

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP)

INSTITUTO DE ECONOMIA (IE)

CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO (CESIT)

Caixa Postal 6135 - 13083-857 - Campinas - SP

www.eco.unicamp.br/cesit

E-mail: cesit@eco.unicamp.br

**BRASIL E MÉXICO:
RACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA E EMPREGO**

CADERNOS DO CESIT

(Texto para discussão n. 23)

Cláudio Salvadori Dedecca.

Campinas, Março de 1997.

Conselho Editorial do CESIT

Antonio Prado - DIEESE; Cândido Guerra Ferreira - UFMG; Carlos Alonso Barbosa de Oliveira; Cláudio Salm - UFRJ; Claudio Salvadori Dedecca; Gerald B. Rodgers - OIT-Chile; Geraldo Di Giovanni; Jacques Freyssinet - IRES-França; João Manuel Cardoso de Mello; Jorge Eduardo Levi Mattoso; José Francisco Siqueira Neto; José Sergio Gabrielli de Azevedo - UFBA; Laís Abramo - ILPES/CEPAL-Chile; Leonardo Guimarães Neto - UFPE; Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo; Marcio Pochmann; Marco Antonio de Oliveira; Maria Cristina Cacciamalli - USP; Maria Lorena Cook - Cornell-USA; Newton Lima Neto - UNITRABALHO; Paulo Eduardo de Andrade Baltar; Rinaldo Barcia Fonseca; Sergio Mendonça - DIEESE; Tânia Maria Bacelar - UFPE; Victor Hugo Klagsbrunn - UFF; Waldir José de Quadros; Walter Barelli; Wilnês Henrique.

Editores

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
Jorge Eduardo Levi Mattoso
Marcio Pochmann

Equipe de Produção

Normalização: Célia Maria Passarelli Quitério
Editores: Neide Pereira Baldovinotti
Capa: João Baptista da Costa Aguiar
Impressão e Acabamento: Gráfica do Instituto de Economia

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação-CEDOC
do Instituto de Economia da UNICAMP

Dedecca, Claudio Salvadori

Brasil e México: racionalização econômica e emprego/Claudio Salvadori Dedecca.. - Campinas, SP:UNICAMP. IE. CESIT, 1997.

30 p. (Cadernos do CESIT, n. 23)

Título anterior: Cadernos do CESIT (Texto para discussão)

1. Brasil, México - Economia - Modernização. 2. Emprego.
3. Desemprego. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Mercado de trabalho.
6. Relações trabalhistas. I. Título. II. Série.



UNICAMP
Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia

Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho-CESIT
✉ Caixa Postal 6135 - CEP: 13083-970 - Campinas - SP - Brasil
☎ (019) 239.1565 📠 (019) 239.1512 📧 cesit@turing.unicamp.br

Brasil e México: racionalização econômica e emprego¹

Claudio Salvadori Dedecca

Resumo

Desde 1990, o Brasil e o México adotam uma nova política econômica. Ela busca a modernização e a reinserção destas economias em um mundo globalizado. A abertura econômica é uma característica da política, que promove uma intensa competição externa nos mercados locais. As empresas reagem e adotam programas de modernização com o objetivo de incrementar a produtividade. Este processo não tem se caracterizado pela introdução intensiva de novos equipamentos, mas pela adoção limitada destes com novos métodos organizacionais. A nova política, entretanto, não tem garantido a expansão, mas vem criando um importante déficit na balança comercial. Este déficit impõe a adoção de medidas restritivas, que induzem um novo período recessivo. De outro lado, a política vem reduzindo permanentemente o nível de emprego, exigindo mudanças nos sistemas nacionais de relações de trabalho. Hoje, ambas as economias conhecem uma estabilização de preços, mas não encontraram um novo padrão de desenvolvimento e de elevação dos níveis de emprego e renda. Este trabalho analisa os problemas de emprego nesta nova configuração econômica.

Palavras-chave: Brasil, México – Economia – Modernização; Emprego; Desemprego; Desenvolvimento econômico; Mercado de trabalho; Relações trabalhistas.

Abstract

In the 1990's, Brazil and Mexico adopt a new economic policy. It proposes the economic modernization and the reinsertion of the economies in the globalized world. The free trade is a characteristic of the policy that has consequently promoted an intense foreign competitiveness in the local market. The enterprises have implemented modernization programs with the objective to increase their levels of productivity. This process does not represent the introduction intensive of news equipments, but their utilization limited with new organizational innovations. The new economic policy does not has promoted the growth, but it has created a important deficit in the trade balance. The deficit induces the adoption of restrictive measures that determine a new recession period. Otherwise, this policy has permanently reduced the level of employment and it has required the changes in the national labor relations systems. Today, both economies know the stabilization of prices, but they didn't find a new pattern of development and of growth of the employment and income levels. The paper analyses the employment problems in the new economic configuration.

Key-words: Brazil, Mexico - Economic modernization; Employment; Unemployment; Economic development; Labor market; Labor relations.

Introdução

Nos anos 90, observa-se uma clara convergência dos países latino-americanos na adoção de políticas econômicas centradas na austeridade fiscal, abertura econômica, âncora monetária externa e

(1) Este trabalho contém informações atualizadas até abril de 1997.

desregulamentação econômica. A nova política econômica² tem rompido com a tradição desenvolvimentista presente na região no pós-guerra, que associava a formação dos mercados nacionais à consolidação de uma base industrial.

Certas distorções criadas pelo processo passado de desenvolvimento nacional nestes países são tomadas como justificativa na adoção da nova orientação. A proteção à economia nacional é considerada como o principal fator de distorção, em razão dela provocar o acomodamento dos agentes econômicos aos níveis de produtividade preexistentes e ao estimular a disputa entre estes agentes por um excedente econômico que cresce lentamente. Argumenta-se, em seguida, que o efeito mais visível deste processo foi a inflação explosiva com a deterioração das condições financeiras do aparelho de Estado. O rompimento da política protecionista é visto como fundamental para superar um contexto econômico tão adverso.

Como bem sintetizou Huerta (1992: 65), *com o objetivo de impulsionar um processo de reestruturação da planta produtiva nacional para ter uma inserção eficiente no contexto internacional, [a nova política entende ser] necessário eliminar o viés ante-exportador (que a política protecionista de substituição de importações configurou) e alcançar os níveis de produtividade e competitividade que requer a nova estratégia de crescimento com estímulo das exportações.*

A implementação da nova política econômica tem se realizado através da (i) abertura comercial; (ii) âncora cambial no dólar, (iii) privatização de empresas e atividades exercidas pelo Estado; (iv) austeridade fiscal, (v) desregulamentação (flexibilidade) das relações econômica e de trabalho e (vi) focalização das políticas públicas. Estas mudanças elevaram o grau de exposição dos agentes econômicos à concorrência interna e externa, sob a argumentação de que ela provocaria a oxigenação dos diversos mercados, obrigando os agentes econômicos a buscarem uma maior eficiência econômica. Para esta concepção de política econômica, a disputa entre agentes deve transitar da repartição de um excedente existente para a criação de um novo e maior excedente, desativando, por consequência, o principal elemento inflacionário e causador da perda de eficiência: o conflito distributivo. Tornando possível, portanto, solucionar de fato o problema da inflação e da estagnação econômica. Ademais, esta nova política é convergente com os novos ventos da economia mundial, agora mais globalizada, bem como possibilita a reinserção de nossas economias no mercado financeiro internacional.

No campo do mercado e das relações de trabalho, ela associa a indexação dos salários às raízes da inflação e os problemas de produtividade e o crescimento da informalidade ao anacronismo do marco regulatório, considerado não funcional ao novo modelo de gestão da empresa e aos interesses dos próprios trabalhadores.

A indexação salarial e a sustentação do salário mínimo são consideradas como combustível do conflito distributivo, pois sua presença em um contexto de estagnação do excedente produtivo só pode resultar em mais inflação. Por outro lado, aponta-se que o paternalismo estatal protege certos segmentos de trabalhadores que têm se aproveitado das negociações coletivas para imporem

(2) Em geral, a nova política econômica é denominada de política neoliberal. Esta identidade é correta para a América Latina, mas não necessariamente para outros continentes, como a Europa. Nesta região, muitos países adotaram a política sem relacioná-la diretamente a um projeto neoliberal. As experiências sueca e holandesa são exemplos desta situação. Neste sentido, utilizaremos o termo nova política econômica como uma expressão mais abrangente de uma opção dominante de reorganização econômica no capitalismo atual, que na experiência latino-americana se associa a projetos neoliberais.

recomposições de salário superiores a inflação passada, em detrimento dos segmentos de trabalhadores que não se encontram cobertos pela regulação pública, *v.g.* os trabalhadores informais.

Segundo a nova política econômica, o artificialismo das relações de trabalho fomenta o crescimento dos contratos de trabalho estabelecidos a margem da legislação pública, expressando o descontentamento das empresas e, também, dos trabalhadores em relação ao sistema de regulação existente. Assim, a flexibilidade das relações de trabalho contemplaria as duas principais partes interessadas. Se por um lado, a flexibilidade atenderia os interesses que organizavam o mercado de trabalho, por outro ela surgiria como virtuosa ao novo contexto de política e organização econômicas.

