009,2	925,5	1.395,7	393,7	667,7	163,7	329,8	67,0
1984	6.720,8	2.390,9	2.972,8	943,7	1.404,6	395,8	667,3	165,6	328,3	69,2
1985	7.532,4	2.606,4	3.097,4	953,1	1.465,8	404,7	693,9	169,2	338,2	71,1
1986	9.179,4	2.711,7	3.353,0	900,0	1.606,7	384,3	783,7	162,1	382,7	70,2
1987	7.743,7	2.707,8	3.145,2	949,3	1.489,3	409,2	698,9	172,4	315,6	68,2
1988	7.982,4	2.739,5	3.156,1	967,7	1.466,4	415,3	685,1	174,5	301,4	66,4
1989	8.826,1	3.003,4	3.219,0	984,6	1.484,2	418,3	682,5	175,7	304,0	67,7
1990	7.756,4	2.744,0	3.171,1	980,0	1.478,1	422,7	680,8	178,4	297,5	67,6
1992	7.241,5	2.696,2	3.067,6	1.010,5	1.397,3	430,6	699,2	188,7	286,6	66,1
1993	7.679,7	2.965,5	2.976,7	1.026,2	1.321,0	431,9	645,3	188,8	279,4	67,5
1995	8.019,8	2.963,6	3.237,3	1.057,8	1.488,9	448,8	701,3	193,0	301,5	70,8
1996	7.960,6	2.962,8	3.261,4	1.059,9	1.464,8	453,7	699,6	192,7	290,6	68,3
1997	8.061,7	3.010,3	3.247,9	1.067,0	1.448,7	458,9	692,7	194,6	297,4	71,0
1998	8.047,8	3.035,2	3.190,1	1.075,6	1.430,0	458,0	695,2	197,0	295,5	71,1
1999	7.780,1	3.005,2	3.206,9	1.102,6	1.419,2	466,3	695,7	201,2	312,9	76,2
2001	7.794,1	3.140,6	3.176,8	1.126,0	1.401,0	477,6	703,0	208,0	304,1	76,0
2002	7.797,6	3.128,1	3.157,9	1.135,7	1.398,4	481,3	701,4	209,5	318,5	79,8
2003	7.411,4	3.081,9	3.106,7	1.147,9	1.377,3	484,9	692,7	211,2	309,1	78,5
2004	7.293,8	3.077,1	3.086,7	1.151,8	1.358,5	485,8	703,6	212,7	322,0	81,7

Fonte: Waldir Quadros, CESIT/IE/UNICAMP (trabalho em elaboração a partir dos dados da PNAD-IBGE)

(1) Valores em janeiro de 2006. Deflator: INPC corrigido / IPEADATA.

Como já mencionado, fundamentalmente em razão das mudanças demográficas, a renda familiar *per capita* aumentou em todos os estratos sociais entre 1981 e 2004. Isso é particularmente visível a partir de 1990 nos estratos sociais inferiores, principalmente entre pobres ou miseráveis, nos quais o tamanho das famílias caiu proporcionalmente mais do que entre os estratos superiores.

**Figura 21**



Fonte: Waldir Quadros, CESIT/IE/UNICAMP (trabalho em elaboração a partir dos dados da PNAD-IBGE).

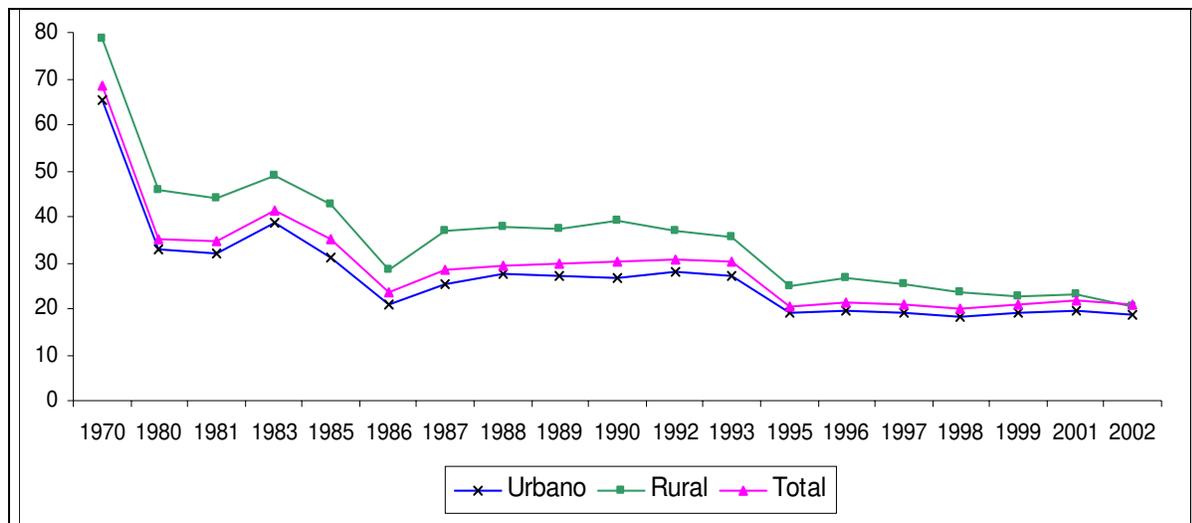
Desconsiderando-se os efeitos demográficos, tomando-se como parâmetro a evolução da renda média familiar total, observa-se que, enquanto a renda dos três estratos inferiores caiu entre 1981 e 2004, a renda da alta classe média e da média classe média ficou praticamente estagnada. A análise de cortes temporais nesse quadro revela diferenças importantes. Enquanto nos anos 80 a renda média familiar de todos os estratos sociais subiu, a partir de 1990 os rendimentos dos três estratos superiores (classe média) caíram e os da massa trabalhadora, pobres ou miseráveis aumentaram.

Essa situação sugere que, além do aumento da participação dos estratos sociais inferiores no conjunto da estrutura social, aqueles que permaneceram nos estratos médios empobreceram, particularmente a partir dos anos 90. Se considerada a evolução da renda da massa trabalhadora, pobres ou miseráveis, puxada principalmente pelo

aparato de proteção social que avançou no país a partir da regulamentação da Constituição de 1988 em meados dos anos 90, constata-se um processo de aproximação regressiva dos diversos estratos sociais. Em outras palavras, com a renda global estagnada, tem-se um nivelamento por baixo da estrutura social.

A esse respeito, a partir dos dados sobre a evolução da pobreza no Brasil, conforme apresenta Sonia Rocha, existem outros aspectos a considerar relativos ao baixo crescimento, à pobreza e à estrutura social.

**Figura 22**  
**Proporção de pobres no Brasil - 1970-2002 (%)**



Fonte: Sonia Rocha. "Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?" Rio de Janeiro: FGV, 2004 (mimeo)

Os dados lançados no quadro acima mostram um enorme contingente de pobres no Brasil, que desde meados dos anos 90 mantém-se relativamente estável, com pequenas variações e em patamares próximos àqueles alcançados em meados da década de 1980. Tal evolução da pobreza, com pequenas melhorias, é condizente com o lento crescimento econômico dos últimos vinte e cinco anos, assim como nos anos 70 refletiu as possibilidades geradas pelo crescimento econômico, quando caiu de 68,5% para 35% da população<sup>348</sup>, a despeito do conservadorismo do regime militar.

<sup>348</sup> Sonia Rocha. "Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?" Rio de Janeiro: FGV, 2004. (mimeo)

Apesar dessas questões sobre estrutura social e pobreza, não se aborda aqui a questão da desigualdade e da distribuição de renda propriamente dita. Isso porque, além da complexidade do tema, as limitações das informações sobre os mais ricos, não captadas pelas pesquisas domiciliares, porque, em geral, o pesquisador sequer chega ao domicílio dos abastados, comprometem sobremaneira as avaliações a respeito. Tal dificuldade é acentuada a partir dos anos 90, já que por força dessa omissão não é possível aferir os rendimentos e benefícios oriundos da posse e administração da riqueza, como ganhos imobiliários, ganhos com juros, dividendos, participações, benefícios indiretos, entre outros. Esses rendimentos, que são crescentes no Brasil estagnado, mas integrado à ordem financeira internacional, no mínimo, “deveria levar a uma explícita relativização do significado dos estudos correntes sobre concentração e desigualdade que utilizam estas fontes de dados primários”<sup>349</sup>, como bem destaca Waldir Quadros.

As considerações de Quadros são muito adequadas na medida em que o debate atual sobre a desigualdade e a pobreza no Brasil avança por caminhos que se mostram, no mínimo, descolados da realidade social e econômica do país. Basta observar a análise de um grupo de notórios especialistas do tema, sistematizada recentemente em documento do IPEA.

*No período observado pelas Pnads 2001/2004, apesar do modesto crescimento do PIB e da diminuição de 0,8% na renda per capita, o Brasil foi capaz de reduzir seus níveis de pobreza e extrema pobreza em dois pontos percentuais. Portanto, o sucesso no combate à pobreza nesses anos deveu-se exclusivamente à redução na desigualdade de renda. Para se alcançar uma queda na extrema pobreza de igual magnitude à efetivamente observada no período, sem contar com qualquer redução no grau de desigualdade, seria preciso que a renda per capita do país tivesse crescido 4% ao ano, ao invés de ter declinado 0,8%. Ou seja, do ponto de vista dos mais pobres, a redução no grau de desigualdade foi tão benéfica quanto teria sido um crescimento econômico anual uniforme de 5% na renda familiar per capita<sup>350</sup>.*

Em contrapartida à tese da redução da desigualdade no Brasil, diante da insuficiência das informações, podemos tecer algumas considerações que são solidárias aos cuidados do professor Waldir Quadros em relativizar os resultados de estudos sobre desigualdade e distribuição de renda no país.

<sup>349</sup> Waldir Quadros, 2006. op.cit. p. 05.

<sup>350</sup> IPEA. “A queda recente da desigualdade no Brasil” (Nota Técnica). Brasília: IPEA, julho de 2006. p.02.

Estudo recente da UNAFISCO/SP – Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal em São Paulo - indica que entre 1999 e 2005 o governo brasileiro pagou R\$ 1,2 trilhão para custear a dívida pública. Os gastos com custeio da dívida pública como porcentagem do orçamento federal, segundo o estudo, subiu de 18,75% em 1995 para 42,45%<sup>351</sup>. Ao mesmo tempo, em *Atlas da exclusão social no Brasil – os ricos no Brasil*, estudo feito pelo professor Marcio Pochmann e mais vinte pesquisadores estima que importe próximo a 70% do serviço da dívida pública seja apropriado por cerca de 20 mil famílias, chefiadas, em sua maioria, por altos dirigentes do setor privado, fortemente concentradas no sudeste do país, particularmente em São Paulo<sup>352</sup>.

O estabelecimento de tais relações, entre ganhos financeiros e sua concentração geográfica e na estrutura social, ainda que com certa precariedade das fontes de informação, indica um processo **contundente de concentração de renda** no país, que cresce pouco, mas transfere volumosos recursos aos rentistas. A queda dos rendimentos do trabalho como parcela da renda nacional, particularmente a partir dos anos 90, reforça tal posição.

Mesmo que os mais otimistas questionem esse movimento, é forçoso reconhecer que ele sugere, ao menos, que a idéia de melhoria da distribuição de renda deva ser relativizada no mundo das finanças globalizadas.

Como centro das finanças globais, com uma economia várias vezes maior e mais dinâmica do que a brasileira nesses tempos, os EUA oferecem experiência útil à reflexão sobre o tema. Preocupado com os efeitos da globalização sobre a economia e a sociedade norte americana, particularmente no que se referia aos efeitos do déficit comercial e do

---

<sup>351</sup> UNAFISCO-SP. "Execução Orçamentária do Brasil: de FHC a Lula". São Paulo: UNAFISCO-SP, outubro de 2006.

