

**O DESENVOLVIMENTO SOB IMPACTO DAS REFORMAS  
NA AMÉRICA LATINA: O LEGADO DOS ANOS 1990**  
*REFORMS IN LATIN AMERICA AND ITS IMPACT ON DEVELOPMENT:  
THE LEGACY OF THE 1990S*

*Meire Mathias<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Neste artigo, o binômio política externa e desenvolvimento ganham centralidade na reflexão, visto que, o objetivo é demonstrar a correspondência existente entre estratégias para o desenvolvimento e as diretrizes de inserção internacional do país. Sob essa perspectiva, retoma-se o processo de implementação de reformas voltados para o mercado no Brasil e na América Latina, tendo em vista distinguir questões referentes ao neoliberalismo disciplinar que, nos anos 90, provocou mudanças nas relações entre Estados e capitais.

**PALAVRAS CHAVE:** Política externa brasileira. Desenvolvimento. América Latina.

**ABSTRACT:** In this paper, the concepts of foreign policy and development gain centrality in reflection to demonstrate the correlation between development strategies and guidelines of international integration of the country. From this perspective, we analyze the process of implementing reforms aimed at the market in Brazil and Latin America, in order to distinguish issues relating to disciplinary neoliberalism which in the 90s, caused changes in the relations between states and capitals.

**KEYWORDS:** Brazilian foreign policy. Development. Latin America.

A arena de ponderações e campo analítico de nossas pesquisas circunscreve-se ao cenário mundial pós Guerra Fria e ao problema da inserção internacional do Brasil e dos países latino-americanos a partir desse período, quando se redefiniram estratégias econômicas de desenvolvimento nos países da região. Realizar uma discussão voltada para o sentido político desse processo na América Latina, permite que se adote como pressuposto que homogeneidade e heterogeneidade não são pares, e sim elementos fundantes de diferenciações sociais no interior dos Estados. Assim sendo, entende-se que os estudos de política e relações internacionais não devem ignorar os aspectos referentes às diversidades culturais e desigualdades sócio econômicas constitutivas da realidade latino-americana porque, deste prisma, podemos aprimorar nossa compreensão sobre a estrutura de poder no sistema internacional.

Compreende-se por sistema internacional o espaço em que os Estados se organizam e se relacionam, observada a hierarquia decorrente da diferenciação econômica, política, militar e tecnológica das unidades políticas. Pela análise de Silver e Slater (2001), as mudanças econômicas no pós Guerra Fria, apesar do seu alcance e sofisticação técnica - disseminadas com a formação de

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professora do Departamento de Ciências Sociais (DCS) da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

blocos, de organismos internacionais e crescentes corporações empresariais -, reafirma a tendência de acumulação do capital em escala mundial. Melhor dizendo, a concentração da maior fatia do produto mundial por parte de empresas oriundas de países desenvolvidos<sup>2</sup> corrobora para que esses mesmos Estados detenham o domínio do poder econômico na mesma escala.

Ora, se a representação da cena internacional não é destituída de sentidos, para melhor apreendê-la é preciso diferenciar os atores estatais e os atores não estatais que nela atuam. Do mesmo modo, faz-se necessário reconhecer a presença de interesses difusos, porém próprio de cada ator, bem como estabelecer a correlação de força existente entre esses mesmos, definida em termos de poder. Estamos assinalando que não basta uma análise em termos descritivos da atual estratificação de poder, pois é indispensável a ela acrescentar as dinâmicas dos processos e atores (MARTINS, 2002). Nesse sentido, cabe recordar que após a desintegração do bloco socialista e o esgotamento dos partidos comunistas na Europa e do ápice da crise da dívida externa dos países latino-americanos, com novas roupagens, vimos ressurgir no cenário mundial velhas ideias liberais pautadas por uma visão clássica e monetarista dos problemas econômicos.