Em suma, tanto os modelos nacionais de crescimento como os sistemas de relações de trabalho a eles associados devem ser objeto de reformas, caso o propósito principal seja a estabilidade de preços, o crescimento econômico e a elevação do nível de ocupação.

Este ensaio pretende analisar os impactos da nova política econômica sobre os mercados nacionais de trabalho do Brasil e do México. Em uma primeira seção será debatido o contexto de crise dos anos 80 e a emergência da nova política econômica. Em seguida, serão feitos alguns comentários sobre a convergência dos processos de integração regional e a nova política econômica. Em uma terceira seção, estará em análise os principais resultados da nova política econômica e seu impacto sobre o crescimento. Na quarta seção, estará em pauta suas implicações sobre o mercado de trabalho. Em uma quinta sessão, será incorporada a discussão sobre a necessidade de alteração (flexibilidade) dos sistemas de relações de trabalho. Finalmente, se discutirá se a racionalização econômica e social produzida pela nova política econômica sinaliza uma nova fase de crescimento de longo prazo ou se ela conforma um processo de racionalização sem fim, caracterizado por breves surtos de crescimento seguidos de novos períodos de recessão que estabelecem uma tendência de queda contínua dos níveis de emprego, com a progressiva desregulamentação das relações de trabalho.

1 Abertura, âncora monetária e estabilidade de preços

Brasil e México conheceram um período de grandes dificuldades econômicas nos anos 80. A política de revalorização da moeda americana, a partir de 1979, explicitou a fragilidade do processo de endividamento externo da América Latina e seu papel na sustentação do crescimento econômico. Assim, os primeiros anos da década foram marcados por uma forte recessão econômica em ambos os países, em razão do estancamento do fluxo de recursos externos que havia irrigado estas economias.

As políticas fortemente restritivas com controles administrativos do comércio externo, adotadas como resposta a situação de crise, visavam reduzir a demanda interna e as necessidades de importações, bem como buscavam criar algum excedente produtivo que pudesse ser exportado e que gerasse divisas necessárias para o pagamento de compromissos externos que venciam e que não mais conseguiam ser renovados. A violência da crise sobre as economias nacionais era manifestada pela permanente ameaça de quebra financeira dos Estados Nacionais, que afinal ocorreu, em 1982, com a economia mexicana.

Esta situação de estrangulamento foi amenizada por uma renegociação da dívida externa deste país – seguida por outros países da região –, cujos compromissos somente puderam ser saldados via a combinação de cortes nos orçamentos públicos e aumento das exportações,

propiciado, em grande medida, pelo padrão de recuperação da economia americana, a partir de 1984. A renegociação da dívida externa, mesmo que claramente desfavorável aos países latino-americanos, e a expansão americana foram seguidas de um movimento de recuperação das economias da região.

A recomposição da atividade produtiva na economia brasileira foi significativa até 1986, mantendo um incremento lento e instável até 1989. A política de controle da demanda interna com desvalorização cambial permitiram ao país aproveitar o crescimento da economia internacional de tal modo que seu superávit comercial chegou a alcançar a cifra de US\$ 20 bilhões. A criação deste superávit foi possível graças a existência de uma razoável ociosidade da capacidade produtiva, que foi rapidamente ocupada em 1985/86. No final deste ano, a continuidade da recuperação dependia da realização de um conjunto amplo de investimentos que ampliasse a capacidade nacional de produção. Entretanto, o excedente criado com as exportações, que poderia permitir o aumento de capacidade, era utilizado para saldar os compromissos externos, impedindo assim o desenho de qualquer plano de investimentos. Por outro lado, o esgotamento da capacidade produtiva, em um contexto de graves restrições orçamentárias do setor público, fazia que este gargalo se tornasse fonte de pressões inflacionárias, reforçadas pelo esquema de financiamento dos compromissos externos. As tentativas de estabilização através de congelamento de preços, salário e câmbio eram marcadas por um desaquecimento momentâneo do consumo em sua fase inicial seguido por um rápido aumento do consumo – caracterizado por uma certa antecipação – quando haviam sinais de sua desativação. Estes movimentos especulativos em uma economia funcionando a plena carga eram o combustível do processo inflacionário.

Uma evolução bastante distinta foi observada para a economia mexicana. Após sua quebra financeira em 1982, um acordo bancado pelos Estados Unidos permitiu o refinanciamento do débito externo, cujos compromissos eram garantidos pelas exportações de petróleo, fortemente favorecidas pela elevação dos preços do produto na primeira metade dos anos 80. Cortes no gasto público associados ao aumento das exportações e a desvalorização cambial permitiram a superação, mesmo que momentânea, da situação de crise mais aguda daquela economia. A proximidade com o mercado americano era um fator favorável à recuperação econômica, gerando efeitos positivos sobre os níveis internos de produção, em especial do segmento industrial das *maquillas*.

Entretanto, a possibilidade de uma recuperação foi comprometida com a queda dos preços do petróleo, em meados da década, que reduziu bruscamente as receitas obtidas com as exportações pelo governo mexicano. Em um primeiro momento, o México lançou mão das facilidades abertas pelo Plano Baker. Entretanto, a deterioração contínua da receita externa evidenciava as dificuldades do país em superar os entraves financeiros existentes, que eram agravados pela queda dos preços dos títulos da dívida mexicana no mercado internacional. A proximidade das eleições de 1988 induziu o governo a chamar os empresários e os sindicatos para um processo de negociação, consubstanciado no *Pacto de Solidariedad Económica* – PSE. O principal objetivo do acordo foi a contenção dos gastos públicos e a formação de um superávit primário de 8% em relação ao PIB, que pudessem permitir a sustentação das reservas existentes, a contenção dos salários, em especial do setor público, e a adoção de uma taxa de câmbio estável. A estabilização proposta pelo pacto foi concluída com a renegociação da dívida externa viabilizada pela iniciativa *Brady*, em 1989, que reconstituiu os fluxos de capitais para a economia mexicana. Entretanto, a vinda de novos recursos estava garantida pela maior liberdade de ingresso e saída de capitais financeiros, a política de austeridade do setor público com privatização de seu setor produtivo e a estabilidade da taxa de câmbio (Huerta, 1992; Romo, 1994). Estes últimos aspectos da política econômica eram justificados, também, pelo projeto de

integração regional, que Estados Unidos, Canadá e México discutiam. Em 1989, portanto, o México acabou por adotar a nova política econômica, com a renovação do PSE.

Neste mesmo ano, o debate das eleições presidenciais brasileiras se centrava nas alternativas de reorganização da economia nacional. A proposta de esquerda defendida por Lula entendia ser necessário resolver os problemas políticos que entravavam a montagem de um sistema de financiamento do desenvolvimento nacional, que viabilizasse o desdobramento da estrutura produtiva existente. Ao contrário, a visão conservadora de Collor afirmava ser necessário, através da abertura comercial, reinserir a economia brasileira no comércio internacional com o objetivo de superar o atraso econômico e tecnológico do país.

A vitória de Collor legitimou a adoção da nova política econômica, que, em março de 1990, iniciou um processo de abertura rápida da economia brasileira. Políticas de privatização, austeridade fiscal e desindexação eram adotadas de maneira complementar. Somente a política de câmbio nominal fixo não esteve presente no desenho da nova política econômica. Iniciava-se, deste modo, a reinserção da economia brasileira através de uma abertura do mercado nacional de bens e dinheiro, mais compatível com a lógica da era da globalização econômica e financeira.

O estabelecimento da nova política conheceu certos percalços em sua implantação. O desgaste político provocado pelo aprisionamento das poupanças individuais, a voracidade na montagem de um mecanismo próprio de corrupção e o recrudescimento rápido da inflação acabaram por fragilizar o Governo Collor, contendo momentaneamente uma implantação mais agressiva de sua política econômica. Enquanto o governo brasileiro da época conhecia dificuldades em viabilizar a nova orientação econômica, o Governo Salinas avançava de vento em popa. No México, a inflação anual tendia para um único dígito, enquanto no Brasil ela rompia, mais uma vez, a casa dos três dígitos – ver Tabela 1.

Tabela 1
Variações anuais do Produto Interno Bruto e dos preços ao consumidor
Brasil e México, 1986/95

	Brasil		México	
	PIB	Preços	PIB	Preços
1986	7.5	125.0	-3.6	86.2
1987	3.5	233.3	1.8	131.8
1988	-0.1	690.0	1.3	114.2
1989	3.2	1289.0	3.3	20.0
1990	-4.4	2937.7	4.5	26.6
1991	0.2	440.9	3.6	22.7
1992	-0.8	1008.7	2.8	15.5
1993	4.1	2148.5	0.7	9.7
1994	5.7	2668.6	4.5	6.9
1995	4.2	84.4	-6.2	35.0

Fonte: Brasil, IBGE; México, INEGI.

O êxito do programa de ajuste era considerado um verdadeiro milagre mexicano. Depois de uma década de crise, o país parecia conhecer a prosperidade e esta lhe permitia estabelecer um bloco comercial com os Estados Unidos e Canadá e propor seu ingresso na Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE, clube seletivo dos países desenvolvidos.