<sup>352</sup> Marcio Pochmann *et ali.* *Atlas da exclusão social no Brasil (vol. 3) – Os ricos no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004. Considerando “padrões de riqueza” diferenciados, o estudo estabelece “linhas de riqueza” diferenciadas regionalmente, onde, por exemplo, são consideradas famílias ricas no município de São Paulo, aquelas com renda mensal *per capita* superior a R\$ 45 mil, enquanto que a linha média nacional de riqueza é de R\$ 11 mil. Sob o critério da “linha de riqueza”, o trabalho estima que 86% das famílias ricas são chefiadas por altos dirigentes do setor privado, empregadores ou autônomos. Estima também que dos cem maiores municípios com famílias ricas, quatro deles respondem por 80% do total delas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, e Brasília) sendo que somente o município de São Paulo responde sozinho por 45,5% desse total. Ademais, estima-se que 15 mil famílias detêm 80% dos títulos públicos federais.

definhamento da estrutura industrial, o presidente Clinton criou, no final de 1998, uma comissão para estudar o assunto, formada por vários especialistas e figuras insuspeitas. Entre outras conclusões, o relatório da comissão aponta que no pós-guerra, até o final da década de 1970, as rendas familiares nos Estado Unidos cresceram em todos os setores da população, sendo que os rendimentos dos mais pobres aumentaram num ritmo ligeiramente mais rápido. Dividindo a população segundo quintis de renda, a parcela formada pelo quintil mais pobre da sociedade desfrutou de um aumento de 120% na sua renda no período. O quintil seguinte teve aumento de 101%; o terceiro quintil, de 107%; o quarto, de 114% e o último quintil, de 94%. Em contrapartida, o relatório indica que a destruição de postos de trabalho no país e a criação de novos empregos em outros locais afetaram sobremaneira o rendimento das famílias nos EUA a partir do final dos anos 70. No decorrer dos anos 80 e 90, a renda do quintil mais pobre da população caiu 1,4%, enquanto a renda do segundo quintil aumentou apenas 6,2%; do terceiro, 1,1% e do quarto, 19%. No topo da estrutura - "onde se situam os promotores e planejadores da globalização, e aqueles que mais lucram com ela - a renda aumentou 42%" no período, indicando o movimento de ampliação das desigualdades no centro da economia global<sup>353</sup>.

No Brasil, como indicativo dos movimentos da distribuição da renda, os planejadores, promotores e aqueles que mais ganham com a globalização periférica, que não aparecem nas estatísticas oficiais, aparecem, com destaque na revista Veja.

*"A loja que a Louis Vuitton inaugurou no fim do ano passado em Ipanema, no Rio, consumiu 9 milhões de reais em sua construção. Nunca a grife francesa tinha gasto tanto dinheiro numa filial no lado de baixo do Equador. Há uma boa explicação para tal ganância, que inclui piso de mármore importado da Itália: os brasileiros estão entre os mais ávidos consumidores de suas caríssimas bolsas, malas e acessórios. São eles que compram sete de cada dez produtos da grife vendidos na América Latina. Entre as 320 lojas da marca existentes em todo o mundo, aquela instalada no Shopping Center Iguatemi, em São Paulo, apresenta o quinto maior faturamento por metro quadrado. O impressionante sucesso da Louis Vuitton é reflexo de um paradoxo nacional. A economia anda de lado e o PIB praticamente estagnou em 2003. O comércio de alto luxo, por sua vez, vive uma fase de espetacular expansão"<sup>354</sup>. (grifo meu)*

<sup>353</sup> Conforme descrito por Gabor Steingart. "America's middle class has become globalization's loser", publicado em *Der Spiegel*, 24 de outubro de 2006. Disponível em [www.spiegel.de/international](http://www.spiegel.de/international)

<sup>354</sup> Revista Veja. "Luxo cada vez mais luxo - não há crise para as *supergrifes* que se multiplicam no Brasil". São Paulo: Revista Veja (edição 1838) 28 de janeiro de 2004.

Dando evidência àqueles que não estão nas estatísticas do IBGE, o periódico noticiou em janeiro de 2004 que, a despeito das dificuldades econômicas do país, houve aumento de 12,5% nas vendas da Ferrari no país - cujo modelo mais vendido, a Modena F1 360, custa US\$ 350 mil. Houve, também, expansão de 54% nas vendas da joalheria Cartier e de 18% na venda de canetas de luxo Montblanc, em 2003.

### **6.3. Dimensões diversas da crise social brasileira**

A pobreza diminuiu; a desigualdade também. As crianças estão na escola. A mortalidade infantil regrediu. São vários os indicadores citados por representantes governamentais, setores acadêmicos e organismos internacionais, com o intuito de demonstrar que, a despeito da estagnação econômica, da falta de progresso material e dos movimentos regressivos no mercado de trabalho, o país vem avançando na questão social. Sob contornos às vezes distintos, uma característica peculiar das vertentes que sustentam tal tese é o isolamento de indicadores e sua leitura afastada dos movimentos mais gerais da sociedade e da economia brasileira. Com esse olhar isolado, é possível enaltecer certo arrefecimento da desigualdade, numa situação de queda geral dos rendimentos; referir pequenas melhorias dos pobres, num quadro de nítida regressão dos segmentos médios; enfatizar a evolução do emprego formal, desconsiderando o elevado desemprego e a massa em ocupações precárias; falar da queda da mortalidade infantil ou da universalização do ensino básico, sem considerar que estão nascendo menos crianças, principalmente pobres - e se não nascem não padecerão no primeiro ano de vida - tampouco do verdadeiro analfabetismo escolarizado oferecido pelas escolas brasileiras.

Buscar-se-á aqui ir além das manifestações diretas da crise sobre a economia, o mercado de trabalho, a estrutura social, tocando-se em aspectos mais sutis, não menos evidentes, do quadro de regressão social no país. Para isso, agrupamos tais aspectos num conjunto temático que, de maneira ampla, procura oferecer elementos mais difusos sobre a crise social brasileira nesse último quarto de século.

Em *As metamorfoses da questão social*, Robert Castel enfrenta a questão do significado da pobreza e o alcance da desigualdade dando-lhes um caráter histórico-social. Com acerto, Castel acompanha as transformações relativas à pobreza e à desigualdade desde a idade média, para tratar, ao final da obra, daquilo que denomina como “a nova questão social”. O fio condutor da análise de Castel é a compreensão da pobreza, relativa à desigualdade, associada à idéia de desclassificação social, dados os padrões histórico-sociais estabelecidos e em transformação. Assim, por exemplo, o pobre na idade média pode ser identificado, nas condições sociais então dadas, com o “camponês sem raízes”, os “pobres envergonhados” ou “mendigos válidos”, privados do mecanismo básico de integração naquela ordem social, desenraizados da terra e da tradição<sup>355</sup>.

Castel observa que na sociedade industrial a desclassificação social passa progressivamente para outras instâncias da vida coletiva, particularmente pelo alijamento do processo de exploração capitalista, do mercado de trabalho, da condição de assalariado. O avanço do capitalismo no século XIX e as forças sociais em conflito mudaram progressivamente essa realidade, transformando a indigna condição de assalariado e a vulnerabilidade das massas sob a ordem liberal em novo paradigma para a desclassificação social.

Nas reminiscências do colapso da ordem liberal do século XIX, de duas grandes guerras mundiais, da grande depressão, do desemprego em massa, que marcam o entreguerras, da experiência dos *anos de ouro* do capitalismo diante do medo do comunismo, estabeleceram-se novos padrões sociais para a definição dos desclassificados de Castel.

No pós-guerra, estar ou não classificado, ser ou não pobre passou pela incorporação de uma série de direitos e pela superação de carências materiais possibilitada pelo progresso material. O pós-guerra nos países desenvolvidos oferece boas lições para se compreender isso, tendo em vista a extensão dos direitos sociais (educação, saúde, previdência, moradia etc.) às grandes massas, num processo de redução das desigualdades em meio ao intenso progresso material produzido naqueles trinta anos. Como se sabe, tais movimentos repousaram sobre um capitalismo domesticado pelas

---

<sup>355</sup> Robert Castel. op. cit. p. 95.

forças sociais e pelas instituições políticas, que foi capaz de melhorar de forma generalizada as condições de vida da população, integrando-a aos direitos sociais, aos fluxos de renda e ao consumo.

Há que se reconhecer as qualidades do arranjo político, econômico e social do pós-guerra, mas pensar a questão social, a pobreza ou a desigualdade parece algo cada vez mais complexo no mundo contemporâneo.

De forma paradoxal, exatamente no plano dos processos de generalização do consumo e do crescente acesso aos fluxos de renda, na consolidação de sociedades de massa, estão as raízes mais profundas da complexidade da sociedade contemporânea. Como analisa Jean Baudrillard, o crescimento e a abundância material capitalista, numa sociedade de consumo, abrem espaço para a diferenciação, num processo continuado de produção industrial de diferenças, assim como de identidades fragmentadas, amparadas na ideologia do consumo, chamada por ele de “falsa consciência”<sup>356</sup>.

Dessa maneira, numa sociedade do consumo, o que é ser pobre ou como aferir as desigualdades? Como fazer isso, numa sociedade que cria e massifica necessidades, associando-as permanentemente ao prazer e à felicidade em rápida transformação? Enfrentar essa questão exige muito mais do que apurar diferenciações por cortes de renda ou tratar do acesso a esse ou àquele direito social reconhecido. O consumo aparece como instância crescentemente decisiva de interpretação do capitalismo contemporâneo, das desigualdades e da própria estratificação social em diferentes realidades.

Mary Douglas, em *O mundo dos bens*, afirma que pobreza e riqueza não estão necessariamente relacionadas à renda. **Indivíduos são pobres e ricos a partir de sua integração nos rituais de consumo da sociedade.**

*“Correndo na frente do argumento, e saltando alguns obstáculos, parece que os ricos constituem uma esfera de trocas em que a grande semelhança de estilos de vida permite a fácil reciprocidade, e em que as trocas recíprocas fluem através do círculo sem impedimentos, de modo que cada um é fortemente conectado aos outros. Ser rico significa estar bem integrado numa comunidade rica (...) ser pobre é ser isolado [grifo meu]”<sup>357</sup>*

<sup>356</sup> Jean Baudrillard. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Ed. 70, 2003. (1<sup>o</sup> edição, 1968)

<sup>357</sup> Mary Douglas e Baron Isherwood. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Rio de Janeiro: ed. UFRJ, 2004. (1<sup>a</sup> edição, 1978).

Por outro caminho e com propriedade, em diálogo com as reflexões de Weber, Catherine Brennan também observa que, em sociedades complexas como as sociedades de massas, avaliar diferenças e desigualdades ou delinear sua estratificação é tarefa das mais difíceis<sup>358</sup>. A partir de Weber, Brennan e outros abordam a existência e exercício de certos monopólios sociais, compreendidos como um conjunto de atributos que, em cada momento, são apropriados e definem dinamicamente as classes, suas frações e as respectivas distâncias entre elas. De forma muito clara, João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antonio Novais nos ajudam a compreender tal proposição.