À época, a leitura um tanto simplificada sobre o fim da Guerra Fria associada ao advento de uma “nova ordem” mundial, inadequadamente, favoreceu a difusão de uma ideia que se pautava pela probabilidade de certa horizontalidade gerada no âmbito da interdependência econômica, bastando somente que os Estados promovessem a abertura dos seus mercados para desfrutar os lucros gerados. Em virtude dos interesses envolvidos, tanto dos governos, quanto de empresas de capital privado, quis-se fazer acreditar que os países passariam a competir em igualdade de condições. Não obstante, por parte dos países potências (hegemônicos), o que vimos foi a manutenção de barreiras tarifárias e dificuldades na negociação de barreiras não-tarifárias, proteção dos chamados setores sensíveis, medidas restritivas contínuas em relação à exportação de tecnologia e, por conseguinte, o aumento de contenciosos entre países, algumas vezes discutidos no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), outras em Tribunais ad hoc, por exemplo no âmbito do Mercosul a “Guerra dos Pneus”, que refere se a restrição de ingresso de pneumáticos remoldados no Brasil.

Nos anos 1990, a ideia representada pelo *slogan* um mundo sem fronteiras e empresas sem nacionalidades alcançou patamares de aceitação inimagináveis, visto que, tanto serviu para manipular o imaginário social nacional, quanto influenciou os debates políticos sobre retomada do crescimento econômico e inserção competitiva dos países da América Latina. A disseminação das ideias formuladas nas *Business Management Schools* em favor da liberalização da economia, sobretudo financeira, foi veloz de tal modo que, em um curto espaço de tempo, aumentou consideravelmente a participação de empresas transnacionais nas economias nacionais da região, bem como reduziu a presença de empresas estatais. No caso da América Latina, as mudanças puseram em evidência a alteração de concepção do modelo de desenvolvimento nacional, sobretudo quando associadas às alterações no papel do Estado no que tange à formação de políticas interna e externa. O balanço das análises sobre o tema referente àquele período mostra que, de uma parte, o pensamento crítico via com preocupação o esgotamento do desenvolvimento endógeno no final do século XX, sobretudo porque a onda neoliberal parecia sugerir que os países da região não tinham outra opção senão regredir a sua infância

<sup>2</sup> Potências detentoras de estrutura produtiva e tecnológica intensa; apresentam alta atratividade de corporações transnacionais, capital financeiro e renda per capita alta; e, constituem poder militar com alcance e envergadura mundial.

social e econômica. De outra parte, entusiastas da chamada globalização, diziam acreditar que para alçar o desenvolvimento econômico nacional, bastaria incidir sobre a capacidade de competição das empresas de capital privado.

A questão central nessa discussão refere-se a demonstrar que, os países desenvolvidos (centrais) não somente exploram suas vantagens comparativas em relação aos países em desenvolvimento (periféricos), mas também controlam os mecanismos competitivos do mercado, considerando que são detentores de tecnologia avançada, alta produtividade e capacidade de desterritorialização da rede produtiva, o que reduz custos e facilita a comercialização e distribuição de mercadorias e produtos. Vale dizer, que para o Brasil e demais países latino americanos, os desdobramentos relativos ao abandono da concepção que confere ao mercado interno a capacidade de ser o núcleo dinâmico da economia, tanto pode aumentar a fragilidade da economia nacional em relação às empresas transnacionais, quanto pode aprofundar as desigualdades sociais superpostas à heterogeneidade regional em termos de desenvolvimento. Acrescente-se que, do ponto de vista hegemônico, a finalidade da agenda neoliberal se referiu a recomposição de taxas altas de crescimento dos países potências, notadamente membros da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos de estrutura de poder no sistema internacional, as nações que ao longo do século XX se firmaram enquanto potências (econômicas, militares e tecnológicas), mantiveram suas posições no sistema internacional, isto é, a estrutura permaneceu hierarquizada. Igualmente, nota-se que os Estados nacionais, dependendo do tema ou arena de decisões, continuam a almejar o desenvolvimento econômico, a melhoria de suas condições de defesa ou mesmo de exercício de sua liderança. Logo, percebe-se que, nos anos 90, a diferença não está nos objetivos traçados pelo Estado e classes dirigentes, mas em como alcançá-los, dada a dinâmica de internacionalização do capital e avassalante onda neoliberal.