Ao contrário, a queda de Collor e a posse de Itamar Franco, no segundo semestre de 1992, não sinalizaram mudanças mais representativas na política econômica. Manteve-se a abertura econômica, mas não se adotou, em um primeiro momento, medidas mais duras que aprofundassem a orientação iniciada por Collor. Somente no segundo semestre de 1993, o governo Itamar, através de seu Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, deu indícios que formulava uma política com o objetivo de atacar frontalmente a inflação. Em fevereiro de 1994, o governo adota o Plano Real, que ratifica a abertura e assume a moeda americana como âncora cambial. O Plano promulgava um período de transição com o objetivo de promover a desindexação e a introdução da nova moeda – o Real. Em primeiro de agosto daquele ano, a nova política estava completamente implantada. Nos últimos meses do ano, a inflação reduziu rapidamente, estimulada pelo aumento das importações de bens duráveis e não-duráveis, permitida por uma diminuição abrupta nas alíquotas.

Ao mesmo tempo que o Brasil adotava, por completo, a nova política econômica, a economia mexicana mostrava sinais de esgotamento, que se explicitaram na crise financeira de dezembro de 1994, quando o governo foi obrigado a fazer uma forte desvalorização cambial. A acumulação de um grande déficit comercial nos primeiros anos da década, financiados pela entrada de recursos de curto prazo, acabaram por validar uma onda especulativa contra os títulos mexicanos e a interrupção do fluxo positivo de recursos para aquela economia.

Frente a possibilidade de manifestação de um efeito dominó sobre a economia latino-americana, que alcançaria, provavelmente, a Argentina em primeiro lugar e o Brasil em seguida, e as consequências da quebra financeira sobre a economia e a sociedade americanas, este país decide socorrer o México (US\$ 20 bilhões), trazendo consigo um aporte do FMI (US\$ 17,8 bilhões). Ambos exigiram como contrapartida a adoção de um novo programa de cortes públicos e de privatização da economia. A política restritiva foi acompanhada de uma desvalorização cambial datada no tempo.

Os efeitos da crise mexicana fizeram acender as luzes de alerta na economia brasileira. A rápida passagem de uma posição superavitária para uma deficitária na balança comercial entre 1993 e 1995, em um contexto de turbulência financeira em relação aos mercados emergentes, impuseram ao Brasil uma posição de certa cautela, traduzida no aumento das alíquotas de importação de automóveis e na adoção de uma política cambial orientada por uma banda estreita de variação.

Sejam as medidas adotadas pelo governo mexicano em dezembro de 1994, sejam aquelas assumidas pelo governo brasileiro no primeiro semestre de 1995, não representaram alterações mais profundas na política econômica manejada. A abertura econômica, a valorização do câmbio, a manutenção de taxas de juros reais elevadas, cortes nos gastos públicos com privatização continuaram pautando a política econômica destes países, apesar do agravamento de certos indicadores econômicos e sociais.

2 A nova política econômica e a integração regional

Se, por um lado, os projetos de construção do MERCOSUL e do NAFTA se encaixam na lógica de organização dos blocos regionais, que se fortaleceu rapidamente durante os anos 80, eles são, por outro, totalmente convergentes com a nova política econômica adotada nos países latino-americanos.

Até meados da década de 70, a européia, entre as diversas tentativas, foi a única experiência bem-sucedida de integração regional. Além do avanço do projeto CEE e, também, da conhecida divisão Leste-Oeste que prevaleceu até 1990, uma organização regional mais complexa de interesses foi sendo estabelecida no pós-guerra a partir da hegemonia americana. Este país manteve sob seu controle econômico, político e militar as economias latino-americanas. A partir do apoio recebido do próprio Estados Unidos, o Japão foi organizando uma zona de interesses no sudeste asiático. Alguns países europeus e mesmo os EUA continuaram mantendo, apesar das dificuldades crescentemente impostas por contestações nos espaços nacionais, zonas específicas de interesses na América Central, na África e mesmo na Ásia (Fajnzylber, 1983 e Hobsbawn, 1994).

Os custos elevados impostos pela crise e a necessidade dos governos responderem rapidamente fortaleceram as articulações regionais. A maior concorrência nos mercados internacionais estimulou as relações existentes em certas regiões. Nesta conjuntura, o projeto da CEE e a zona de interesses no sudeste asiático articulada pelo Japão apareceram para o resto do mundo capitalista como os primeiros blocos regionais.

A crise econômica em um contexto de rápida globalização financeira e de certos mercados de bens duráveis de consumo que provocava um estilhaçamento das fronteiras econômicas nacionais, levou a que os países buscassem responder a esta conjuntura através da formação de blocos regionais. Entretanto, observa-se uma mudança dos objetivos nos processos recentes de integração, onde os aspectos comercial e monetário ganham espaço, em detrimento de uma visão mais abrangente do processo que privilegiasse a questão do desenvolvimento regional mais equilibrado.

Nas três Américas, tanto a experiência do NAFTA como a do MERCOSUL vão nesta direção. A preocupação central volta-se para a redução das barreiras alfandegárias com o intuito de estimular o comércio regional. Por outro lado, um aspecto que caracteriza as experiências de integração que se desenvolvem no continente americano é a crescente abertura para o resto do mundo das economias da América Latina. De acordo com Huerta (1992: 31), *com o NAFTA, os EUA desejam tornar irreversíveis as mudanças recentes que tem ocorrido na economia mexicana, sobretudo no que se refere à uma maior generalização da abertura externa a toda a economia, ao processo de privatização e a entrada de investimentos estrangeiros diretos... O processo de internacionalização das economias e de complementaridade que se tem desenvolvido entre ambas as economias, faz que os investimentos estrangeiros no país tendam a incrementar, o que requer, de maneira complementar, uma maior segurança para os mesmos. Daí a importância do NAFTA e a modificação dos investimentos estrangeiros diretos que ele exige.*

O processo de liberalização observado no caso mexicano tem sido reproduzido na experiência do MERCOSUL, particularmente em seus dois principais países – Argentina e Brasil. É interessante notar que o Tratado de Assunção foi assinado quando ambos os países adotavam medidas importantes de abertura de suas economias. No Brasil do ano de 1990, o governo recém empossado adotava uma política de abertura comercial e alardeava que ela se constituía em um canal importante para a reinserção do Brasil na modernidade capitalista e nos fluxos de recursos financeiros internacionais. Em 1991, ano da assinatura do Tratado, o governo Menem adotava o Plano de Conversibilidade que não somente equiparava o Peso ao Dólar, como garantia a conversão da moeda nacional pela moeda americana e reduzia drasticamente as barreiras alfandegárias e tarifárias.

Assim, pode-se falar que as experiências do MERCOSUL e do NAFTA têm representando para Brasil e México sejam relações comerciais mais abertas entre os países membros, sejam

relações semelhantes destes com os países desenvolvidos. As relações mais abertas e a integração regional sinalizariam condições mais favoráveis à entrada e a saída de capitais estrangeiros, ampliando-se desta forma o circuito globalizado de valorização financeira. Cabe ressaltar, ainda, que *os custos globais do ajuste da integração latino-americana não têm ocupado, ao menos até pouco tempo, um lugar preponderante nas políticas da maioria dos países da região e, em consequência, tampouco tem sido um obstáculo de peso para promover a integração regional. Por um lado, a liberalização comercial unilateral antecedeu, geralmente, o estabelecimento de novos acordos de integração. Os custos do ajuste tinham que ver sobretudo com a abertura para o resto do mundo, mais que com a liberalização comercial a nível regional. Por outra parte, a liberalização intra-regional do comércio tem avançado gradualmente, sobretudo mediante acordos comerciais bilaterais dos países que historicamente não tem sido parceiros comerciais importantes. Portanto, a expansão do comércio inter-regional tem obedecido em grande medida a liberalização unilateral. Por conseguinte, poderia se pensar que aquilo que tem predominado é uma forma particularmente “superficial” de integração* (Fuentes, 1994: 87). Podendo-se dizer, contudo, que, mesmo que superficial, a integração aparece como um elo importante da nova política econômica adotada pelos países latino-americanos.

3 Ajuste e crescimento econômico

Um aspecto da nova política que deve ser ressaltado é sua dificuldade em produzir taxas elevadas de crescimento econômico. Os melhores momentos das economias mexicana e brasileira não têm se pautado por incrementos estonteantes do Produto Interno Bruto. Como mostram os dados da Tabela 1, as elevações dos PIB mexicano e brasileiro nos períodos de 1990/94 e 1993/95, respectivamente, mantiveram-se em patamares relativamente baixos, comparativamente aos conhecidos por estes países nos anos 50/70 (Romo, 1994; Mattoso & Baltar, 1996). Mesmo assim, o baixo incremento do produto gerou um déficit elevado nas balanças comerciais.

Ademais, a recuperação limitada não sinalizou que, caso mantida, alimentaria um movimento de crescimento sustentado no futuro próximo. Como mostram os dados sobre a formação bruta de capital fixo de ambos os países, os investimentos permaneceram relativamente baixos durante os bons momentos econômicos desta década – ver Tabela 2, não sugerindo, portanto, a construção de uma capacidade que possa criar um maior potencial produtivo no futuro e que abra a possibilidade de superação dos estrangulamentos externos vividos pela estrutura econômica.