*Há, desde logo, o fato mais elementar de já ser ou não proprietário numa sociedade capitalista. Mas as qualidades intelectuais (inteligência, compreensão, raciocínio, tirocínio), as de formação profissional (instrução, cultura, conhecimentos técnicos), as de 'caráter' (constância no trabalho, responsabilidade, ambição, desonestidade, esperteza etc.), as de trato pessoal (polidez, paciência etc.), todas elas são criadas e desenvolvidas com base em certas configurações da vida social. A distribuição desigual deste conjunto de atributos constitui, em cada momento, monopólios que são apropriados e estabelecem vantagens competitivas decisivas para as classes, frações de classes, camadas sociais, indivíduos<sup>359</sup>.*

Dessa forma, afirmam que “a luta pela igualdade é exatamente o combate coletivo pela quebra dos monopólios sociais”. Nessa luta, determinada em última instância pelas forças sociais em conflito, o crescimento econômico e o progresso material mostram-se decisivos. Em outras palavras, enquanto o crescimento econômico, ao abrir novas possibilidades de integração, tende a amolecer os monopólios sociais, sem progresso material os monopólios tornam-se mais rígidos e socialmente mais regressivos.

Em todos esses termos, o drama do Brasil contemporâneo parece apresentar outras dimensões, muito além das análises isoladas da melhoria de um ou outro indicador.

O drama das carências materiais históricas atinge amplas camadas sociais e a infraestrutura do país. De forma sintética, segue a análise de algumas dessas carências, nas áreas de educação, saúde e infra-estrutura.

---

<sup>358</sup> Catherine Brennan. *Max Weber on power and social*. Brookfield: Ashgate, 1997.

<sup>359</sup> João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Antonio Novais, op. cit. pp. 614-615. Ver também Frank Parkin. *Marxism and class theory*. London: Tavistock Publication, 1981 e Raymond Murphi. *Social closure : the theory of monopolization and exclusion*. Oxford: Clarendon, 1987.

Seguindo a trajetória de décadas anteriores, o crescimento das matrículas no ensino fundamental ao longo dos anos 90 fez com que 97,2% das crianças brasileiras entre 7 e 14 anos estivessem matriculadas em 2003. Esse dado é sempre destacado por quem diz acreditar em grandes avanços sociais no período recente. De fato, a expansão quantitativa das matrículas no ensino fundamental praticamente universalizou o acesso à escola nesse nível. Não obstante, tendo em vista as transformações demográficas do país nas últimas décadas, o dado figura como uma gota no oceano da precariedade da estrutura educacional brasileira.

Em 2003, apenas 37,7% das crianças de 0 a 6 anos freqüentavam pré-escola, embora as mulheres já estivessem cada vez mais no mercado de trabalho; quase 20% dos adolescentes entre 15 e 17 anos não tinham acesso ao ensino secundário. Com a média de 6,4 anos de estudos para a população brasileira, 64% dos alunos com 14 anos estavam defasados; a formação e os salários dos professores em condições críticas. Nas creches e pré-escola, 14% dos docentes têm formação inferior ao ensino médio e apenas 14%, superior completo. No ensino entre a 5ª e 8ª séries, 32% dos professores não possuem grau de formação compatível com a legislação, chegando esse número a 59% na região norte e 52% no nordeste. No ensino médio, 21% não têm formação mínima exigida pela legislação. Na zona rural, a situação é mais grave. Apesar de concentrar 50% dos estabelecimentos de educação básica do país, responde por apenas 14% dos estudantes. São escolas, em geral, pequenas e unidocentes, que exigem do professor, pouco ou nada qualificado, a responsabilidade por tarefas administrativas e simultaneamente, o exercício do magistério em salas multiseriadas<sup>360</sup>.

Outro indicador relevante diz respeito à remuneração dos professores. Em 2001, o rendimento médio mensal dos cerca de 2 milhões de professores de educação básica no país não chegava a R\$ 590,00. Se considerados apenas os professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental no nordeste, esse rendimento era de apenas R\$ 293,18, muito próximo ao rendimento mensal médio de toda a população com 10 anos ou mais apurado pela PNAD.

---

<sup>360</sup> INEP – Ministério da Educação. “Estatísticas dos professores no Brasil”. Brasília: INEP, 2003.

**Tabela 23**  
**Rendimento mensal médio (R\$)<sup>1</sup> e número de profissionais por tipo de profissão (2001)**

Tipos de profissionais	Número de profissionais no Brasil	Rendimento médio por regiões geográficas <sup>1</sup>					
		Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Professor da educação infantil	201.232	422,78	388,89	232,79	522,44	435,87	749,61
Professor de 1ª a 4ª série	881.623	461,67	443,17	293,18	599,19	552,72	567,38
Professor de 5ª a 8ª série	521.268	599,85	600,99	372,81	792,82	633,92	593,52
Funções adm. de nível superior em educação	139.575	849,16	753,20	549,60	1.092,85	738,27	834,86
Professor de nível médio	348.831	866,23	826,28	628,08	979,16	804,32	872,20
Suboficial das Forças Armadas	517.038	868,73	817,55	723,52	986,19	747,23	910,93
Professor-pesquisador no E. Superior	6.448	898,80	215,33	1.150,16	946,56	712,65	875,47
Agente administrativo público	316.761	911,82	661,40	679,31	1.072,50	926,14	1.103,37
Administrador de empresas	502.895	1.202,86	986,87	774,85	1.411,18	1.057,85	1.123,93
Técnico de nível superior – público	421.318	1.310,56	1.053,94	794,02	1.586,97	1.308,30	1.876,79
Policial civil	72.743	1.510,64	1.344,46	1.320,40	1.457,90	1.488,02	2.087,23
Oficial das Forças Armadas	89.387	2.091,53	2.129,41	1.674,46	2.250,53	1.949,68	2.321,03
Economista	44.772	2.254,66	1.700,77	2.009,08	2.227,19	1.641,35	3.592,64
Auditor	68.870	2.408,40	3.512,94	1.584,94	2.588,47	1.986,32	3.133,88
Advogado	271.241	2.496,76	3.893,83	2.245,35	2.431,04	2.597,39	2.768,25
Professor de nível superior	136.977	2.565,47	1.800,30	2.252,08	3.086,95	2.122,77	2.190,10
Delegado/Perito	13.973	2.660,52	2.753,91	1.347,25	2.650,73	3.714,45	5.969,61
Médico	257.414	2.973,06	4.429,82	2.576,78	2.801,77	3.260,41	4.110,87
Juiz	10.036	8.320,70	5.905,38	8.038,88	9.018,42	9.750,00	7.331,08

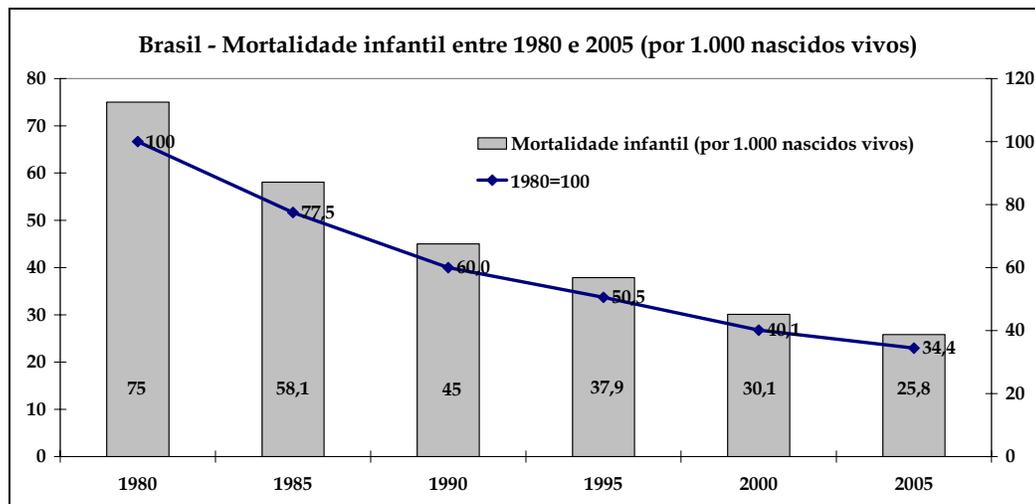
Fonte: INEP a partir dos dados da PNAD, 2001. (1) Valores em R\$ de setembro de 2001.

Evidentemente, a precariedade aparece na qualidade da educação oferecida. E os dados são alarmantes. O estudo *Literacy Skills for the World of Tomorrow 2003*, publicado pela UNESCO em parceria com a OCDE, considerando o conceito de **analfabetismo funcional**, indica que **25% dos brasileiros (um em cada quatro) são analfabetos**. No mesmo estudo, a comparação qualitativa entre 41 países mostra que os estudantes brasileiros na faixa etária dos 15 anos têm o penúltimo desempenho em matemática e ciências e o 37º em leitura. Na média das três áreas de conhecimento, o país fica em penúltimo lugar, na frente apenas do Peru. Para a UNESCO, cerca de 50% dos alunos brasileiros de 15 anos estão abaixo no nível 1 de alfabetização, numa escala que classifica os estudantes por suas dificuldades em utilizar os instrumentos da leitura para aumentar seus conhecimentos e competências em outros assuntos<sup>361</sup>.

Na área de saúde, a queda da mortalidade infantil é objeto de destaque, assim como as matrículas do ensino fundamental. De fato, ela caiu acentuadamente nos últimos vinte e cinco anos.

<sup>361</sup> OECD/UNESCO. *Literacy Skills for the World of Tomorrow 2003*. Paris: Programme for International Student Assessment (PISA), OECD/UNESCO, 2003.

Figura 23



Fonte: IBGE - Ministério da Saúde.

Ocorre que caiu não como um fenômeno típico dos últimos anos, mas como uma tendência histórica de um país crescentemente urbano, com os desdobramentos disso para os indicadores de saúde pública. Outro aspecto, já levantado aqui, é a inflexão demográfica das famílias pobres nas últimas décadas, com a redução acentuada do número de crianças nos estratos inferiores de renda, que tem forte impacto sobre a taxa de mortalidade infantil, a desnutrição infantil e outros indicadores das condições de saúde das crianças brasileiras.

No debate nacional, marcado pelos anseios do ajuste fiscal, é comum o argumento de que, apesar dos indicadores, já se gasta muito em saúde no país. Como já destacado neste trabalho, o gasto *per capita* em saúde no Brasil é baixo, sobretudo quando comparado aos países mais desenvolvidos. Gastamos quatorze vezes menos em saúde do que a média dos países de alta renda; menos de 1/5 do que gastam os espanhóis e pouco mais de 1/3 do que gasta a Coreia do Sul<sup>362</sup>. Evidentemente, isso traz constrangimentos variados para a efetiva atenção à saúde. Apesar da melhoria de alguns índices, nossos indicadores de saúde ainda são piores do que grande parte dos países com renda *per capita* similar. Temos o dobro de crianças subalimentadas em porcentagem da população do que apresenta o México; 44 casos de tuberculose por 100

<sup>362</sup> Banco Mundial - *World Development Indicators* 2005.

mil habitantes, enquanto a Argentina tem 30, a Venezuela tem 22 e o México, 19. Até mesmo a taxa de mortalidade infantil, reconhecidamente em queda, ainda corresponde ao dobro da taxa argentina; é maior do que a colombiana e idêntica à de Honduras<sup>363</sup>.