Nesse contexto de mudanças, de certo modo, correto seria dizer momento de retrocesso, localizamos o Brasil que, ao longo do século XX, passou de um modelo agrário-exportador para outro de desenvolvimento de padrão industrial, ao mesmo tempo em que consolidou sua trajetória de atuação internacional na condição de país em desenvolvimento e na posição de país periférico. Com a política de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), o país recorreu a múltiplas estratégias de desenvolvimento e, mesmo que de maneira breve, fizeram parte desse processo momentos de maior intervenção do Estado (ora órgão regulador, ora agente empresarial), de incentivos fiscais e oferta de crédito e a garantia não só da reserva, mas de exclusividade para a empresa privada nacional. A proteção que deveria ter sido setorial e temporária acabaria, contudo, generalizada e perene, desestimulando ganhos de produtividade capazes de tornar a indústria nascente apta a andar com as próprias pernas. Uma postura paternalista que não preparou o país, em bases mais sofisticadas, para a defesa da indústria já estabelecida em condições competitivas. (BATISTA, 1994; p. 80)

Cabe lembrar, o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) começou a emitir sinais de esgotamento em meados dos anos 80, mas o cenário de crise consolidada corresponde ao final da década, que conferiu ao país novos desafios, naquilo que se referia à manutenção do padrão de desenvolvimento industrial com crescimento econômico, conexo à continuidade da inserção internacional favorável. Registre-se ainda que, a despeito das dificuldades derivadas da rapidez do processo de internacionalização do capital, bem como da

redução da importância geopolítica da América Latina no pós Guerra Fria, o Brasil prosseguiu atuando no cenário internacional de maneira relativamente autônoma. Não por acaso, aponta-se que desenvolvimento nacional e inserção internacional são dimensões da realidade que se encontram e se influenciam no campo de atuação marcado pela política externa.

Essas reflexões contribuem para pensar o Mercosul<sup>3</sup> de maneira crítica, visto que trata-se de um projeto de integração regional que transcende os aspectos exclusivamente comerciais e adquire dimensões sócio-econômicas significativas, na medida em que em suas raízes encontram-se determinantes históricos definidos pela crise dos Estados nacionais nos anos 80. Ressalta-se que após a crise da dívida, a realidade latino-americana adquiriu uma configuração que correspondia ao subdesenvolvimento, endividamento externo e contração da atividade produtiva nacional, com aumento da economia informal. Visto da perspectiva do sistema internacional, esses elementos configuram a questão social como um componente crítico-negativo ao desenvolvimento das nações latino-americanas e um diferenciador das reais condições de inserção internacional. Todavia, importa a nós destacar, mesmo que os governos não tenham uma estratégia clara, resultante de um plano de intervenção na atividade econômica, de alguma maneira os Estados acabam produzindo estratégias para o desenvolvimento, pois elas são expressões das relações de poder entre as forças políticas que operam na sociedade. Nesse sentido, as estratégias para o desenvolvimento se distinguem do próprio processo de desenvolvimento e, na verdade, as diferentes estratégias são tentativas de moldá-lo. (SALLUM, 2001).

Na América Latina, a tônica neoliberal norteou o discurso e conduziu a prática não só de grupos e classes sociais nacionais, mas também de equipes governamentais. Naquele momento, todos que almejavam maior acesso aos mercados e ao capital internacional, acreditaram que a ascensão seria propiciada pela implementação da nova versão do receituário liberal. Por essa razão, *market-oriented-reforms* foram implementadas nos países da região com ritmo e intensidade diferentes, acontecendo na Bolívia em 1985, no México em 1988, na Venezuela e no Peru em 1990. Na Argentina, que passou por um processo desindustrializante, as reformas voltadas para o mercado aconteceram durante o governo de Carlos Saúl Menem que, com Domingos Cavallo à frente do Ministério da Economia, programou sucessivos pacotes econômicos com medidas fiscais, cambiais e monetárias. O ajuste ao modelo neoliberal no país vizinho, observado o impacto, alterou e fragilizou a estrutura macroeconômica do país, gerou um déficit social alto e ainda afetou de maneira negativa o curso das negociações comerciais, quiçá o aprofundamento da integração produtiva no Mercosul.

Comparativamente, se considerarmos a temporalidade em que ocorreu no Chile e no México, a introdução de reformas voltadas para o mercado no Brasil é tardia, da mesma maneira que se for observada a amplitude e intensidade das reformas praticadas no país, veremos que não apresentam o mesmo grau de racionalidade alcançada nos países vizinhos. Todavia, são perceptíveis no caso brasileiro as alterações no papel do Estado quanto a definir