Tabela 2
Formação bruta de capital fixo em relação ao Produto Interno Bruto
Brasil e México, 1981/95

	B r a s i l	M é x i c o
1981	21,6	23,2
1985	16,4	16,7
1990	15,5	16,5
1991	14,6	17,0
1992	13,6	17,9
1993	14,0	17,6
1994	15,0	18,2
1995	16,6	14,0

Fonte: Brasil, IBGE; México, INEGI.

Se considerarmos que a nova política se propunha resolver os problemas de competitividade presentes anteriormente nestas economias, promovendo a modernização econômica através de uma maior pressão competitiva sobre os agentes, seria de se esperar uma elevação mais expressiva da formação bruta de capital fixo. A expansão conhecida inicialmente não tem gerado nem um crescimento mais significativo do produto nacional, nem uma elevação da taxa de investimentos que tenha capacidade de construir bases econômicas mais sólidas para um crescimento futuro.

Tabela 3
Evolução da produção industrial segundo categorias de uso ⁽¹⁾
Brasil, 1975/95

Anos	Indústria de Transformação	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo		
				Total	Duráveis	Não-Duráveis
1975-80	86,1	125,5	77,6	80,0	78,4	80,2
1981-84	90,1	94,4	86,9	85,7	85,2	89,8
1985-89	107,6	116,0	106,7	103,0	102,5	102,8
1989	110,4	118,3	109,6	105,9	106,1	105,5
1990	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1991	105,5	98,7	97,8	102,3	104,7	101,8
1992	94,4	91,9	95,4	96,8	91,0	97,9
1993	97,4	100,8	100,6	106,7	117,5	98,9
1994	100,6	119,6	107,1	111,3	135,3	101,2
1995	110,0	120,1	107,5	117,6	151,5	112,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Industrial Mensal.

⁽¹⁾ Média de 1990 = 100.

Dois outros aspectos evidenciam as dificuldades da recuperação assentada na nova política econômica. O primeiro deles refere-se aos efeitos diferenciados da recuperação sobre os níveis de produção industrial. Na experiência brasileira, o aumento da produção de bens duráveis de 66%, entre 1993 e 1995, representou uma elevação de 32% em bens de capital,³ 13% em bens intermediários e 15% em bens de consumo não-durável – Tabela 3. A recuperação, em grande medida concentrada na indústria de bens duráveis, mostra uma forte dispersão do grau de recomposição do produto setorial, sugerindo a drenagem para o setor externo de parte importante dos efeitos positivos da melhor performance da indústria de transformação.

Os vazamentos dos efeitos da recuperação para o setor externo são melhor observados na experiência mexicana, onde a expansão do setor industrial foi significativamente mais baixa – Tabela 4. No período de 1991/94, o aumento da produção industrial não foi suficiente para recompor o nível prevalecente em 1990, sendo concentrado na indústria de alimentos, bebidas e tabaco (13%). Esta recuperação foi ainda mais limitada nos segmentos de metalurgia básica e minerais não-metálicos. Tanto o setor de química e petroquímica, marcado pela presença importante da extração de petróleo, como o de produtos metalúrgicos, maquinaria e equipamentos não conseguiram retomar os níveis de produção anteriores. Ao contrário, as zonas de processamento para exportação (*maquillas*), grandes consumidoras de insumos importados, elevaram em 51% sua produção.

(3) A elevação da produção de bens de capital deve ser tomada com o devido cuidado, em razão da recuperação ter se realizado a partir de um nível muito baixo de produção. A dimensão limitada da recuperação setorial é reafirmada pela recomposição lenta da taxa de investimento.

Tabela 4
Evolução da produção industrial segundo gêneros de atividade ⁽¹⁾
México, 1990/95

	1991	1992	1993	1994	1995
Indústria de Transformação (exc. Maquiladoras)	99.4	96.5	91.4	95.4	102.5
Minerais Não Metál.(Exc. Petróleo e Carvão)	108.5	110.8	113.6	117.2	96.3
Metalúrgica Básica	82.3	71.7	65.7	70.5	92.8
Prods. Metal., Maquinaria e Equipamentos	105.5	104.6	96.3	101.0	110.3
Química e Petroquímica	95.9	89.8	84.4	89.0	102.5
Madeira e Produtos de Madeira	91.5	84.5	79.4	81.2	72.9
Papel e Derivados	91.5	84.2	77.1	75.4	91.0
Textil, Vestuário e Couro	92.0	84.6	75.9	71.6	62.4
Alimentos, Bebidas e Tacaco	105.6	108.5	108.3	113.4	110.8
Outras Indústrias	106.0	107.2	95.1	99.5	83.2
Maquiladoras	101.1	104.3	109.5	121.1	141.5

⁽¹⁾ Média de 1990 = 100

Fonte: INEGI.

A desproporção na performance intersetorial expressa o papel do aumento das importações no crescimento da produção de bens duráveis no Brasil e nas *maquillas* no México. Este é o segundo aspecto que caracteriza a recuperação destas economias. A recomposição do produto gerou um rápido aumento das importações, transformando os superávits comerciais em mega-déficits. O saldo de US\$ 16 bilhões da balança comercial brasileira, em 1989, transforma-se em um déficit de US\$ 3 bilhões, em 1995, enquanto que o equilíbrio da balança comercial mexicana, em 1989, resultou em um déficit de US\$ 18 bilhões em 1994.⁴

O crescimento rápido das importações deve ser associado à abertura econômica indiscriminada promovida por ambos os países e, em especial, à valorização das moedas nacionais provocada pela política de fixação das taxas de câmbio. A abertura com valorização cambial foi fundamental para reduzir rapidamente, em especial na experiência brasileira, a inflação, pois os produtos locais passaram a sofrer uma concorrência acirrada dos produtos importados. Esta concorrência se fez presente nos mercados de bens duráveis – automóveis e eletrônicos em geral – mas também nos mercados de bens não-duráveis, como alimentação e vestuário. A competição acabou por conter os preços locais, permitindo, entretanto, que o consumo interno passasse a ter uma parcela significativa de produtos importados, afetando negativamente a recuperação da produção industrial.

(4) Como afirma a Eurostat (1996), o déficit da Comunidade Européia com a América do Sul de US\$ 11 bilhões, em 1990, tem virtualmente desaparecido em 1995. Desde 1990, as importações da Comunidade têm crescido a uma taxa anual de 2,4%, fortemente ultrapassada pela taxa de 19% observada nas exportações... A elevação tem origem inteiramente no comércio com os países do MERCOSUL, ...Brasil e Argentina foram os mais importantes parceiros comerciais da Comunidade Européia, respondendo, respectivamente, por 44% e 15% das importações e 46% e 18% das exportações de 1995.

Tabela 5
Evolução dos principais agregados da balança de pagamentos
Brasil e México, 1989/95

	Em Milhões de Dólares						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Brasil							
Contas Correntes	1002	-3823	-1450	6089	20	-1153	-18136
Comercial	16112	10747	10578	15239	14329	10861	-3157
Exportações (fob)	34375	31408	31619	35793	39630	44102	46506
Importações (fob)	18263	20661	21041	20554	25301	33241	49663
Serviços	-2785	-3761	-3891	-3342	-5590	-5346	-7495
Capitais	710	4594	229	9974	9504	8810	29609
México							
Contas Correntes	-5825	-7451	-14888	-24442	-23400	-28784	-654
Comercial	405	-881	-7279	-15934	-13481	-18465	7088
Exportações (fob)	35171	40711	42687	46196	51885	60882	79542
Importações (fob)	34766	41592	49966	62130	65366	79347	72453
Serviços	-672	-2229	-2090	-2684	-2529	-2589	1241
Capitais	1863	9484	25320	26467	32585	11555	15311

Fonte: Banco Mundial.

Frente aos efeitos devastadores do déficit comercial sobre a economia mexicana, que resultou na insolvência financeira do país em dezembro 1994, o governo brasileiro, em meados de 1995, adota medidas restritivas com o objetivo de conter o crescimento das importações. Mesmo assim, a balança comercial acabou acumulando um saldo negativo no final daquele ano.

As medidas implementadas permitiram contornar os problemas da balança comercial, apesar de terem produzido uma nova recessão com mais uma redução nos níveis de emprego formais de ambas as economias.