No caso do saneamento básico, 97,9% dos 5.507 municípios brasileiros em 2000 contavam com atendimento por rede geral de abastecimento. Entretanto, nos municípios com até 20 mil habitantes, apenas 46% dos domicílios tinham acesso à rede e naqueles com população entre 20 e 50 mil habitantes, apenas 51,2%. Situação mais crítica observa-se nos serviços de esgotamento sanitário. Sem avanços recentes, em razão da inexistência de uma política nacional e dos pífios investimentos, enquanto em 1989, 47,3% dos municípios contavam com algum tipo de serviço de esgotamento sanitário, em 2000 esse número subiu para apenas 52,2%, com disparidades regionais enormes. No sudeste, 92,9% dos municípios contavam com algum serviço de esgotamento sanitário. No nordeste esse número era inferior a 43%; no sul, 38,9%; no centro-oeste, apenas 17,9% e no norte, somente 7,1%. Quanto ao tratamento de esgoto e despejo a situação era ainda pior. Em 2000, apenas 20,2% dos municípios brasileiros coletavam e tratavam o esgoto, sendo que 75% dele eram lançados em cursos de água permanente (rios, lagos, córregos, riachos, igarapés), em geral, fontes potenciais de captação de água<sup>364</sup>.

Mesmo nas regiões mais desenvolvidas, como São Paulo, os problemas são abundantes. E a carência de investimentos também. No que se refere ao esgotamento sanitário, abastecimento de água e coleta do lixo, o alcance das redes gerais de atendimento é bastante amplo, chegando até áreas mais afastadas. Todavia, a ampliação da capacidade de recebimento do lixo, de preservação das áreas de mananciais, de tratamento do esgoto coletado, entre outras necessidades demandam importantes investimentos de infra-estrutura. Em várias dessas áreas, a realização de benfeitorias na infra-estrutura e a construção de aparelhos para o atendimento de serviços sociais básicos sofrem sérias restrições, inclusive legais. As carências econômicas e sociais se misturam aos problemas ambientais, de preservação do solo e proteção de mananciais.

---

<sup>363</sup> PNUD. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano*, 2003.

<sup>364</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

No caso do lixo não é diferente. Especialistas da área e a própria Companhia de Limpeza Pública do município de São Paulo (Limpurb) afirmam que os problemas hoje, em São Paulo, estão localizados menos no serviço de coleta, e mais na infra-estrutura de recebimento e tratamento do lixo, na saturação dos aterros sanitários, do sistema de compostagem e de transbordo, que caminham para o colapso, diante dos poucos investimentos<sup>365</sup>.

Prosseguir na referência às carências materiais do país exigiria redigir dezenas de outras páginas. O que se pretende é apenas chamar a atenção para o fato de que o Brasil globalizado é a síntese terrível das carências históricas presentes ainda hoje (miséria extrema, fome, desnutrição, analfabetismo, precariedade da infra-estrutura etc.) somadas à estagnação econômica, com seus efeitos deletérios sobre as possibilidades de prover o bem-estar material coletivo, e no mais, de uma sociedade de massas “avançada” - envolta com a produção industrial da cultura, dos valores do consumo e da concorrência desenfreada. Um encontro explosivo de uma sociedade de consumo avançada extremamente desigual, portadora de enormes carências materiais, com a estagnação econômica que se arrasta por um quarto de século, sem indicar a possibilidade de um futuro redentor, indicando um temível futuro.

O Brasil contemporâneo é o encontro de tudo isso. Sem resolver carências materiais aviltantes (as heranças do passado), tendo em vista os padrões civilizatórios estabelecidos ao longo do século XX, nos transformamos numa sociedade de massas. E uma sociedade de massas submetida à estagnação econômica, com a concomitante afluência de grupos restritos. Sem eliminar problemas mais graves, que já poderiam e deveriam ter sido superados no país - a pobreza do pé descalço, da barriga cheia de vermes, da mortalidade infantil por desnutrição, da vida curta por ausência de atendimento médico-hospitalar, do analfabetismo por falta de escola - nos transformamos numa sociedade de massas, gerando outras situações de pobreza<sup>366</sup>.

---

<sup>365</sup> Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Amilton José Moretto e Denis Maracci Gimenez. “Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo”. São Paulo: CESIT/IE/UNICAMP - URBAL (Relatório final), maio de 2003.

<sup>366</sup> Wilnês Henrique. *op. cit.* p. 100.

Indubitavelmente, o país tem muito mais pobres e carentes do que dizem as pesquisas que estimam números a partir da fixação de uma linha de pobreza.

É preciso atentar para o fato de que, sob as condições dadas numa sociedade educada para a abundância, como é a sociedade de consumo, permanentemente inquieta, a carência material e a ausência de progresso tomam dimensões extraordinárias e socialmente explosivas. E não somente nos estratos inferiores. Assim, apreende-se o significado mais adequado da privação material, numa sociedade como essa.

Em pesquisa recente, por ocasião da avaliação de políticas de combate a pobreza no município de São Paulo, o depoimento transcrito do Padre Jaime Crowe, que trabalha há quinze anos na Paróquia Santos Mártires, no Jardim Ângela, uma das regiões mais pobres e violentas de São Paulo, é bastante contundente para demonstrar as condições sociais na região. Crowe, que também coordena o Fórum de Defesa da Vida, pela Superação da Violência, instituído em 1996, quando o bairro foi reconhecido como a região mais violenta do mundo, afirma:

*Uma pesquisa que nós realizamos aqui, acho que deve fazer 3 ou 4 anos, temos 1 bar para cada 10 moradores e o problema de dependência química é muito sério, aqui. Mas por que isso? O coitado do desempregado compra umas garrafas de pinga e abre um buraco na frente da sala, pra rua, e já fatura alguma coisa. Com o desemprego, tem muita gente na rua o dia inteiro, então é um meio de sobrevivência à custa do vício do outro. E muitos outros se viram, pelo tráfico e outras coisas<sup>367</sup>.*

No centro mais desenvolvido do país, o relato do Padre Crowe oferece certa dimensão das carências. Questionado sobre a fome no Jardim Ângela, disse aos pesquisadores de maneira peremptória: “Fique aqui no escritório 1 hora. Não deixa de passar casos. É lamentável. Nós fizemos a Campanha Natal Sem Fome aqui, por exemplo, angariamos (...) juntou conosco escolas, postos de saúde (...) conseguimos 13 toneladas, mas não deu nem pro cheiro. Sumiu antes de entrar”<sup>368</sup>.

---

<sup>367</sup> Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, Amilton José Moretto e Denis Maracci Gimenez. “Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo”. São Paulo: CESIT/IE/UNICAMP – URBAL; Relatório 3 (transcrição de entrevistas) do *Projeto Construção de Capacidades de Gestão do Conhecimento Urbano na América Latina e Caribe*, fevereiro de 2003.

<sup>368</sup> Idem.

Questionado sobre o atendimento à saúde na região, o Padre também foi bastante claro:

*“olha, oficialmente 260 mil habitantes, no Censo de 2000. 260 mil habitantes. Até então tinha 7 postos de saúde em toda a região. Foram inaugurados mais 3. Até o fim do ano passado não tivemos médicos nos postos de saúde. Agora começou, acho que janeiro ou fevereiro, chegaram 5 ou 6 médicos. Então o Programa de Saúde da Família, as equipes, os agentes, foram implantados com muito sucesso. Eu acho que é muito positivo, no mesmo tempo criou outro problema, porque os agentes de saúde, eu diria, que foi para um grande número de casas de famílias, a primeira vez que o poder público chegou nas casas. No mesmo tempo eles encontraram o problema que não tinha onde encaminhar. Encontra o idoso, o doente, pra onde que vão encaminhar? O hospital mais próximo é Campo Limpo, que é contra-mão daqui. Vai lá e a fila é coisa assim. No posto de saúde não tem os atendimentos. Aí faltou uma estrutura. **Em que ano (...) 2001 (...) não sei qual que é, agora, a primeira causa morte aqui nesta região é causas externas - violência e acidentes. Mas o maior, grande parte - como a gente brinca - é excesso de chumbo no corpo (tem que ter senso de humor pra sobreviver) - mas no mesmo tempo não temos nem o pronto-socorro pra atendimento ou hospital, em toda essa região. A sub-prefeitura de M'Boi Mirim que inclui os distritos Jardim Ângela e São Luís, que pega assim, o eixo da estrada M'Boi Mirim, teria uma população em torno de 600 mil habitantes**”<sup>369</sup>. [grifo meu]*

Em meio a tamanhas carências, diz Crowe que o menino de 15 ou 16 anos que frequenta a paróquia tem o sonho do aparelho de som exposto na loja do bairro, do carro bonito que vê na televisão, do tênis de marca usado pelo galã da novela. “É difícil a situação”, diz o Padre preocupado. Na verdade, os meninos a que Crowe se refere estão extremamente próximos dos sonhos construídos numa sociedade de massas, mas muito distantes da chance de concretizá-los materialmente.

Os dados confirmam as preocupações do Padre Crowe sobre as causas mais comuns de morte em sua região, principalmente entre os jovens. Em 2001, os homicídios responderam pela maior parte das 6.623 mortes violentas registradas em São Paulo (63,1 mortes violentas por 100.000 habitantes, segundo a Secretaria de Segurança Pública do estado de São Paulo), estando muito concentrados nas regiões periféricas, que apresentam taxas muito superiores à média.

---

<sup>369</sup> Idem.

**Tabela 24**  
**Vítimas de homicídio por 100 mil habitantes em grandes cidades do mundo**

• Medellín (Colômbia)	151
• Vitória (Brasil) <sup>1</sup>	63
• São Paulo (Brasil) <sup>2</sup>	51
*Distrito de Guaianazes	115,5
*Distrito de Parelheiros	106,7
• Recife (Brasil) <sup>1</sup>	49
• Rio de Janeiro (Brasil) <sup>1</sup>	35,6
• Cebu (Filipinas)	24
• Porto Alegre (Brasil) <sup>1</sup>	18,2
• Ankara (Turquia)	5,2
• Santiago do Chile (Chile)	4
• Seul (Coreia do Sul)	3,7
• Nova Iorque (EUA)	3
• Jacarta (Indonésia)	0,4

Fonte: UN - Habitat. Global Urban Indicator (ano de referência 1998) e PRO-AIM/PMSP - SEMPLA

(1) 2001

(2) 2002

No Brasil a evolução do número de homicídios foi espantosa nos últimos vinte e cinco anos. Em 1982 foram 15.550 homicídios (12,56/1.000 habitantes); em 1990, 31.988 (22,2/1.000 habitantes); em 1998, 41.802 (23,84/1.000 habitantes) e em 2003, 45 mil homicídios (27,43/1.000 habitantes). Na década de 90, os homicídios assumiram o primeiro lugar no *ranking* das mortes resultantes de causas externas (quase 40%), que englobam ainda acidentes de transporte terrestre (26%), suicídios, afogamentos, intoxicações e quedas. Entre 1990 e 2000, os homicídios foram responsáveis por 401.090 óbitos no Brasil. Somente em 2001, foram registrados 46.685 homicídios, a maior parte, concretizados com o uso de armas de fogo (71,5%). Deste total, 89% ocorreram na faixa etária de 15 a 49 anos de idade<sup>370</sup>.

Esse panorama social foi bem detalhado em estudo da UNESCO sobre o crescimento da violência no Brasil, visto como um dos fenômenos mais espantosos do mundo.

<sup>370</sup> Luciana da Silva Teixeira. "Determinantes da violência no Brasil". Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa - Estudo, 2004.

**Quadro 12****Síntese do Estudo da UNESCO - "Mortes Matadas por armas de fogo no Brasil, 1979 - 2003"**

Entre 1979 e 2003, acima de 550 mil pessoas morreram no Brasil vítimas de disparos de algum tipo de arma de fogo, num ritmo crescente e constante ao longo do tempo. Nesses 24 anos, as vítimas de armas de fogo cresceram 461,8%, enquanto a população do país cresceu apenas 51,8%. O crescimento foi puxado pelos homicídios com armas de fogo, que registraram um crescimento de 542,7% no referido período. Suicídios com armas de fogo subiram 75% e as mortes por acidentes com armas caíram 16,1%.