<sup>3</sup> Mercado Comum do Sul – União Aduaneira originalmente composta por 04 Estados-parte: Argentina e Brasil, no eixo principal, Paraguai e Uruguai, no eixo secundário. Atualmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru compõem o quadro de Estados associados; México e Nova Zelândia são observadores. A adesão da Venezuela, desde a assinatura do PROTOCOLO em 2006, é matéria controversa, objeto de ajustes e negociações no interior do bloco, contudo, desde agosto de 2012 sua entrada foi efetivada. Assim constituído, o Mercosul abarca uma população de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul), um PIB de US\$ 3,3 trilhões (83,2% do PIB sul-americano), com extensão territorial de 12,7 milhões de km<sup>2</sup> (72% do território do continente). Para mais informações, consulte o Portal <http://www.mercosur.int>

estratégias para o desenvolvimento sócio-econômico, especialmente pela ausência de medidas que pudessem evitar o desmonte de parte do parque industrial nacional, particularmente das pequenas e médias empresas, bem como de setores produtivos menos competitivos no cenário da globalização. Verifica-se, na verdade, que não foram poucos os que apoiaram a proposição neoliberal para o país e em diferentes instâncias governamentais, partidos políticos, centrais sindicais e grupos de interesse privado, forjaram o consenso que garantiu a Agenda das reformas.

A nosso ver, o arco de reflexões referente à adoção de políticas de natureza neoliberal nos países latino-americanos, não deve negligenciar a mudança do modelo econômico como uma tentativa de resposta ao esgotamento do modelo de desenvolvimento de natureza endógena. O tratamento dessa problemática, como dissemos, refere-se à crise do capitalismo nos anos 80, bem como ao aprofundamento do endividamento externo. Não por acaso, os países latino-americanos sofreram pressões por parte dos bancos credores internacionais como forma de fazer cumprir as metas estabelecidas para pagamento da dívida e acesso ao crédito. Nesse sentido, vale enfatizar e trabalhar a dimensão estrutural do desequilíbrio sócio-econômico criado na América Latina, a partir de decisões que levaram a cabo a liberalização das economias. A razão da retórica foi a crise da dívida externa, que serviu como justificativa para que governos dos países da região implantassem planos de estabilização econômica e promovessem reformas liberalizantes na primeira metade da década de 90. Destarte, esse encaminhamento não contribuiu para a melhoria do desenvolvimento sócio-econômico das nações, ao contrário, fez aumentar as assimetrias entre os países da região.

Para refletir sobre o impacto da liberalização dos mercados na Economia Política Internacional e os efeitos das pressões geradas sobre os países em desenvolvimento da América Latina, considera-se que o agravamento dos desequilíbrios no âmbito interno aumentou as assimetrias entre os Estados da região em termos econômicos, tecnológicos e sociais. Evidente que os efeitos domésticos das transformações ocorridas no sistema internacional influenciam o posicionamento externo dos Estados, no entanto, é variável a decisão sobre a posição que será levada a cabo, podendo ser de rejeição ou aceitação, negociação ou agravo, coalizão ou isolamento, entre muitas outras possibilidades a depender do tema e suas circunstâncias. A propósito recordamos o *Consenso de Washington*, conhecido resultado do encontro onde foi produzido o documento que reúne o conjunto de reformas tidas como necessárias para a continuidade das relações entre os Estados Unidos e Instituições Financeiras presentes no Encontro, com os países da América Latina. À época, o documento causou impacto na região porque significou não só adesão à doutrina neoliberal, como também pragmatismo, na medida em que recomendava a implementação imediata de reformas voltadas para e pelo mercado.

De tal modo, as reformas abrangeram áreas específicas, como: redução dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, investimento estrangeiro, privatizações, desregulamentação do mercado interno e de propriedade intelectual, entre outras. Não é incorreto pensar que os países da América Latina necessitavam de disciplina fiscal e de políticas austeras para conter o processo inflacionário, sobretudo, para retomar o caminho na direção do desenvolvimento sócio econômico, porém, a implementação das medidas indicadas pelo *Consenso de Washington* constituiu o que se convencionou chamar de condicionalidades: condições impostas pelas instituições financeiras, em troca de assistência, [que] solaparam a soberania dos países da América Latina e de outras regiões, conforme reconheceu Joseph Stiglitz,

ex-diretor do Banco Mundial e prêmio Nobel de Economia em 2001 (MONIZ BANDEIRA, 2004, p. 61).