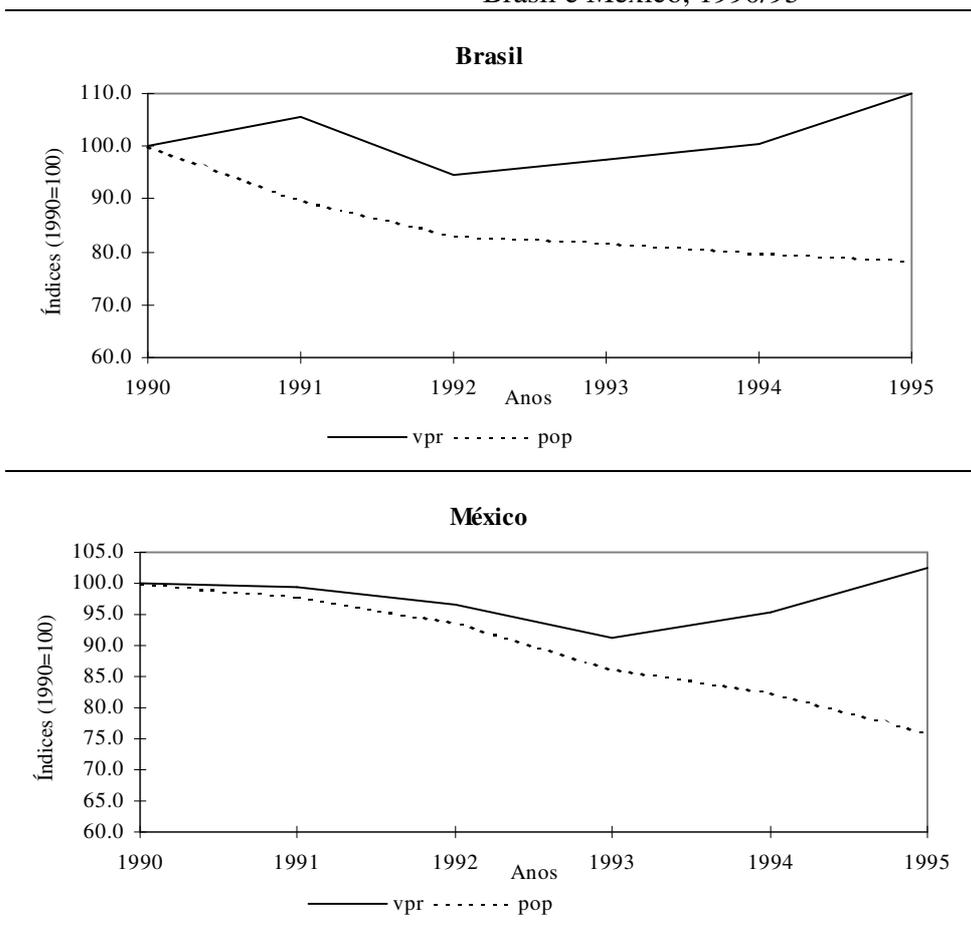
4 A nova política econômica e o mercado de trabalho

Um importante aspecto que caracteriza a nova política econômica é sua incapacidade de recompor o nível de emprego. Apesar da expansão econômica mexicana (1991/94) e brasileira (1993/95), nota-se que a melhora da produção industrial foi acompanhada da continuidade da tendência de queda permanente do emprego industrial.

A falta de sintonia entre produção e emprego – ver Gráfico 1 – decorre da pressão competitiva imposta pela nova política econômica sobre a estrutura industrial local, que é obrigada a proceder um ajuste produtivo que garanta a sobrevivência no novo contexto econômico. Entretanto, na falta de uma política industrial, frente às mudanças tecnológicas que provocam rápido sucateamento dos equipamentos e o elevado custo do dinheiro no mercado interno e face ao processo de internacionalização dos setores nacionais mais débeis, as empresas industriais acabaram por adotar posturas defensivas, racionalizando a produção através da redução seletiva dos mercados em que atuam, da modernização parcial de suas plantas e da terceirização de produção e serviços de

apoio. Se desenvolve uma modernização às avessas, pois a racionalização provoca, no melhor dos casos, uma desindustrialização parcial, reduzindo as relações intersetoriais e induzindo uma maior especialização e internacionalização da estrutura produtiva local. Ao invés de se produzir um novo desdobramento da estrutura industrial, se consolida a sua redução e desarticulação. Pode-se considerar, que estas transformações caracterizam *um processo de reestruturação "regressiva" e de "crescente heterogeneidade estrutural"* (Kosacoff, 1993).

Gráfico 1
Evolução do produto industrial e do pessoal ocupado na produção
Brasil e México, 1990/95

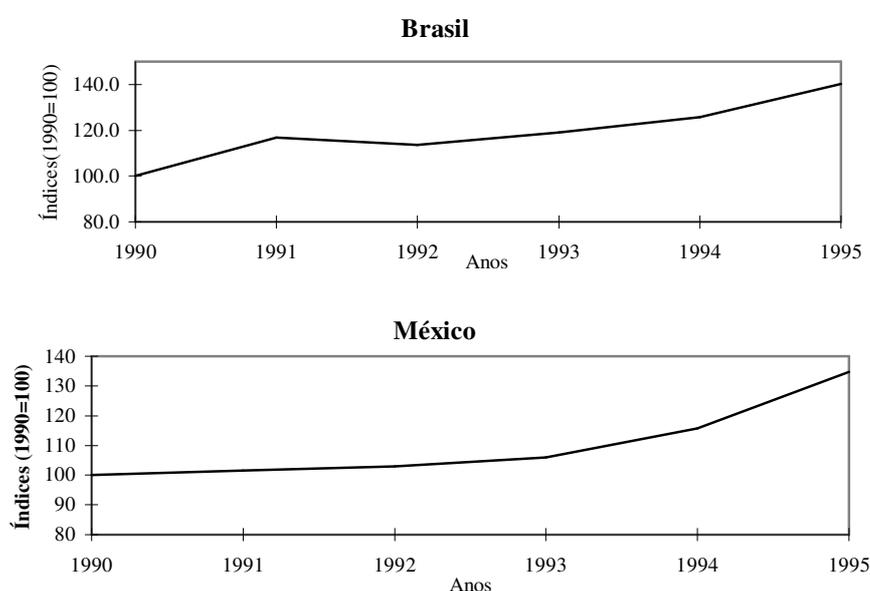


Fonte: Brasil, IBGE; México, INEGI.

A modernização se articula com a destruição de segmentos industriais mais defasados tecnologicamente, favorecendo uma elevação rápida da produtividade industrial – Gráfico 2. Analisando o caso brasileiro, Feijó & Gonzaga (1994) consideram que esta modernização além de possuir um caráter defensivo tende a se realizar de maneira permanente, pois a política de abertura comercial induz um aumento sistemático da produtividade industrial, seja pela incorporação de novas tecnologias seja pela racionalização econômica provocada pela recentragem produtiva, terceirização e queima de parte da capacidade de produção.

A modernização com caráter defensivo parece ser coerente com a manutenção da formação bruta de capital em nível relativamente baixo. A taxa de investimento baixa pode estar expressando a introdução seletiva de novos equipamentos concentrada nos segmentos mais modernos da economia, concomitantemente à destruição de capacidade nos segmentos econômicos mais frágeis (Considera, 1995). Ademais, esta taxa de investimento deve ser predominantemente sustentada pelo setor privado, face a desaceleração, quase completa, das inversões públicas no sistema de infraestrutura.

Gráfico 2
Índices de produtividade da Indústria de Transformação
Brasil e México, 1989/95

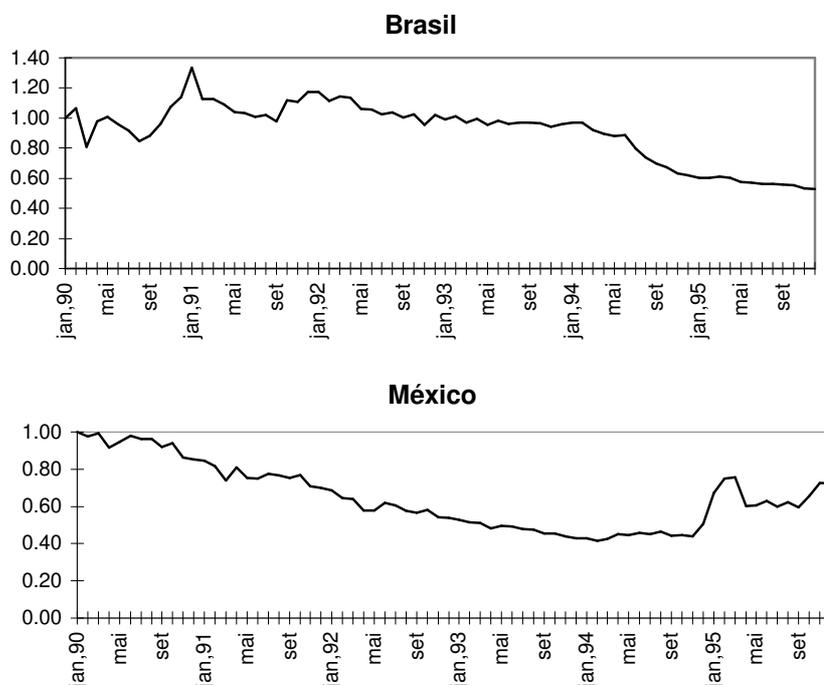


Fonte: Brasil, IBGE; México, INEGI.

Este padrão de aumento da produtividade industrial conhecido no Brasil parece estar sendo também reproduzido na economia mexicana, com uma maior concentração dos investimentos nas *maquillas* e que tem provocado uma crescente polarização entre estas e a base industrial voltada para o mercado interno (De La Garza, s.d.), melhor evidenciada pela desproporção entre os crescimentos dos dois setores.

O caráter contínuo da modernização defensiva se deve às pressões permanentes exercidas pela concorrência externa, potencializada pela valorização cambial. A redução lenta do salário real, garantida pela maior estabilidade de preços, conjuntamente com a valorização da moeda nacional determina uma queda acentuada da relação câmbio/salário, reduzindo os ganhos dos setores com maior inserção internacional.

Gráfico 3
Relação câmbio e salário-hora da Indústria de Transformação
Brasil e México, 1990/95



Fonte: Brasil, IBGE; México, INEGI.