- Das 550 mil mortes, 205.722, ou seja, 44,1% foram de jovens na faixa de 15 a 24 anos. Considerando que os jovens representam 20% da população total, conclui-se que, proporcionalmente, morrem mais do que o dobro de jovens vítimas de armas de fogo do que nas outras faixas etárias.
- Entre os jovens, o crescimento do uso letal de armas de fogo foi ainda mais violento do que na população total, chegando a 640,3%. Os homicídios também são os maiores responsáveis por este crescimento, ao aumentarem 742,9% no período, enquanto o número de suicídios cresceu 61% e os acidentes envolvendo armas de fogo caíram 16,7%.
- Também aumentou a participação da população jovem entre as vítimas das armas de fogo. Em 1979, houve 2.208 mortes juvenis por armas de fogo, representando 31,6% do total de vítimas por armas de fogo. Em 2003, os 16.345 jovens que morreram por balas de armas de fogo representaram 41,6% do total de vítimas.
- Para o conjunto da população brasileira, as principais causas de morte são as doenças do coração, as cerebrovasculares e, em 3º lugar, as provocadas por armas de fogo. Entre os jovens, contudo, as armas de fogo são a principal causa da mortalidade, numa proporção bem maior que a segunda maior causa de mortalidade juvenil, representada pelas mortes por acidentes de transporte.
- Comparativamente, em 2003, 11.276 pessoas, entre elas, 606 jovens, morreram vítimas da AIDS. Essa epidemia ocupa a 11ª posição entre as causas de mortalidade da população total e a sexta, entre a população de 15 a 24 anos.
- Entre 1993 e 2003, morreram no Brasil 325.551 pessoas, em uma média de 32.555 mortes ao ano. Em uma comparação com a mortalidade em 25 conflitos armados no mundo, o Brasil apresenta a maior média de mortos/ano.
- Em números absolutos, o Brasil fica atrás apenas da Guerra Civil de Angola, que teria causado a perda de 550.000 vidas, ao longo de 27 anos de conflito, e próximo a Guerra Civil da Guatemala, que, entre 1970 e 1994, teria causado 400.000 vítimas.
- O Brasil apresenta números e médias de mortes ao ano mais elevados do que conflitos armados como a Guerra do Golfo, a primeira e a segunda Intifadas, a disputa entre Israel e Palestina e os conflitos da Irlanda do Norte.
- Entre a população jovem, o Brasil apresenta a 3ª mais elevada taxa de óbitos relacionadas a homicídios por armas de fogo, a 3ª taxa para mortes por armas de fogo cuja causa é indeterminada. Em relação aos acidentes com armas de fogo, ocupa a 15ª posição entre os países estudados e a 20ª, em relação aos suicídios.
- São poucos os países no mundo nos quais, como no Brasil, a mortalidade por armas de fogo supera as taxas de óbito em acidentes de transporte. Entre os 57 países analisados, só em seis casos isso acontece, e cinco deles são países da América Latina: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.
- Também são minoritários os países em que as mortes por armas de fogo superam as taxas de suicídio. Do total analisado, 15 países se encontram nessa situação, a maior parte deles na América Latina, incluindo o Brasil.

Assim, é possível compreender melhor aquilo que, com espetacular precisão, os cineastas João Moreira Sales e Kátia Lund retratam como “notícias de uma guerra particular”. Com a preocupação de não ouvir especialistas, cientistas políticos ou sociólogos, o filme, rodado no Morro de Santa Marta, no Rio Janeiro, entre 1997 e 1998, traz um excelente retrato da regressão social no país.

“O salário mínimo é R\$ 112,00 por mês e o tráfico paga ao garoto R\$ 300,00 por semana. É uma empresa ilegal. Pense nas possibilidades de um garoto no morro. O que ele vai ser quando crescer? Eu faço a repressão e qual o problema? Como manter 2 milhões de pessoas que ganham R\$ 112,00 por mês calmas, sob controle. É uma sociedade injusta e nós garantimos o controle. Pelo tamanho da injustiça social, esse país é calmo e a política de segurança pública é bem sucedida”, é o que disse Hélio Luz, então chefe da Polícia Civil no Rio de Janeiro, no depoimento em *Notícias de uma guerra particular*. No mesmo depoimento, sobre as possibilidades dos jovens no morro, conta qual é o caminho: a formação do “CVJ” (Comando Vermelho Jovem)<sup>371</sup>.

De fato, cuida-se de uma guerra particular, que naquele final dos anos 90 fazia um cadáver a cada trinta minutos na cidade do Rio de Janeiro, 90% das mortes violentas eram provocadas por armas de grosso calibre. **A Polícia Federal brasileira estimara mais de 100 mil pessoas “empregadas” pelo tráfico de drogas, ou seja, o mesmo número de funcionários da Prefeitura do Rio de Janeiro**<sup>372</sup>. Uma dessas pessoas, presa há época, dá o seu depoimento também.

*“Do crime eu sou mesmo. Por que? Porque sempre gostei de coisa boa, nunca gostei de ser massacrado pela sociedade. Muitas coisas que eu tenho hoje em dia não foi a sociedade que me deu, foi a minha luta (...) nuns três assalto a banco eu consegui minha casa e outras coisinhas mais. Eu não vou trabalhar para ganhar cem reais por mês; minha avó, que tem setenta anos, trabalhou muito e o que ela conseguiu? O que ela ganhou? Nada! Que sociedade é essa? Quero comprar um tênis Mizuno que custa duzentos e tantos reais, se eu for trabalhar, não vou conseguir, então tem que assaltar mesmo, não desfazendo dos demais, dos que trabalham...quando eu sair daqui, vai ser pior!”<sup>373</sup>*

---

<sup>371</sup> João Moreira Sales e Kátia Lund. *Notícias de uma guerra particular*. Rio de Janeiro: Vídeo Filmes, 1998.

<sup>372</sup> Idem.

<sup>373</sup> Idem.

Hélio Luz chama atenção para o fato curioso da prisão de um grande traficante do Rio de Janeiro: “Prendemos o ‘Uê’, grande líder do tráfico de drogas, num hotel cinco estrelas. Parece bobagem, porque ele, num lugar desses, é facilmente reconhecido, é só olhar, mas ele queria o cinco estrelas mesmo, não outro lugar mais modesto em que passaria despercebido”<sup>374</sup>.

Para além das carências básicas, que numa sociedade de massas são indefiníveis porque profundamente dinâmicas, a carência material em suas várias dimensões traz consigo um conteúdo altamente explosivo em termos sociais. A falta de educação, de saúde, a precariedade das condições de habitação, de saneamento básico, somadas às carências do consumo, numa sociedade que educa para o tênis Nike, para o automóvel sofisticado, para a grife, num “mundo de bens” inacessível à maior parte da população, são portas abertas para a proliferação de patologias sociais, distantes da mera problemática da subsistência. Aliás, como diz Christopher Lasch, a existência no mundo contemporâneo torna-se insuportável aos indivíduos privados da felicidade obtida no consumo<sup>375</sup>.

Esses são os pobres contemporâneos e assim é preciso compreender as dimensões diversas da crise e da regressão social brasileira, os contornos dramáticos da pobreza, da enorme desigualdade, da violência e da falta de perspectivas neste Brasil moderno da estagnação econômica.

---

<sup>374</sup> Idem.

<sup>375</sup> Christopher Lasch. *Cultura do Narcisismo: a vida americana numa era de esperanças e declínio*. Rio de Janeiro: Imago, 1983.

## **C**onsiderações finais

---

*“Como os abusos tornam-se intoleráveis e com o tempo aceitáveis, valeria a pena investigar”.*

Barrington Moore

Tratando dos legados do século XX, Barrington Moore afirma que “a pobreza, uma maciça pobreza triturante e degradante, está propensa a marcar o século XXI”, fundada na “má vontade” em combatê-la reinante no mundo dos prósperos. Diz Moore que essa má vontade política não é explicável pela noção de que o Estado de bem-estar social é muito dispendioso, mas, sim, num duplo movimento: pelo temor de perturbação do sistema de privilégios e desigualdade, de um lado, e, de outro, pela ausência de qualquer sentido de indignação coletiva diante dos abusos <sup>376</sup>.

Talvez o conteúdo destas páginas sobre *a questão social e os limites do projeto liberal no Brasil* abra um campo de investigação sobre como tudo isso foi possível nas últimas décadas, sem que se observasse indignação coletiva à altura do flagelo social imposto. Surge o interesse sobre o que teria possibilitado, diante das condições econômicas e sociais do país profundamente precárias, a implementação de uma agenda de reformas econômicas, na política social e sobre o mercado de trabalho que não apenas deixou de enfrentar as questões críticas do passado, mas vem, ainda, agravando a questão social no presente e indicando um futuro de poucas esperanças. Em outras palavras: como uma sociedade pôde ser permeável a tamanha regressão econômica e social? A partir das palavras de Moore: como esse abuso intolerável tornou-se socialmente aceitável?

Como visto, não foi esse o objetivo deste trabalho. Procurou-se aqui traçar linhas gerais sobre o reformismo liberal-conservador que acabou por se constituir como um novo padrão histórico de enfrentamento da questão social no país. Um reformismo que,

---

<sup>376</sup> Barrington Moore. *Aspectos morais do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1999. pp. 235-236.

até o presente momento, mostrou-se inadequado para o enfrentamento de velhas e novas questões que permeiam o quadro econômico e social do país, condenando a economia à estagnação e aprofundando a crise social brasileira nos últimos quinze anos.

Esse reformismo liberal-conservador nacional foi determinado pelo artesanato político interno, inspirado pelas vozes doutorais de fora, que não têm grandes aspirações em relação à grandeza da questão social brasileira. Trata-se de um reformismo que se revela medíocre nas propostas e no encaminhamento das reformas econômicas, na área social e do trabalho, mas pródigo em fazer avançar a regressão econômica e a deterioração da situação social.

Sob a ordem liberal, de forma às vezes contraditória, as transformações e movimentos na área social e do trabalho respondem, em várias instâncias, a um processo de adequação do mercado de trabalho, da política social e da própria questão social ao escopo geral do ajustamento estrutural da economia brasileira e à sua forma específica liberal de integração regressiva ao capitalismo global.

Concretamente, isso se traduziu no debate sobre a previdência social, reduzido aos problemas de suas enormes despesas, na indignação dos administradores públicos responsáveis pela modernização do Estado frente aos aposentados rurais que supostamente nunca contribuíram, no paroxismo da luta de segmentos do empresariado nacional por reformas trabalhistas com o objetivo de reduzir o dito insuportável custo do trabalho no Brasil e flexibilizar as relações trabalhistas. Por outro lado, também se traduziu no falso otimismo que recoloca a idéia de que, a despeito das dificuldades e das resistências das chamadas forças do atraso, o país vem avançando. Otimismo que, a despeito da relativa estagnação econômica e de múltiplos sinais de regressão social e econômica, interpreta o avanço do rentismo, a desestruturação do mercado de trabalho, o desemprego, o empreendedorismo, apenas como expressões da integração ao mundo globalizado moderno, que nos aproxima de *Wall Street*, que traz novas formas de organização do trabalho, traz a modernização tecnológica e que desperta o espírito empresarial no “brasileiro que não desiste nunca”.

Contudo, sem alçar maiores vãos interpretativos, a sensação de desconforto é crescente, seja entre os ricos e bem situados, cada vez mais sitiados em prósperos condomínios, seja, evidentemente, entre as vítimas da modernização regressiva e excludente do país. Eduardo Coutinho, notável cineasta brasileiro, que filmou em 1987 “Santa Marta – duas semanas no morro”, no mesmo lugar em que foi filmado dez anos depois “Notícias de uma guerra particular” por João Moreira Sales, tem uma sensação nítida do que vem acontecendo no país desde a década de 1980: “é evidente, julgo eu, que tudo ficou muito pior”<sup>377</sup>.