Na busca de respostas sobre o que significou a implantação das reformas neoliberais, em relação à inserção internacional dos países latino-americanos, deparamo-nos com um leque de questões referentes ao tema e com respostas bastante diferenciadas quanto aos efeitos desse processo na região. No trabalho elaborado por Eduardo Lora, encontramos uma tipificação das políticas neoliberais, que nos permitiu entender a dimensão das reformas proferidas nos países da América Latina (LORA, 1998). Com uma periodicidade de 10 anos, entre 1985 e 1995, o trabalho contempla cinco áreas de reformas, assim delineadas: Comercial, Tributária, Financeira, Privatizações e Trabalhista. Trata-se de um estudo realizado no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que oferece subsídios para reflexão e análise do cenário de reformas praticadas ao longo dos anos 90, embora seu objetivo tenha sido medir o que foi classificado como o grau de neutralidade das políticas.

De acordo com os resultados da pesquisa, no intervalo entre 1985 e 1995, verifica-se o avanço das *market-oriented-reforms* no âmbito das 18 nações avaliadas, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela. Neste íterim, as áreas *comercial* e *financeira* apresentam maior liberalização e respondem, respectivamente, pelo índice médio de 80% e 60% dos países pesquisados. Observada a proporção de 100% dos países pesquisados, a adoção de reformas na área *tributária* apresenta significativa variação em virtude da heterogeneidade do sistema tributário de cada Estado, todavia, a média no índice de aplicação é de 25% dos países. Segundo revelou a pesquisa, as *privatizações* concentram-se em um número reduzido de países e, por essa razão, o indicativo gira em torno de 20%. Até aquele momento, a área *trabalhista* havia sofrido alterações diminutas, oscilando próximo do índice zero.

O cenário brasileiro em meados dos anos 80 era de transição política do regime militar para o governo civil, no final da década, correspondia ao programa democrático representativo, particularmente no que tange a realização das eleições diretas para todos os cargos parlamentares, em especial para a Presidência da República. No início dos anos 90, a transição político institucional estava concluída, no entanto, outros desafios se colocavam ao país, uma vez que era preciso realizar mudanças na orientação de sua estratégia para o desenvolvimento, bem como de sua inserção internacional.

Desde o princípio, a opção do governo Fernando Collor de Mello foi pelo mercado, ou melhor, pela liberalização da economia e pela adoção das reformas de inspiração neoliberal. Collor assumiu a Presidência prometendo a modernização do Brasil e sua inserção no Primeiro Mundo, a partir da implementação de medidas recomendadas pelo Consenso de Washington. À época, o propósito fora acabar com a ideia de uma política voltada para a industrialização, marcadamente empreendida pelos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel, que visava substituir importações.

Decorridos os anos, convém realizar uma avaliação sobre o conjunto de reformas implementadas no Brasil com o objetivo de apreender não somente o que foi modificado, mas, sobretudo, se ocorreu geração de benefícios para o país no sentido de superação do atraso

histórico em relação aos países desenvolvidos ou, contrariamente, se fragilizou ainda mais a atividade produtiva nacional. Cabe registrar, certa congruência entre os resultados do estudo da CEPAL e o nosso levantamento, considerando no período em tela, maior abrangência das reformas para o mercado se referirem às áreas comercial e financeira, já que apresentam maior grau de liberalização.

A *abertura* econômica aconteceu em dois períodos diferenciados: o primeiro entre 1990/93 (governo Fernando Collor de Mello e governo Itamar Franco), tendo o segundo acontecido em 1994/95, caracterizado pela implementação do Plano Real (governo Itamar Franco e governo Fernando Henrique Cardoso). As diretrizes da política econômica, durante esse intervalo de tempo, propiciaram uma maior entrada de capital estrangeiro na economia brasileira. Isto resultou na adoção de novas estratégias competitivas no mercado; redução de barreiras alfandegárias, com conseqüente aumento da exposição dos produtores domésticos à concorrência dos produtos importados. O conjunto de medidas alterou o sentido do desenvolvimento que passa da prioridade à área produtiva para a apreciação das áreas comercial e financeira, bem como de sua liberalização. O programa de liberalização, iniciado no governo Collor, alterou por completo e definitivamente o sistema de proteção às importações e modificou os incentivos às exportações.