Por outro lado, a valorização cambial em um contexto de estabilidade de preços provoca uma queda da relação câmbio/salários (Gráfico 3), reduzindo a lucratividade dos setores exportadores, reforçando ainda mais a pressão competitiva sobre este segmento da indústria local. Esta perda de lucratividade também se manifesta para os segmentos industriais voltados exclusivamente para o mercado interno, na medida que os produtos importados – cujos preços são barateados pela valorização cambial – forçam uma deflação de preços dos produtos locais. Neste sentido, a possibilidade de uma menor lucratividade deve fomentar a tomada de decisões de modernização produtiva (Huerta, 1992).

Assim, a modernização assume um caráter de racionalização econômica permanente, definindo uma trajetória contínua e decrescente do emprego industrial, mesmo nos momentos de aumento da produção setorial. Apesar do nível significativamente mais baixo do padrão de consumo e do menor grau de modernidade da estrutura produtiva nos países em análise, o processo de modernização ganha características semelhantes às observadas nos países desenvolvidos (Dedecca & Montagner, 1993), onde ele tem se traduzido, principalmente, em racionalização produtiva com a contração permanente do nível de emprego (Dedecca, 1996).

A faceta mais grave deste movimento decorre do fato da nova política econômica não ter apresentado, até o presente momento, sinais de que tenha capacidade de viabilizar um crescimento de longo prazo. Após o surto de expansão provocado logo após a adoção dos planos de estabilização, viabilizado em grande medida por um superávit comercial anteriormente existente, os movimentos

de recuperação passam a ocorrer com uma intensidade e em um lapso de tempo menores, pois o abrandamento da política restritiva ao ser acompanhado por um aumento rápido das importações acaba exigindo a retomada da política de austeridade econômica.

Assim, as fases curtas de crescimento lento seguidas de períodos recessivos, em um contexto de permanente racionalização econômica, são incapazes de reverter a tendência de declínio sistemático do nível de emprego industrial. Neste sentido, torna-se uma constante a deterioração do mercado de trabalho industrial, perdendo-se, por outro lado, a perspectiva, ao menos no curto prazo, de que o nível de emprego setorial pudesse se estabilizar.

5 A nova política econômica e as relações de trabalho

Alterações nos sistemas nacionais de relações de trabalho aparecem, também, como uma exigência da nova política econômica. Como mostramos anteriormente, as empresas são constantemente pressionadas a aumentarem seus níveis de produtividade. As decisões de racionalização produtiva viabilizam estes ganhos, que, no entanto, são comprometidos pela valorização cambial e pela concorrência desleal de produtos externos no mercado local. Assim, faz-se necessário acelerar ainda mais os ganhos de produtividade com o objetivo de recompor efetivamente a lucratividade das empresas.

Dois podem ser os caminhos para alcançar esta meta. O primeiro deles se consolidaria via uma elevação dos investimentos (formação bruta de capital fixo) que promovesse uma modernização mais acelerada e extensa do parque produtivo. Face a ausência de uma política industrial, as empresas são obrigadas a resolverem os problemas de financiamento, de depreciação rápida do capital fixo determinada pelo envelhecimento precoce das novas gerações de equipamentos e de expansão de mercado. Mesmo assim, elas podem ser surpreendidas no meio do processo por mudanças na política econômica, variações no custo do endividamento ou entrada agressiva de um novo concorrente externo no mercado local. Neste sentido, a modernização radical torna-se uma estratégia de alto risco que pode comprometer a inserção das empresas em seus mercados e mesmo sua condição financeira.

Portanto, as empresas, ao invés de optarem pela trajetória radical cheia de riscos, procuram articular a introdução seletiva de novos equipamentos com mudanças no sistema de organização gerencial da produção. É fato que esta opção pode não maximizar os resultados da modernização, mas ela se caracteriza, sem dúvida, na alternativa mais segura. Ademais, ela permite diluir, no tempo, os custos relativos ao sucateamento da planta produtiva existente.

Estas mudanças no sistema gerencial, introduzidas inicialmente nos anos 80, vêm se acelerando na década atual. A integração de fornecedores à produção final, a adoção de métodos de gestão de estoques, programas de redução de perdas e mudanças no desenho da base produtiva (células ou módulos de produção) e círculos de controle de qualidade, entre outras, produzem mudanças organizacionais que vêm transformando as plantas produtivas e exigindo a reconfiguração dos sistemas de relações de trabalho.

Neste contexto, a flexibilidade quantitativa permitida pela facilidade de contratação e demissão de mão-de-obra ou pela contratação informal deixam de ser suficientes. Ao contrário, a queda do nível de emprego tende a reduzir a rotatividade da mão-de-obra. Agora, a demanda passa a ser pela flexibilidade funcional e qualitativa. Sob o prisma da nova política econômica, faz-se

necessário adequar o sistema nacional de relações de trabalho aos requerimentos impostos por uma maior qualidade e competitividade da base produtiva.

As mudanças no sistema devem abrir campo para uma relação de maior cooperação entre empresa e trabalhadores, em geral possibilitada pela adoção de estruturas de negociação descentralizadas e, se possível, construídas entre a empresa e seus trabalhadores. O novo sistema deve se responsabilizar pelo estabelecimento das principais normas e regras que ordenam os contratos de trabalho, como o custo de demissão, direito de férias, custo da hora extra, padrão de jornada de trabalho, adicionais de insalubridade e periculosidade, forma de remuneração, 13^o salário, trabalho nos finais de semana e noturno, etc. Em suma, se propõe o fim de certos direitos públicos do trabalho, transferindo o seu estabelecimento para a esfera da empresa.

Se, por um lado, estas mudanças nos sistemas de relações de trabalho são justificadas pela necessidade de compatibilizar os custos do trabalho à performance da empresa, argumenta-se, por outro lado, que esta mudança romperia o artificialismo das negociações coletivas, garantido pela intervenção do Estado no mercado de trabalho. Neste sentido, as mudanças são tomadas como um instrumento de fortalecimento das negociações coletivas e dos sindicatos.

As alterações propiciadas pelo *Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad e de la Calidad* — ANEPC, firmado entre o Estado mexicano, os empresários e os sindicatos em 1992, contemplaram este objetivo. Como afirma De La Garza (1994), o ANEPC conforma as idéias mais avançadas da doutrina da qualidade total com a incorporação do papel exercido pelo novo sindicalismo e pela democracia industrial (p.23, tradução nossa). O acordo permitiu consolidar os objetivos que, segundo o Presidente Salinas, deveriam nortear o novo sindicalismo: descentralização das negociações ao nível das empresas, manutenção do compromisso histórico entre as centrais sindicais e o Estado, consolidação de um espírito cooperativo que promova ganhos de produtividade e qualidade e estabelecimento, entre os trabalhadores, de uma nova cultura da produtividade (Salinas de Gortadi, 1990, apud De La Garza, 1994). A consolidação do acordo se realiza em um contexto de fragilidade do movimento sindical, provocada inclusive pela postura agressiva do Presidente Salinas contra as lideranças mais combativas, que foram enfraquecidas graças a especificidade da organização política mexicana. De acordo com Nassif (1994), Salinas deu marcha a um processo de modernização autoritária que renovou as lideranças políticas e sindicais, removeu os obstáculos políticos e destruiu as forças que a ele se opuseram (p.136). O ANEPC consolidou este movimento de transformação econômica e política iniciado, em 1987, com o *Pacto de Solidaried Económica*. Assim, uma maior flexibilidade das relações de trabalho torna-se uma realidade no México, depois de 1993.

Mudanças com o objetivo de flexibilizar as relações de trabalho não têm sido uma característica marcante da modernização econômica no Brasil, até o primeiro semestre de 1996. A formação dos níveis mais centralizados da organização sindical, nos anos 80, estimulou a negociação coletiva nos segmentos econômicos mais dinâmicos, sem no entanto quebrar a velha estrutura sindical e a sistemática de negociação estabelecidas no país desde os anos 30. Por outro lado, a Constituição Nacional de 1988 ampliou certos direitos sociais e do trabalho, bem como procurou atuar no sentido de reduzir – via a elevação do custo da demissão – a elevada rotatividade que historicamente caracteriza o mercado de trabalho brasileiro. Assim, o movimento sindical procurou construir seus níveis centralizados de organização e negociação, ao mesmo tempo que o Estado ampliou os direitos sociais, reforçando, desta maneira, a regulação pública sobre o mercado e

as relações trabalho e dando marcha a um movimento em sentido contrário ao trafegado pelos países desenvolvidos e latino-americanos, onde a desregulação havia se tornado a política comum.

A vitória da proposta conservadora, em 1989, ampliou o espaço para o discurso pela flexibilidade do mercado e das relações de trabalho. Enquanto que a nova política econômica forçou a legitimação deste discurso. Entretanto, somente a partir do Plano Real, tem se realizado um debate mais intenso sobre a flexibilidade. A maior velocidade da modernização econômica, depois de 1994, tem apontado para a necessidade de se alterar o sistema nacional de relações de trabalho com o objetivo de permitir uma maior capacidade de resposta por parte das empresas ao processo de concorrência.