Num outro plano, João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais no final da década de 1990, retratam “a que ponto chegamos”.

*“Durante um período relativamente longo, o presente tinha sido melhor do que o passado, e o futuro melhor do que o presente. Mas, progressivamente, a idéia de um futuro de progresso individual vai se esfumando. A sociedade patina, não encontra saídas coletivas que restaurem o crescimento econômico acelerado e a mobilidade social ascendente. E as esperanças vão sendo frustradas uma a uma: as Diretas Já, a eleição de Tancredo, o Plano Cruzado, o Plano Collor. E agora o Plano Real, que, passada a euforia, vai revelando sua verdadeira face. O resultado é um só: a ruptura do elo que ligava, precariamente, é verdade, o esforço produtivo coletivo à luta individual. Com isso, a auto-estima do povo brasileiro declina e a idéia de nação esmaece (...) volta a se impor avassaladoramente a identificação entre modernidade e consumo ‘padrão primeiro mundo’. O cosmopolitismo das elites globalizadas, isto é, seu americanismo, chega ao paroxismo, transmitindo-se à nova classe média, que alimenta a expectativa de combinar o ‘consumo superior’ e os serviços que barateiam seu custo de vida. O colapso efetivo dos serviços públicos aparece à consciência social como resultado da improbidade e do desperdício, e não da pilhagem do Estado pelos grandes interesses”<sup>378</sup>.*

Como afirmado nas primeiras páginas deste trabalho, discutir os limites do projeto liberal para enfrentar a questão social no Brasil é, antes de tudo, discutir o futuro, debruçar sobre aquilo que se projeta para o país, refletir sobre a sociedade que construiremos para as gerações futuras, frente aos desafios e problemas colocados. Relaciona-se, em suas mais diversas expressões políticas e ideológicas, em meio a interesses contraditórios, à busca por saídas e à necessidade de se encontrar um caminho para o desenvolvimento econômico e para o enfrentamento da questão social.

---

<sup>377</sup> Em depoimento para João Moreira Sales e Kátia Lund.

<sup>378</sup> João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais, op. cit. pp. 655-656.

Parece cada vez mais claro que o novo liberalismo internalizado no Brasil a partir dos anos 90 não oferece esse caminho ao país. Muito ao contrário e mais do que impor a estagnação econômica, o liberalismo, que exalta a democracia, toma feições autoritárias no Brasil contemporâneo, instaurando no país a ditadura dos mercados financeiros globalizados, que esmaga os interesses nacionais, que acentua a desqualificação da vida pública e das instituições, que faz avançar a degradação da ética do trabalho, que desqualifica a educação como um valor republicano.

Fugindo-se de certos acontecimentos particulares estranhos ao sentido geral dessa *démarche* brasileira nesses últimos anos e tratando-se em conjunto *a questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*, procurou-se dar certa dimensão da distância entre a sociedade inscrita no liberal-conservadorismo à brasileira desses tempos de globalização e aspirações verdadeiramente democráticas e republicanas. Uma dimensão daquilo que Celso Furtado afirmou com grande pesar e propriedade em *O longo amanhecer*: “em nenhum momento de nossa história foi tão grande a distância entre o que somos e o que esperávamos ser”<sup>379</sup>.

No Brasil do novo liberalismo, a ausência do desenvolvimento econômico vem impondo sacrifícios colossais permanentes (e não temporários) à maior parte da população, em meio a um processo claro de rebaixamento dos padrões normativos de organização da sociedade brasileira. Mesmo assim, nesse capitalismo selvagem, outrora dinâmico e estagnado há vinte e cinco anos, as migalhas distribuídas aparecem como dádivas aos desvalidos e como indulgência para as classes dominantes globalizadas e cosmopolitas.

---

<sup>379</sup> Celso Furtado. *O longo amanhecer – reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999. p. 26.

# R

## Referências bibliográficas

---

- Aglietta, Michel. "O FMI e a arquitetura financeira internacional" In: Fernando Ferrari Filho e Luiz Fernando de Paula (orgs.) *Globalização financeira – ensaios de macroeconomia aberta*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.
- Alves Pinto, Márcio Percival (et alii). "Crise e 'ajuste' das finanças do Estado de São Paulo (1980-2003)". Texto para Discussão. IE/UNICAMP, nº 118. julho de 2005.
- Amadeo, Edward e Camargo, José Márcio. "Instituições e o mercado de trabalho no Brasil". In: José Marcio Camargo (org) *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Anderson, Perry. "Balanço do neoliberalismo" In: Sader, Emir e Gentili, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social. *Análise da seguridade social 2005*. Brasília: Fundação ANFIP de Estudos de Seguridade social, abril de 2006.
- Antunes, Daví, Gimenez, Denis Maracci e Fagnani, Eduardo. "Crescimento e pobreza" In: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta social e do trabalho nº 4*. Campinas: maio – agosto de 2006.
- Arida, Pérsio. *Essays on Brazilian Stabilization Programs*. MIT: Tese de Doutorado, 1992.
- Azeredo, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET (Coleção Teses & Pesquisas, volume 1), 1998.
- Bacchetta, Marc e Jansen, Marion. "Adjusting to trade liberalization: the role of policy, institutions and WTO disciplines". Genebra: WTO Publications (Special Studies 7) abril de 2003.
- Bacha, Edmar & Klein, Herbert (orgs.) *A Transição Incompleta*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.
- Bacha, Edmar. "O fisco e a inflação – uma interpretação do caso brasileiro". São Paulo: Revista de Economia Política, v. 14, nº 1, 1994.
- Balassa, Bella et alii. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Cidade do México: el Colégio de México; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Washington: Institute for International Economics, 1986.
- Baltar, Paulo e Dedecca, Cláudio. "Empregos e Salários nos anos 60 e 70". Campinas: IE/UNICAMP, 1992 (mimeo).
- Baltar, Paulo e Henrique, Wilnês. "Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil". In: Oliveira, Carlos Alonso Barbosa de et alii. *O Mundo do Trabalho – crise e mudança no final do século*. São Paulo: Ed. Scritta, 1994.
- Baltar, Paulo Eduardo de Andrade. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Tese de livre-docência).
- Baltar, Paulo, Krein, José Dari e Moretto, Amilton. "O emprego formal nos anos recentes". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho 3*; jan./abr. de 2006.
- Banco Central do Brasil. *Finanças Públicas*. Brasília: BCB, novembro de 2004 (4ª edição revisada).
- Banco Central do Brasil. *Relatório Anual 2004*. Brasília: BCB, maio de 2004.
- Banco Central do Brasil. *Relatório Anual 2005*. Brasília: BCB, maio de 2005.
- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso, Moretto, Amilton e Gimenez, Denis Maracci. "Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo". São Paulo: CESIT/IE/UNICAMP – URBAL; Relatório 3 (transcrição de entrevistas) do *Projeto Construção de Capacidades de Gestão do Conhecimento Urbano na América Latina e Caribe*, fevereiro de 2003.
- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso, Moretto, Amilton e Gimenez, Denis Maracci. "Políticas de combate à pobreza no município de São Paulo". São Paulo: CESIT/IE/UNICAMP – URBAL Relatório final do *Projeto Construção de Capacidades de Gestão do Conhecimento Urbano na América Latina e Caribe*, maio de 2003.

- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso. "Ajuste fiscal e política social". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP. *Carta Social e do Trabalho* nº 2. set/dez. 2005.
- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso. "Formação do Mercado de Trabalho no Brasil". In Marco A. Oliveira. *Economia e Trabalho*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- Barbosa de Oliveira, Carlos Alonso e Henrique, Wilnês. "Determinantes da pobreza no Brasil". In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, nº 2, 1990.
- Barbosa, Rui. *A Questão Social e Política no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1998.
- Batista Junior, Paulo Nogueira. "Contrapeso do FMI doméstico". Agência Carta Maior ([www.cartamaior.com.br](http://www.cartamaior.com.br)), 07 de abril de 2005.
- Baudrillard, Jean. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Ed. 70, 2003. (1º edição, 1968)
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello e Almeida, Júlio Gomes. *Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello e Cardoso de Mello, João Manuel. "Reflexões sobre a crise atual". In: Belluzzo, Luiz G. e Coutinho, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. (Volume 1). Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. "O desenvolvimentismo e a herança de Vargas". São Paulo: *Jornal O Valor*, (A11) em 24 de agosto de 2004.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. "Prefácio". In: Ricardo Carneiro. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP/IE-UNICAMP, 2002.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo/Campinas: Editora da UNESP e IE/UNICAMP, 2004.
- Beveridge, William. *Pleno Empleo en una Sociedad Libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988. (1ª edição inglesa, 1944).
- Biavaschi, Magda Barros. *O direito do trabalho - 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).
- BNDES. *Getúlio Vargas e seu Tempo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.
- Braga, José Carlos de Souza. "A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais". *Revista Economia e Sociedade* 2. Campinas: IE/UNICAMP, agosto de 1993.
- Brasil - Presidência da República. *O mercado de trabalho e a geração de empregos*. Brasília: Presidência da República - Fernando Henrique Cardoso, Secretaria de Comunicação Social, 1996.
- Brasil. *Consolidação das Leis do Trabalho* (Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 e legislação trabalhista especial, súmulas, enunciados e índices) / Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. - 31ª edição (atualizada e aumentada). São Paulo: Saraiva, 2004.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Exposição de Motivos nº 756/MF". Brasília: Ministério da Fazenda, 07 de dezembro de 1998.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando de Política Econômica". Brasília: Ministério da Fazenda, 13 de novembro de 1998.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando de Política Econômica". Brasília: Ministério da Fazenda, 05 de julho de 1999.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando de Política Econômica". Brasília: Ministério da Fazenda, 29 de março de 2001.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando de Política Econômica". Brasília: Ministério da Fazenda, 24 de janeiro de 2002.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando de Política Econômica". Brasília: Ministério da Fazenda, 28 de fevereiro de 2003.
- Brasil. Ministério da Fazenda. "Memorando Técnico de Entendimentos". Brasília: Ministério da Fazenda, agosto de 1999.
- Brasil. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: abril de 2003.
- Brasil. Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata (PAI)*. Brasília: junho de 1993.