O processo de abertura *financeira*, entre outros temas, foi responsável por dar tratamento aos aspectos relacionados à regulamentação do capital estrangeiro no país. Nessa matéria, no Brasil, temos como base duas leis que disciplinam o capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e um decreto que as modifica e regulamenta; como segue: Lei de Capitais Estrangeiros, nº. 4.131; a Lei nº. 4.390; e, o Decreto nº. 55.762 que regulamenta as anteriores. Diga-se que, a “trilogia” permanece como referência legal sobre o tema, contudo, nas últimas três décadas, houveram alterações legislativas realizadas por intermédio de decretos, leis e até uma medida provisória (MP). Sob esse escopo, o capital estrangeiro é definido do seguinte modo: consideram-se capitais estrangeiros os bens, máquinas e equipamentos entrados no país sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos para aplicação em atividades econômicas, desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior. (Lei Nº. 4.131) Além disso, fica instituído, no Banco Central do Brasil, um serviço especial de registro de capitais estrangeiros, qualquer que seja sua forma de ingresso no país, bem como de operações financeiras com o exterior. (Lei Nº. 4.131)

Após o processo de abertura do mercado nacional, verificou-se em documentação do Banco Central do Brasil (BACEN) que para os investimentos em moeda deixou de ser necessária à autorização preliminar do Governo para a sua realização. Para subscrever o capital ou adquirir uma participação em empresa brasileira já existente, basta remeter os investimentos através de estabelecimento bancário autorizado a operar com câmbio. De acordo com a Resolução 2.689, do Conselho Monetário Nacional (CMN), qualquer investidor, pessoa física e jurídica, não residente, individual ou coletivo, pode investir nos mercados brasileiros (financeiro e de capitais). Desta forma, sobre investimentos no mercado de capitais, as Sociedades de Investimento, o Capital Estrangeiro, as Carteiras e os Fundos de Renda Fixa foram substituídos por um meio único, isto é, os recursos externos ingressados no país, por parte de investidor não residente, poderão ser aplicados nos instrumentos e modalidades operacionais do mercado

financeiro e de capitais disponíveis ao investidor residente, seja em renda fixa ou em renda variável. O investidor não precisa registrar a origem do capital, do mesmo modo que, o esse investidor passa a ter o mesmo registro para operar nos mercados de renda fixa e variável, podendo migrar livremente de uma aplicação para outra. A rigor, *depois da abertura econômico-financeira deixam de existir restrições à distribuição de lucros e sua remessa ao exterior*<sup>4</sup>. As remessas relativas a lucros devem ter sua destinação registrada no chamado Módulo RDE-IED, tendo em vista a participação no total de ações ou quotas que compõem o capital social integralizado da empresa receptora do investimento.

É importante destacar que *o capital estrangeiro registrado no Banco Central do Brasil poderá ser repatriado, a qualquer tempo, sem qualquer espécie de autorização prévia*<sup>5</sup>. Ou seja, em conformidade com a regulamentação vigente, os valores em moeda estrangeira registrados no BACEN como investimentos realizados por não-residentes podem ser repatriados sem a incidência do imposto de renda na fonte. Nesse caso, os valores em moeda estrangeira que ultrapassarem, proporcionalmente, o investimento originalmente realizado (ganho de capital) estarão sujeitos ao imposto de renda na fonte à alíquota de 15%. No caso específico de repatriamentos de capital, conforme estabelecido na legislação, o procedimento indica examinar o patrimônio líquido da empresa envolvida, tomando por base seu balanço patrimonial. Se o patrimônio líquido for negativo, o Banco Central do Brasil pode considerar que ocorreu uma diluição do investimento, negando, assim, autorização para repatriamentos em um montante proporcional ao do resultado negativo apurado. Significa que existe um mecanismo impeditivo de fuga de capitais no caso de empresas insolventes e/ou em débito com o fisco brasileiro, porém, quando a situação é de endividamento junto às instituições bancárias no Brasil ou exterior, não há como detectar e impedir que a remessa de capital seja efetuada. Nessa matéria, cabe destacar ainda que o país assinou tratados para evitar dupla tributação com diferentes países, entre outros citamos: Suécia, Japão, Portugal, Bélgica, Espanha, Alemanha, Itália, Argentina, Canadá, França, República Checa, Índia e China.