Como mostramos anteriormente, ganhos mais significativos de produtividade por parte das empresas dependem de um maior investimento ou da introdução de mudanças na organização do trabalho. Frente aos elevados riscos inerentes à primeira opção, a segunda vertente aparece como a mais segura. O governo Fernando Henrique sinaliza seu propósito de permitir que alguns dos direitos inscritos no artigo 7º da Constituição Nacional⁵ sejam objeto de negociação coletiva,⁶ além de promover uma redução dos encargos sociais e de permitir melhores condições para contratação de mão-de-obra em regime temporário com encargos sociais reduzidos por um período superior a três meses. A justificativa desta proposta é a existência de um elevado custo do trabalho (*Custo Brasil*) que penaliza a capacidade competitiva das empresas com produção local. Por outro lado, faz parte desta proposta a introdução do Contrato Coletivo de Trabalho com a adoção da pluralidade sindical.

Segundo o governo e certos analistas, o atual sistema de relações de trabalho estaria engessando as relações entre empregadores e empregados, comprometendo um melhor rendimento e crescimento das empresas e, por conseqüência, impedindo elevações salariais e do nível de emprego. Além disso, os custos de um sistema de relações de trabalho considerado anacrônico estariam estimulando os trabalhadores a aceitarem contratos de trabalhos não protegidos, em razão destes permitirem ganhos relativamente mais elevados devido ao fato das empresas transferirem para os salários parte dos custos impostos pela contratação legal de mão-de-obra. Assim, as mudanças propostas pelo governo atenderiam tanto os empresários como os trabalhadores. Por outro lado, o contrato coletivo e a liberdade sindical romperiam as amarras que recaem sobre os sindicatos mais combativos, que são estrangidos no processo de negociação coletiva pela legislação pública existente. A proposta governamental aparece como um instrumento eficaz tanto economicamente como política e socialmente.

Seja o acordo firmado no México como a proposta que se desenha no interior do governo brasileiro, sugerem que a flexibilidade das relações de trabalho permite recompor a eficiência econômica com resultados positivos no campo social. Também, sugerem que tais resultados emergem prontamente, resolvendo os problemas de competitividade, fiscal e de emprego que gravam estas economias no curto prazo.

As reformas adotadas pelo México, entre 1987 e 1992, não validam a existência de tal virtuosismo. Os problemas de competitividade têm se recolocado permanentemente, os de emprego e renda agravados sistematicamente e as condições de financiamento do setor público piorado. A

(5) Os principais direitos inscritos no artigo 70 da Constituição são: indenização compensatória e proteção contra a demissão involuntária (multa de 40% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço a que tem direito o trabalhador demitido); repouso semanal remunerado; pagamento adicional de um terço do salário nominal como adicional de férias; remuneração do trabalho noturno superior ao diurno; licença gestante de 120 dias; aviso prévio proporcional; adicional de remuneração para atividades penosas, insalubres ou perigosas, etc.

(6) Conforme entrevista com o Ministro do Trabalho, Paulo Paiva, publicada na Gazeta Mercantil (1995).

crise de dezembro de 1994 foi enfrentada com novas medidas de austeridade com a promessa de um futuro melhor, que até o presente momento não se delineia no horizonte da nação.

6 A nova política econômica: um processo de ajustes sem fim?

Como bem afirmou Comparato (1996), *dos objetivos de política econômica que constituem o chamado "quadrilátero mágico"– a estabilidade monetária, o equilíbrio cambial, o crescimento econômico constante e o pleno emprego–, ...[ela] só conseguiu realizar plenamente os dois primeiros*. A nova política econômica adotada pelo Brasil e México tem se mostrado eficaz no combate ao processo inflacionário. Entretanto, o crescimento, o emprego e renda continuam sendo questões sem solução a curto prazo. Ao contrário, a estabilidade dos preços vem sendo obtida graças a um processo de racionalização econômica permanente, determinado pela abertura comercial e pela valorização cambial, que cria breves surtos de expansão seguidos de períodos de recessão econômica. Neste movimento perverso da economia, vai se reduzindo a dimensão ocupacional dos mercados nacionais de trabalho, a partir da contração rápida do emprego industrial acompanhada de uma maior precarização e desemprego da população economicamente ativa.

A desregulamentação econômica e social progride a cada fase recessiva destas economias, impondo custos sociais crescentes sem resultados concretos mais candentes. Este processo vivido em nossos países tem se reproduzido, com *timings* diferentes, nos países desenvolvidos, em especial os europeus. A desregulamentação também tem sido a marca de uma política econômica centrada na estabilização de preços com apreciação da moeda nacional (Dedecca, 1996).

Recentemente, nas sociedades desenvolvidas, *...tem ocorrido uma mudança significativa na preferência entre inflação e desemprego. Antes o desemprego era o medo dominante; o pleno emprego era o principal teste do desempenho econômico...Mas a realidade mais profunda é que a inflação é agora considerada, pela parte mais afliente da sociedade moderna organizada, a ameaça central ao bom desempenho econômico; preços estáveis são o objetivo dominante. O desemprego, nessa visão, tornou-se um instrumento da estabilização de preços. Isso reflete uma nova realidade, que não costuma ser tão rudemente descrita, mas visivelmente, até intrometidamente, presente* (Galbraith, 1996:51).

Os efeitos desta política sobre o emprego e a renda têm sido claramente negativos. Apesar da desregulamentação dos mercados de bens, serviços e trabalho ocorrida, nos últimos 20 anos e com intensidades diferenciadas, nos países desenvolvidos, os defensores da nova política econômica continuam associando os problemas do mercado de trabalho à uma suposta rigidez imposta pela regulação pública.

Nossa inserção atrasada e periférica no desenvolvimento econômico também se manifesta no campo das idéias. Enquanto a crítica a nova política econômica ganha corpo naqueles países, nossos governos e parte dos estudiosos alardeiam efusivamente a benesses da desregulamentação e da

flexibilidade das relações econômicas, sociais e de trabalho.⁷ Apesar da adoção da nova política no México e no Brasil não estar produzido os virtuosos e esperados efeitos.⁸

Para seus defensores, pouco importa que esta nova política produza um processo de racionalização econômica permanente. Para eles, seus efeitos destrutivos sobre a estrutura produtiva e o encolhimento permanente dos níveis de emprego do setor industrial são inevitáveis, apesar de suas graves conseqüências sobre o desemprego e a precarização dos mercados de trabalho nacionais. O que interessa é estar no rumo certo, em direção à modernidade prometida pela economia globalizada do final do século XX. Afinal, desde o fim do século passado, era sabido que o capitalismo na sua fase mais desenvolvida não geraria empregos para todos. Neste sentido, os defensores da nova política se dobram aos ventos inevitáveis e irreversíveis da história, mesmo que as experiências nacionais de política econômica de sustentação da demanda agregada (keynesiana) possam ter permitido a superação dos traumas criados pelas crises econômicas e políticas do pós-30 até os anos 70, contrariando os desígnios inscritos na lógica capitalista.

A aceitação passiva da lógica da globalização dos mercados desloca o debate sobre o desenho de políticas industrial, fiscal e de rendas. Como nas primeiras décadas do século, as mudanças técnicas e o processo de financeirização em um contexto de crise também sinalizavam que a liberdade dos mercados abriria o caminho para a nova fase de prosperidade (Hobsbawn, 1994). Após o crescimento das economias desenvolvidas nos meados da década de 20, o livre jogo dos mercados levou a maioria destes países à bancarrota, sendo obrigados, frente os altos custos sociais e econômicos, a refazerem os mecanismo de regulação econômica e social.

Quando analisamos as experiências da nova política econômica no Brasil e no México, notamos que o rompimento com a política desenvolvimentista tem se traduzido em ampliação dos problemas de emprego nestes países. O agravamento destes problemas está associado à voracidade destrutiva desta política e a sua incapacidade de criar novas estruturas econômicas.

Os defensores da nova política argumentam que seus críticos exageraram ao analisar este poder destruidor, pois na era da globalização os problemas de emprego não mais são resolvidos a partir da lógica industrial. Para eles, o baixo desemprego aberto encontrado nos países latino-americanos comprova a capacidade da nova configuração econômica em sustentar os mercados nacionais de trabalho. Consideram, ainda, que a precariedade destes mercados decorre da ausência de mudanças maiores nos sistemas de relações de trabalho, que permitam as economias nacionais aproveitarem as virtudes da nova organização econômica flexível e globalizada, melhorando assim as condições de *empregabilidade* da população economicamente ativa, considerado o real problema de emprego. Por outro lado, entendem que programas sociais compensatórios permanentes passam a ser necessários, em razão da nova ordem produtiva não poder incorporar boa parte da mão-de-obra formada durante o período desenvolvimentista. Ampliam e desfiguram, deste modo, o escopo de importantes programas sociais, como o da renda mínima, tornando-os instrumentos de legitimação da exclusão social.

Esta clareza meridiana do discurso dos defensores da nova política econômica decorre, em primeiro lugar, de uma visão que desconsidera problemas econômicos e sociais que perpassam o

(7) Neste sentido, são exemplares as palavras do Secretário de Seguridade Social do Ministério do Trabalho e da Seguridade Social argentino expressas em artigo assinado: ...o crescimento econômico, por si só, não resolve o problema do desemprego...A estratégia do governo para fazer frente ao problema da desocupação gira em torno de dois eixos principais: consolidação do crescimento e a modernização [flexibilidade] trabalhista (Torres, 1996).