- Brasil. Ministério da Fazenda. *Reformas microeconômicas e crescimento de longo prazo*. Brasília: Secretaria de Política Econômica, dezembro de 2004.
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil*. IPEA, Brasília, 2001.
- Brasil. *Plano Nacional de Desenvolvimento II (1975-1979)*. Brasília: República Federativa do Brasil, 1974.
- Braudel, Fernand, *Civilização Material e Capitalismo: séculos XV-XVIII* (volume 3 – O tempo do mundo); São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- Brennan, Catherine. *Max Weber on power and social*. Brookfield: Ashgte, 1997.
- Brito, Fausto. “O deslocamento da população brasileira para as metrópoles”. São Paulo: IEA/USP, Revista Estudos Avançados 20 (57), 2006.
- Brown, B. S. *The US and the Politicization of the World Bank*. London: Keagan Paul, 1991.
- Burnham, James. “Understanding the World Bank” In: Doug Bandon (org.) *Perpetuating poverty: the World Bank, the IMF and developing world*. New York: Cato Institute, 1994.
- Camargo, José Marcio. “Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro”, In: José Marcio Camargo (org) *Flexibilização do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Campos, Francisco. *O Estado Nacional*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- Cano, Wilson. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.
- Cardoso de Mello, João Manuel e Novais, Fernando Antonio. “Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna”. In: Schwarcz, Lília. *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- Cardoso de Mello, João Manuel. “O Estado brasileiro e os limites da estatização”. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro: Inúbia, nº 2/3, 1977.
- Cardoso de Mello, João Manuel. *Capitalismo Tardio*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (10ª edição)
- Cardoso, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.
- Carneiro, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP/UNICAMP, 2002.
- Castel, Robert. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 1998.
- Castro, Jorge Abrahão e Cardoso Junior, José Celso. “Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002”. Brasília: IPEA (texto para discussão 1213), setembro de 2006.
- Castro, Jorge Abrahão, Ribeiro, José Aparecido Carlos e Chaves, José Valente. “Gasto social: considerações metodológicas sobre a mensuração e análise”. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP; Carta Social e do Trabalho nº 2, setembro a dezembro de 2005.
- CECON/IE/UNICAMP. *Política econômica em foco*. Campinas: IE/UNICAMP (boletim de conjuntura nº 7), nov. 2005/abr.2006.
- Centre d'Études des Revenus et des Côtés – CERC. “Salaires et coûts de la main-d'œuvre dans les principaux pays industriels”. Paris: Documents du CERC, nº 106, 4º trim, 1992.
- CEPAL, *Séries Estadísticas de América Latina y el Caribe*.
- CESIT/IE/UNICAMP. “A Reforma Sindical e Trabalhista: as conclusões do FNT e as implicações para as MPE”. Campinas: Projeto Reforma Trabalhista e Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas; CESIT/IE/UNICAMP- SEBRAE, texto para discussão nº 2, agosto de 2004.
- CESIT/IE/UNICAMP. “Políticas em favor das MPME na visão dos organismos internacionais”. Campinas: CESIT-SEBRAE (texto para discussão 8), dezembro de 2004.
- Chesnais, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Ed. Xamã, 1996
- Comissão Européia. *Política Européia em Matéria Social e de Emprego: uma política para os cidadãos*. Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.
- Commission on Global Governance. *Our global neighbourhood*. Oxford: Univesity Press, 1995.
- Coutinho, Luciano. *Estudo sobre a competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Ed. UNICAMP/Papirus, 1994.
- Cruz, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. (Coleção Teses).

- Dain, Sulamis. "O financiamento público na perspectiva da política social". Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP - Revista Economia e Sociedade nº 17, dezembro de 2001. pp. 113-140.
- Davis, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- Deacon, Bob. *Global Social Policy: international organizations and future of welfare*. Londres: Sage Publications, 1997.
- DIEESE. "Balço das Negociações de Reajustes Salariais no primeiro semestre de 2006". São Paulo: Série Estudos & Pesquisas, ano 3 - nº 23 - agosto de 2006.
- Douglas, Mary e Isherwood, Baron. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Rio de Janeiro: ed. UFRJ, 2004. (1ª edição, 1978).
- Draibe, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1985.
- Eichengreen, Barry. *A globalização do capital*. São Paulo: Ed. 34, 2000
- European Commission. *The future of social protection: a framework for debate*. COM/95/466. Bruxelas: European Commission, 1995.
- Fagnani, Eduardo. "Política social e pactos conservadores no Brasil - 1964/1992" In: Revista Economia e Sociedade (8); Campinas: junho de 1997.
- Fagnani, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2005. (Tese de Doutorado).
- Fernandes, Florestan. *A Integração do Negro na Sociedade de Classes*. São Paulo: Pioneira, 1965.
- Fernandes, Maria Alice da Cunha (coord.) "Gasto social das três esferas de governo - 1995". Brasília: IPEA (texto para discussão 598), outubro de 1998.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Reforming the Reforms in Latin América*. London: Macmillan, 2000.
- FIESP. *Livre para crescer - proposta para um Brasil moderno*. Documento FIESP, São Paulo: agosto de 1990.
- FIESP/IEDI. "Seminário Internacional Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento", realizado pela FIESP/IEDI em São Paulo no dia 28 de outubro de 2005. (Documento final).
- Fine, Ben. *Social capital versus social theory: political economy and social science at the turn of the millennium*. London and New York: Routledge - Taylor & Francis Group, 2001.
- Fiori, José Luis. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1991.
- Fiori, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2004.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: Capitalismo em Construção (1906-1954)*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.
- Franco, Gustavo H. B. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 2ª edição, 1995.
- Frederico, Celso. *Lukács, um clássico do século XX*. São Paulo: Ed. Moderna, 1997.
- Freeman, R; Oostendorp, R. e Rama, R. "Globalization and Wages". Washington, D.C: World Bank, 2001.
- Freyre, Gilberto. "Introdução". Joaquim Nabuco, *Minha Formação* 2ª edição; Senado Federal, Brasília, 2001.
- Furtado, Celso. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1969.
- Galbraith, Jonh K. *A Sociedade Afluente*. São Paulo: Pioneira, 1987 (1ª edição, 1958).
- Galbraith, Jonh K. *A Sociedade Justa*. São Paulo: Pioneira, 1996.
- Giambiagi, Fábio. "A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual o limite para o aumento do gasto público?" Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão 1169), março de 2006.
- Gimenez, Denis Maracci. *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Ed. Annablume, 2003.
- Gimenez, Denis Maracci; Biavaski, Magda; Krein, José Dari. "As cooperativas de mão-de-obra e os Tribunais Regionais do Trabalho". *Revista Trabalhista* (Anamatra), Rio de Janeiro: Forense, v. II - p. 67-89, abr./maio/jun. 2002.
- Gomes, Ângela de Castro (org.) *Capanema: o ministro e seu ministério*. Rio de Janeiro/Bragança Paulista: Ed. FGV/USF, 2000.
- Grahan, Carol. "Safety Nets, Politics and Poor". Washington: World Bank, 1994.
- Grosh, M. "Targeting: lessons from the experience of latin america with ponderings on their application in Ukraine". Washington: World Bank, 1995.
- Guimarães, Ulisses. "Discurso na sessão de encerramento dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte". Brasília, 05 de outubro de 1988.

- Harvey, David. *A Brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Henrique, Wilnês. *Capitalismo Selvagem – um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. (Tese de Doutorado)
- Henriques, Ricardo. “Soluções para o desemprego: balanço de um debate”. In: Reis Velloso e Albuquerque (org.) *Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- Hirschmann, Albert. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.
- Hobsbawm, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- IBGE, Censo Demográfico (vários anos).
- IBGE. *Brasil em números*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE – Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003.
- IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. “Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?” São Paulo: IEDI, 2005.
- IMF. “IMF Completes First Review of Stand-By Credit with Brazil”. News Brief No. 02/128 December 19, 2002.
- IMF. “Social dimensions of change: the IMF’s policy dialogue”. Contribution to the World Summit on Social Development. Washington: IMF, 1995.
- IMF. *Annual Report 1994*. Washington: Fundo Monetário Internacional, 1994.
- INEP – Ministério da Educação. “Estatísticas dos professores no Brasil”. Brasília: INEP, outubro de 2003.
- IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Emprego Urgente!* Curitiba: IPARDES/CONCITEC, 1984.
- IPEA. “A queda recente da desigualdade no Brasil” (Nota Técnica). Brasília: IPEA, julho de 2006.
- IPEA. “Instituições trabalhistas e desempenho do mercado de trabalho no Brasil”. In: *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- IPEA. *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, edição 2006.
- IPEA. *Sinopse Macroeconômica - IPEADATA* em [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br).
- IPEA/IBGE/NESUR. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999.
- Jaccoud, Luciana (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- Jannuzzi, P. “Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos: tendências recentes”. ABEP, mimeo, Salvador, 2001.
- Jannuzzi, Paulo M. “Mobilidade Social e migração no Brasil: ensaio bibliográfico e tendências recentes”. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos da População, vol. 16, nº 1/2, 1999.
- Jolly, Robert. “Adjustment with a human face: a UNICEF record and perspective on the 1980’s”. *World Development*, vol. 19, nº 12, pp. 1807-1821.
- Keynes, Jonh Maynard. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Coleção *Os Economistas*, São Paulo: Nova Cultural, 1996. (1ª edição inglesa, 1936).
- Killick, T. e Malik, M. “Country experiences with IMF programmes in the 1980s”. ODI Working Paper 48. Londres: Overseas Development Institute, 1991.
- King, Damien. “The evolution of structural adjustment and stabilization in Jamaica”. Série Reformas Econômicas 65. Santiago: ECLAC, 2000.
- Krein, José Dari. “A reforma trabalhista de FHC: efetividade e conseqüências”. Salvador: VII Encontro Nacional da ABET (Anais do VII Encontro da ABET), 2001.
- Krein, José Dari. *O aprofundamento da flexibilização das relações de trabalho no Brasil nos anos 90*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- Krugman, Paul. *The Accidental Theorist and other Dispatches from the Dismal Science*. New York: Norton, 1998.
- Lasch, Christopher. *Cultura do Narcisismo: a vida americana numa era de esperanças e declínio*. Rio de Janeiro: Imago, 1983.

- Lessa, Carlos. "A inferioridade brasileira, uma conveniente convicção da elite". São Paulo: *Jornal O Valor Econômico*, A11 – quarta feira, 02 de agosto de 2006.
- Lessa, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- Lessa, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. Campinas: Cadernos do IFCH/UNICAMP, nº 4, 1975.
- Lopreato, Francisco Luiz C. "O papel da política fiscal: um exame da visão convencional". Texto para Discussão. IE/UNICAMP, nº 119, fevereiro de 2006.
- Lukács, Georges. *História e Consciência de Classe*. Porto: Publicações Escorpião, 1974.
- Maia, Alexandre Gori. *Espacialização de classes sociais no Brasil: uma nova dimensão para a análise da estrutura social*. Campinas: IE/UNICAMP, 2006 (Tese de doutoramento)
- Mangabeira, João. *Rui: O Estadista da República*. Brasília: Senado Federal, 1999.
- Maricato, Ermínia. "Dimensões da tragédia urbana". São Paulo: SBPC/Labjor, 2002. [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br).
- Marshall, T.H. *A Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- Marx, Karl. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- Matijascic, Milko. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2002. (Tese de doutorado).
- Medeiros, Carlos. "Globalização e inserção diferenciada da Ásia e da América Latina". In Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Org.). *Podere dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Ministério da Fazenda. *Orçamento social do governo federal 2001-2004*. Brasília: Secretaria de Política Econômica, abril de 2005.
- Monteiro Neto, Armando. "Ampliando o espaço de negociação". In: *Jornal O Estado de São Paulo*. São Paulo: 16 de março de 2005.
- Montiel, Nancy. "Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos" *Série Reformas Económicas* 26. Santiago: ECLAC, 1999.
- Moore Jr, Barrington. *Aspectos morais do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1999.
- Moretto, Amilton. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 2001. (Dissertação de Mestrado).
- MTb/SEFOR. *PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional, 1996.
- Murphi, Raymond. *Social closure : the theory of monopolization and exclusion*. Oxford: Clarendon, 1987.
- Myrdal, Gunnar. *El Reto a la Sociedad Opulenta*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1964. p. 34.
- Myrdal, Gunnar. *O Estado do Futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- Myrdal, Gunnar. *The Challenge of World Poverty: a world anti-poverty program outline*. New York: Vintage Books, 1970.
- Nabuco, Joaquim. *Minha Formação*. 2ª edição; Senado Federal, Brasília, 2001. Introdução de Gilberto Freyre. (1ª edição, 1900).
- Noronha, Eduardo Garuti. *O modelo legislado de relações de trabalho e seus espaços normativos*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1998. (Tese de Doutorado).
- OCDE. "Aprimorando as políticas sociais e a focalização dos gastos sociais" In: *Estudos econômicos da OCDE - Brasil 2005*. Rio de Janeiro: FGV/OCDE, 2005.
- OCDE. *Estudos econômicos da OCDE - Brasil*. Rio de Janeiro: OCDE/FGV, 2005.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi*. 1992.
- OCDE. *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*. Madrid: MTSS, 1991; OCDE. *Perspectives de l'emploi*, 1992
- OCDE. *Politiques du Marche du Travail. Renforcer l'efficacite des politiques actives du marche du travail: rationalisation du service public de l'emploi*. Paris: Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministeriel, 1997.
- OCDE. *Politiques du Marche du Travail: Nouveaux défis du politiques en faveur des bas salaries et des demandeurs d'emploi non qualifiés*. Paris: Comité de L'Emploi, du Travail et des Affaires Sociales au Niveau Ministeriel, 1997.
- OECD. *Main Economic Indicators*, 2005.
- OECD. *Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002.