No Brasil, a reforma em curso na *área tributária* parece ser a mais imponderável quanto à extensão e efetividade, especialmente porque em sua avaliação é preciso levar em conta variações quanto à natureza ou tipificação do tributo. Conforme os apontamentos de Balthazar (1999), a denominação “reforma tributária” possui sentidos diferentes, entretanto, há certa unanimidade quanto a considerar que essa designação implica o reconhecimento de que a renda, o patrimônio e o consumo correspondem a sua base econômica. Cabe dizer que, se compreendida como reforma do conteúdo constitucional, a reforma tributária refere-se à distribuição das competências tributárias fixadas pela Constituição, com abrangência do núcleo do sistema tributário brasileiro, modificado o número de tributos a cargo dos estados da Federação. (RIBEIRO; NAKAYAMA, 2004). O centro da polêmica nessa matéria gira em torno da reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), sendo factível o embate entre estados, municípios e o governo Federal referente à arrecadação e uso dos recursos. No país, o ICMS é cobrado pelo princípio de origem, enquanto que no exterior vale o princípio do destino. Na prática, esse princípio de arrecadação acaba por não corrigir distorções quanto ao incentivo às exportações e, de certa maneira, dificulta ainda mais as negociações no Mercosul.

---

<sup>4</sup> Grifo nosso.

<sup>5</sup> Grifo nosso.



Na verdade, temos o mais complexo e pesado sistema tributário entre os países do bloco, que decorre não somente da chamada “guerra fiscal”, mas sobremaneira do chamado efeito cascata das contribuições tais como a *Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)* e a contribuição ao PIS-PASEP, fundo resultante da unificação de recursos do *Programa de Integração Social (PIS)* e do *Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)*, entre outros encargos e tributos. Não por acaso, a carga tributária constitui um dos pontos mais debatido entre os analistas no âmbito da reforma e, mesmo assim, está longe de alcançar consenso jurídico e político. Em entrevista, quando Secretário Geral da UNCTAD, o ex Ministro da Fazenda Rubens Ricupero afirmara que, uma vez fundada no reforço às exportações, a economia brasileira pecava por manter as estruturas burocráticas muito pesadas e muito lentas. Em suas palavras: *também acho que é preciso melhorar o contato e a colaboração com o setor privado. Eu nunca recebi aqui [em Genebra] uma delegação empresarial brasileira.* (RICUPERO, 2001)

Paralelamente às reformas anteriormente citadas, se observou um complexo e contínuo processo de privatização de empresas estatais brasileiras, embora, apresente ritmo moderado se comparado à Argentina. De acordo com o demonstrativo do *Fundo Nacional de Desestatização (FND)*, entre 1990 e 2002, as privatizações alcançaram a soma de US\$ 105,5 bilhões entre receita de venda e transferência de dívida pública. Os dados coletados junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS) comprovam que o Programa de Privatização atingiu mais de dez setores produtivos do seguinte modo:

TABELA 1 - Setores Produtivos Privatizados

Setores Produtivos Privatizados	%
Telecomunicações	32%
Energia Elétrica	30%
Siderúrgico	8%
Mineração	8%
Petróleo e Gás	7%
Financiamento	6%
Petroquímico	4%
Transporte, Saneamento e Outros	5%
Totais	100

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento - (Elaborado pela autora - 2008)

Conforme demonstrado na Tabela 01, as privatizações atingiram os principais setores produtivos da economia, colocando em risco a capacidade competitiva da economia nacional, visto que setores estratégicos foram privatizados, transferidos ao capital internacional.

É lamentável afirmar que faz parte do legado do desenvolvimento industrial tardio na América Latina, conferir ao estrangeiro a produção de ciência e tecnologia. No Brasil, durante o período desenvolvimentista, as empresas estatais de grande porte que operavam no setor de siderurgia, energia elétrica, petróleo, comunicações e outros, se propuseram a produzir tecnologia ao lado de institutos e universidades públicas. Adicione-se que as estatais brasileiras daquele período merecem destaque quanto a gerarem tecnologia em seus setores de atividade, bem como

na área de defesa, por exemplo, na aeronáutica. Todavia, a autonomia relativa constituída a partir desse diferencial foi perdida com o processo de privatizações, ainda que as empresas privadas não detivessem tecnologias próprias. Dito de outra maneira, oposto às privatizações, as empresas estatais poderiam ter servido de apoio para alguns empreendimentos nacionais - e regionais - se projetarem internacionalmente, alcançando envergadura e competitividade necessárias.