(8) A própria OIT (1996) reconhece a existência de poucas evidências que suportem visão que a legislação do trabalho tem imposto excessiva rigidez do mercado de trabalho ou ela tenha influenciado a capacidade competitiva externa dos países em desenvolvimento.

período desenvolvimentista. As soluções autoritárias (Brasil) ou os arranjos políticos populistas (México), legitimados pela política externa americana, impediram que o desenvolvimento econômico se articulasse ao estabelecimento de uma democracia industrial. Assim, os frutos do desenvolvimento foram distribuídos, sistematicamente, de maneira desigual, impondo um processo de exclusão social de boa parte da população, que se traduziu na falta de emprego ou em empregos precários, baixa renda e reduzido nível educacional.

O crescimento econômico com ampliação da desigualdade permitiu que pequenos segmentos afluentes da sociedade participassem efetivamente do padrão de consumo moderno. Deste modo, a crise do processo de industrialização ocorreu sem que se verificasse o esgotamento dos mercados de consumo, sinalizando, portanto, que os aumentos de renda, caso ocorressem e fossem melhor distribuídos, continuariam sendo alocados na compra de produtos básicos e não de serviços, sem expressar um padrão de consumo superior ou desenvolvido.

Neste sentido, os problemas em nossas economias não são de renovação de um mercado saturado que impede a ampliação do excedente e que provoca um acirramento da disputa por sua repartição, mas de ampliação deste mercado a ser viabilizado pela montagem de um sistema de financiamento adequado, que exige mudanças na forma de distribuição do excedente existente. Estas mudanças só podem se realizar se avançada a democracia industrial.

Neste sentido, a solução não passa pela destruição de direitos sociais existentes, mas pela ampliação destes, em especial pelo estabelecimento de mecanismos que facilitem o acesso a um emprego formal, a uma renda adequada, a moradia, a transporte público, a educação... A efetividade destes direitos não se associa, portanto, à flexibilidade do mercado e das relações de trabalho, em razão desta ser um elemento de destruição dos parcos direitos existentes e do nível de emprego prevalente.

Ao contrário do que propugna a nova política econômica, a democracia industrial depende da definição de políticas setoriais que permitam construir acordos entre segmentos sociais, com o intuito de administrar os conflitos existentes e de estabelecer politicamente os ganhos e perdas de cada um deles. Estas políticas devem regular tanto as relações econômicas e sociais no espaço nacional, como aquelas que se realizam com o resto do mundo.

É indubitável que o contexto internacional joga contra a adoção de uma política fundada em instrumentos de controle das relações externas e de defesa da base produtiva nacional. É verdade, também, que a adoção deste tipo de política, em um contexto tão desfavorável, afetaria negativamente o fluxo atual de capitais que pernoitam em nossas economias. Sem dúvida, não seriam pequenas as dificuldades externas que se apresentariam para esta opção de política econômica. Entretanto, o debate sobre as perspectivas para nossas economias não deve se submeter à lógica do caminho de menor resistência – ou da inevitabilidade, como recorrentemente afirmam os defensores da nova política econômica –, em razão desta jogar necessariamente para um segundo plano a discussão dos problemas sociais que crescentemente gravam nossos países, expressos em maior desemprego, pobreza e violência.

Assim, o equacionamento da questão social e, também, da econômica passa pelo conhecimento e enfrentamento das dificuldades de uma política econômica que promova seletivamente uma abertura associada a uma política industrial, que alavanque a base produtiva nacional. A defesa temporária de certos segmentos produtivos, adotada junto com programas de

financiamento e de desenvolvimento tecnológico, poderá ordenar o processo de reorganização produtiva, bem como os seus efeitos nefastos sobre o emprego.

Por outro lado, o fortalecimento das negociações coletivas, com a manutenção da base atual de direitos, e a implementação efetiva da Resolução 158 da OIT protegerão o emprego e favorecerão o aumento da produtividade e da qualidade. É óbvio que esta opção requer o avanço da democracia, via o estabelecimento de mecanismos tripartites de negociação e gestão das políticas públicas.

A existência de mecanismos tripartites trará, sem dúvida, para discussão de temas como o da justiça fiscal, da distribuição de renda e da questão agrária, em razão da sua importância para recuperar a capacidade do Estado em conduzir as políticas econômica e social. A reorganização do Estado, lastreada em instituições sóciopolíticas representativas, é fundamento para se pensar uma reinserção não passiva do país no cenário internacional, permitindo relacionar a política externa ao desenvolvimento socioeconômico nacional (CESIT, 1996: 73-9).

Como citado anteriormente, o *quadrilátero mágico* da atual política econômica tem garantido uma baixa inflação, sem criar um movimento de crescimento e desenvolvimento de longo prazo. A adoção desta política econômica é observada tanto entre os países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos – excetuando o Japão e certos países do sudeste asiático. As experiências nacionais dos países desenvolvidos mostram que os efeitos da nova política tendem a ser mais deletérios onde sua adoção se deu mais decididamente (Streeck, 1996). Apesar disto, observa-se uma incapacidade daquelas economias, em conjunto, darem origem a um movimento de crescimento de longo prazo, nos anos 90.

A necessidade de abandono da nova política não decorre, portanto, da qualidade do fruto que ela poderia produzir – isto é, um crescimento desigual – mas do fato dela não produzi-lo. A necessidade de uma alternativa de política econômica justifica-se pelos próprios resultados criados pela atual, que parece ser capaz, somente, de reproduzir uma movimento de estagnação do capitalismo (Thurow, 1996: 325; Fitoussi, 1996), que se manifesta de maneira muito mais perversa em sua periferia, como bem mostram as experiências brasileira e mexicana.

Bibliografia

- CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS E DE ECONOMIA DO TRABALHO - CESIT. *Relações de trabalho: atualidade e perspectivas*. Campinas: UNICAMP.IE.CESIT/FECAMP/RHODIA, 1996. (Relatório de Pesquisa).
- COMPARATO, F.C. Um rumo para o Brasil. *Folha de São Paulo*, 12 nov. 1996. p.1-3.
- CONSIDERA, C. Ideologia, globalização e emprego. *Jornal do Economista*, São Paulo, n.83, dez. 1995.
- DEDECÇA, C.S. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho. In: OLIVEIRA, C.A.B. et al. *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo: Scritta, 1996.
- DEDECÇA, C.S.; MONTAGNER, P. *Flexibilidade produtiva e das relações de trabalho*. Considerações sobre o caso brasileiro. Campinas: UNICAMP.IE, 1993. (Texto para Discussão, n.29).
- DE LA GARZA, H. *Las consecuencias laborales del TLC*. México: s.d. mimeo.
- _____ Industrial democracy, total quality and Mexico's changing labor relations. In: COOK, M.L. et al. *Regional integration and industrial relations in North America*. Cornell: Institute of Collective Bargaining/New York State School of Industrial and Labor Relations/Cornell University, 1994.
- EUROSTAT EU12 exports to South America up 18,4% in 1995 - performance outpaces trend in total extra-EU trade. *Eurostat News Release*, Luxembourg, Nov. 1996.
- FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. México, DF: Editorial Nueva Imagem, 1983.
- FEIJÓ, C.A.; GONZAGA, P. A evolução recente da produtividade e do emprego na indústria brasileira. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 63, dez. 1994.
- FITOUSSI, J.-P. Après l'écroulement du communisme, existe-t-il une troisième voie? In: CROUCH, C.; Streeck, W. *Les capitalismes en Europe*. Paris: La Découverte, 1996.
- FUENTES, J.A. El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 53, ago. 1994.
- GALBRAITH, J.K. *A sociedade justa: uma perspectiva humana*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- HOBBSBAWN, E. *Age of extremes - the short twentieth century (1914-1991)*. London: Michael Joseph, 1994.
- HUERTA, A. *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*. México, DF: Diana, 1992.
- KOSACOFF, B. La indústria argentina: un processo de reestructuración desarticulada. In: _____ et al. *El desafío de la competitividad*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1993.
- MATTOSO, J.; BALTAR, P. *Transformações estruturais e emprego nos anos 90*. Campinas: UNICAMP.IE. CESIT, 1996. (Cadernos do CESIT, n.21).
- NASSIF, A. A. The Mexican dual transition: State, unionism and the political system. In: COOK, M.L. et al. *Regional integration and industrial relations in North America*. Cornell: Institute of

Collective Bargaining/New York State School of Industrial and Labor Relations/Cornell University, 1994.

OIT. *World employment 1996/97 report* (Press kits). Geneve: OIT, 1996.

ROMO, H.G. El consenso de Washington en México. *Investigación Económica*, México DF, n. 207, mar. 1994.

STREECK, W. Le capitalisme allemand: existe-t-il? A-t-il des chances de survivre? In: CROUCH, C.; STREECK, W. *Les capitalismes en Europe*. Paris: La Découverte, 1996.

THUROW, L. *The future of capitalism*. New York: Morrow, 1996.

TORRES, C. Por qué es necesaria la reforma laboral. *Clarín*, Buenos Aires, 15 nov. 1996. p. 15.

VEIGA, J.P.C. MERCOSUL: evolução institucional e intervenção sindical. In: DESEP-CUT/IRES-CGIL. *MERCOSUL*, integração na América Latina e relações com a Comunidade Européia. São Paulo: Editorial Cajá, 1993.