- OECD. *The OECD - Jobs Study: evidence and explanations. (Part 1 - Labour market trends and underlying forces change & Part 2 - The adjustment potential of the labour market)*. Paris: OECD, 1994.
- OECD/UNESCO. *Literacy Skills for the World of Tomorrow 2003*. Paris: Programme for International Student Assessment (PISA), OECD/UNESCO, 2003.
- Offe, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OIT. *Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais do trabalho*. Genebra: junho de 1998.
- OIT. *El Empleo en el Mundo: 1996/97*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996.
- OIT. *El Empleo en el Mundo: 1996/97: las políticas nacionales em la era de la mundializacion*. Genebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996. p. 191.
- Oliveira, Marco Antonio de. *Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC*. (Tese de Doutorado). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.
- ONU. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. (Copenhague, 6 a 12 de março de 1995).
- Paes de Barros, Ricardo e Carvalho, Mirela. "Desafios para a política social brasileira" Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão, nº 985), outubro de 2003.
- Paes de Barros, Ricardo, Henriques, Ricardo e Mendonça, Rosane. "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil". Rio de Janeiro: IPEA (texto para discussão nº 800), junho de 2001.
- Palma, Gabriel. "Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina". In Fiori, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- Parkin, Frank. *Marxism and class theory*. London: Tavistock Publication, 1981.
- Partido dos Trabalhadores. *Os avanços do governo Lula*. Revista Brasil em Movimento. Publicação do Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 2004.
- Pastore, José. "A tributação do trabalho no Brasil". In: [www.josepastore.com.br](http://www.josepastore.com.br). FIESP/CIESP/DEPEA. "Encargos sociais". São Paulo: FIESP, 1993.
- Pastore, José. *A flexibilidade do trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 1994.
- Pastore, José. *Flexibilização do mercado de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: Ed. LTr, 1994.
- Pinheiro, Armando Castelar e Giambiagi, Fábio. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2006.
- Plant, Robert. "Labour standards and structural adjustment in Hungary". Occasional Paper 7. Genebra: Interdepartmental Project on Structural Adjustment - ILO, 1994.
- Plihon, Dominique. "Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira" Revista Economia e Sociedade nº 7. Campinas: IE/UNICAMP, dezembro de 1996.
- PMDB. *Esperança e Mudança: uma proposta de governo para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, Revista do PMDB, ano II, nº 4, outubro/novembro de 1982.
- PNUD. *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nova York, 2004.
- PNUD. *Relatório sobre Desenvolvimento Humano, 2003*.
- Pochmann, Marcio e Santos, Anselmo Luis. "O custo do trabalho e a competitividade internacional". In: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Jorge Mattoso (org.) *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- Pochmann, Marcio et ali. *Atlas da exclusão social no Brasil (vol. 3) - Os ricos no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.
- Pochmann, Marcio. "A qualidade das ocupações no Brasil". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho* 3; jan./abr. de 2006.
- Pochmann, Marcio. *A década dos mitos*. São Paulo: Ed. Contexto, 2001.
- Portela Filho, Petrônio. "Plano Brady: da retórica a realidade". São Paulo: Revista Estudos Econômicos, vol. 24, n. 1. jan. abril de 1994.
- Prado Junior, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- Prado, E.S. e Pelin, E.R. *Moradia no Brasil - Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. - São Paulo: FIPE/USP e CBMM, 1993.
- Quadros, Waldir. "A dinâmica da classe média". Campinas: IE/UNICAMP, 2006 (mimeo).
- Quadros, Waldir. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. (Tese de Livre-Docência)

- Quadros, Waldir. *O "Milagre Brasileiro" e a Expansão da Nova Classe Média*. Campinas: IE/UNICAMP, 1991 (Tese de Doutorado)
- Reis Velloso, João Paulo e Albuquerque, Roberto Cavalcanti de. *Fórum Nacional – Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- Revista Veja. "Luxo cada vez mais luxo – não há crise para as supergrifes que se multiplicam no Brasil". São Paulo: Revista Veja (edição 1838) 28 de janeiro de 2004.
- Ricupero, Rubens. "Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil?" Texto elaborado para o Seminário Internacional Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento", realizado pela FIESP/IEDI em São Paulo no dia 28 de outubro de 2005.
- Robinson, Joan. "O que foi feito da política de emprego?" In: Joan Robinson, *Contribuições à Economia Moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- Rocha, Sonia. "Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?". Rio de Janeiro: setembro de 2004.
- Rocha, Sonia. *Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- Saavedra, Jaime. *Mercados de trabalho durante os anos 1990*. In: Williamson, Jonh e Kuczynski, Pedro-Pablo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. (1ª edição, 2003).
- Sales, João Moreira e Lund, Kátia. *Notícias de uma guerra particular*. Rio de Janeiro: Vídeo Filmes, 1998.
- Santos, Anselmo Luis dos. "Recuperação do emprego formal e baixo crescimento: impactos sobre o mercado de trabalho". Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, *Carta Social e do Trabalho* 3; jan./abr. de 2006.
- Santos, Anselmo Luis. "Encargos sociais e custo do trabalho no Brasil". In: Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Jorge Mattoso (org.) *Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Ed. Scritta, 1996.
- Santos, Anselmo Luis. *Trabalho e pequenos negócios no Brasil: impactos da crise no final do século XX*. Campinas: Instituto de Economia, 2006. (Tese de Doutorado).
- Sarti, Fernando e Laplane, Mariano. "O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90". In: Mariano Laplane, Luciano Coutinho e Célio Hiratuka (org.) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Ed. UNESP; Campinas: IE/UNICAMP, 2003.
- Serra, José. "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra" In: Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Luciano Coutinho (orgs.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- Silva, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo. "A reforma sindical negociada no âmbito do Fórum Nacional do Trabalho: deslocamentos normativos e impactos sobre os atores coletivos do trabalho". Caxambu: GT - Trabalho e Sindicato na Sociedade Contemporânea XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25 a 29 de outubro de 2005.
- Soares, Fábio Veras, Soares, Sergei *et. ali*. "Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty". Brasília: International Poverty Centre – UNDP/IPEA, 2006.
- Soares, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Ed. Cortez, 2000
- Stallings, Bárbara e Peres, Wilson. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002 (1ª edição inglesa, 2000).
- Steingart, Gabor. "America's middle class has become globalization's loser", publicado em *Der Spiegel*, 24 de outubro de 2006. Disponível em [www.spiegel.de/international](http://www.spiegel.de/international)
- Stiglitz, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Editora Futura, 2002.
- Tavares, Maria da Conceição e Assis, José Carlos de. *O Grande Salto para o Caos – a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.
- Tavares, Maria da Conceição e Fiori, José Luis (org.) *Poder e Dinheiro*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.
- Tavares, Maria da Conceição. "A retomada da hegemonia americana". Rio de Janeiro: *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.
- Tavares, Maria da Conceição. "Ajuste e reestruturação nos países centrais". *Revista Economia e Sociedade* 1. Campinas: IE/UNICAMP, agosto de 1992.
- Tavares, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

- Tavares, Martus. "Reestruturação fiscal no Brasil". Brasília: Ministério do Planejamento, 1999.
- Teixeira, Luciana da Silva. "Determinantes da violência no Brasil". Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa - Estudo, 2004.
- Tilly, Charles. *Durable Inequality*. Berkley and Los Angeles: University of Califórnia Press, 1998.
- Tokman, Victor. "Generacion de empleo em um nuevo contexto estructural". Lima: ILO Regional Office, 1994.
- Trefler, Daniel. "The Long and Short of the Canada-US Free Trade Agreement", *NBER Working Paper* (8293), maio de 2001.
- UNAFISCO-SP. "Execução Orçamentária do Brasil: de FHC a Lula". São Paulo, outubro de 2006.
- UNCTAD. *Trade and Development, 2003*. New York and Geneva: United Nations, 2003.
- Vasconcelos, José Romeu e Cândido Júnior, José Oswaldo. "O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas". Brasília: IPEA (texto para discussão 410), abril 1996.
- Veloso, Raul. "Cortar gastos correntes é a solução?" XVI Fórum Nacional - Economia do Conhecimento, Crescimento Sustentado e Inclusão Social. Rio de Janeiro, maio de 2004.
- Viana, Marcio Túlio. "A reforma sindical: entre o consenso e o dissenso". Belo Horizonte: mimeo, 2005.
- Williamson, Jonh e Kuczynski, Pedro-Pablo (orgs.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004. (1ª edição, 2003).
- Williamson, Jonh. "Reformas políticas na América Latina nos anos 80". *Revista de Economia Política*, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março/1992.
- Williamson, Jonh. *Latin American Adjustment: how much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.
- World Bank. *World Development Report 2005: a better investment climate for everyone*. Washington: World Bank, 2005.
- World Bank. "Adjusting to Trade Liberalisation" in: *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, pp. 57-78, Washington, DC, 1997.
- World Bank. "Banco Mundial apóia esforços fiscais do governo". Washington: World Bank/Brazil school improvement, 23 de setembro de 1998.
- World Bank. "Securing Our Future in a Global Economy". Washington, D.C: World Bank Latin American and Caribbean Studies/Banco Mundial, 2000.
- World Bank. *Brazil: equitable - competitive - sustainable. Contributions for debate*. Washington DC: World Bank, 2004.
- World Bank. *Globalização, Crescimento e Pobreza: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização*. São Paulo: Editora Futura, 2003a. (1ª edição em inglês, 2002)
- World Bank. *Seminário sobre a qualidade do gasto público - "Vinculação de receitas: problemas e perspectivas"*, organizado pelo escritório do Banco Mundial no Brasil. Brasília, 19 de maio de 2004.
- World Bank. *World Development Indicators 2005*.
- World Bank. *World Development Report: Poverty*. Washington: World Bank, 1990.
- World Trade Organization (WTO). "Ministerial Declaration". Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 14 novembro, 2001.
- World Trade Organization (WTO). *The World Trade Organization in Brief*. Genebra: WTO Publications, 2004.
- World Trade Organization. *10 benefits of the WTO trading system*. Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.
- World Trade Organization. *10 common misunderstandings about the WTO* Genebra: WTO publications, pamphlets in series, 2003.
- Wright Mills, Charles. *A nova classe média*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1979.
- WTO. *Understanding the WTO*. Genebra: WTO, Information and Media Relations Division, Setembro 2003. (3ª edição; publicado anteriormente como "Trading into the Future").
- Zylberstajn, Hélio. "A reforma do mercado de trabalho e a Convenção 87". São Paulo: FEA/USP - FIPE, 1998. (mimeo)