No caso das reformas na *área trabalhista* as alterações permanecem em curso e contínuas. A problematização dessa questão está em considerar dois processos antagônicos, porém, correlatos: reestruturação produtiva x desregulamentação dos direitos sociais e trabalhistas que, na verdade, correspondem à inesgotável contradição capital x trabalho. A reforma na área trabalhista envolve interesses distintos entre trabalhadores e empregadores e, por essa razão, sua implementação localiza-se muito além da discussão sobre gastos com folha de pagamento e temas afins, já que tem como ponto de inflexão o tema das relações de trabalho. A reforma pretendida, por concepção, contesta o direito do trabalho enquanto base do sistema de social, portanto, a autonomia sindical; contratação coletiva, flexibilização dos direitos, entre outros, são temas que compõem a agenda liberalizante. Conforme demonstrado nos estudos de Andréia Galvão, a concretização do liberalismo se constitui como um projeto da burguesia no Brasil, em especial a industrial paulista, que contou com apoio de uma parcela de trabalhadores e de organizações sindicais. (GALVÃO, 2007) No final de 2002, a análise sobre a reforma trabalhista indicava a continuidade da estrutura oficial, a saber: de um lado, o setor empresarial pretendia que a relação de emprego pudesse ser adaptada à lógica de competitividade das empresas, de outro lado, agentes sociais do trabalho pretendiam perpetuar a estrutura sindical corporativa.

Corroborando nosso argumento quanto à ineficiência das reformas no quesito desenvolvimento, a pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/Depla) sobre a estrutura produtiva industrial brasileira no período 2003/2004. Os resultados confirmam que permanece hierarquizada a estrutura industrial, bem como altamente concentrada na região sul-sudeste. Continua a ser factual a liderança da *grande empresa* na participação do valor exportado por porte de empresas que, em 2004, respondia por 89%, seguida da *média empresa* com 8,1%, a *micro e pequena empresa* por 2,6% e, por fim, *pessoa física* 0,2%. A distribuição espacial das empresas exportadoras no país também não apresenta expressiva mudança após as reformas, sendo que, 39,1% delas estão situadas em São Paulo; 12,1%, no Rio Grande do Sul; 9,3%, no Paraná; 7,6%, em Minas Gerais; 6,5%, em Santa Catarina; 5,5%, no Rio de Janeiro; e 3,1%, na Bahia. A tendência ao multilateralismo comercial se mantém e, naquele mesmo ano, o principal bloco de destino das exportações brasileiras foi a União Européia que recebeu 25,0% do total exportado, na ordem decrescente, temos os Estados Unidos que receberam 21,1%, para a Ásia se exportou 15,1%, para ALADI 11,2%, Mercosul 9,2%, África 4,4%, Oriente Médio 3,8% e para a Europa Oriental 2,6%. Com base nos dados, verifica-se que o Mercosul não corresponde a mais importante plataforma exportadora brasileira, da mesma maneira que, posterior as reformas, não se constitui enquanto projeto estratégico de complementação produtiva, que poderia alimentar o desenvolvimento sócio econômico no Brasil e no bloco.

A pesquisa realizada pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sobre o destino das Exportações da América do Sul em dois biênios distintos (1995/96 e 2003/04) revelou que nem o destino, nem o maior volume das exportações da América do Sul recaem

sobre o Mercosul. Os índices da pesquisa revelam que, de fato, a menor fatia das exportações abarcou o Mercosul, sendo que, do 1º. para o 2º. Intervalo de tempo houve retração no montante exportado. Confira na Tabela 02

Tabela 2 - Exportações da América do Sul por regiões de Destino, em %:

DESTINO	PERÍOD 1995/1996	PERÍO 2003/2004	% Balança
<b>América do Sul</b>	24,9%	18,2 %	<b>Queda exp. 6,7 %</b>
<b>MERCOSUL</b>	15,0%	- 6,99 %	<b>Queda exp. 8,0 %</b>
<b>Estados Unidos</b>	24,2%	25,1%	<b>Aumento exp. 0,9 %</b>
<b>União Européia</b>	22,8%	20,5%	<b>Queda exp. 2,3 %</b>

Fonte: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) - (Elaborado pela autora - 2008)

Com base nos dados da Tabela 02, sugere-se que o projeto de integração não ofereceu alternativas de cooperação produtiva para o desenvolvimento da região latino-americana, que constituísse uma plataforma econômica com maior grau de autonomia, em relação ao capitalismo global. Para reiterar essa afirmativa, recuperamos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) sobre o Saldo Anual da Balança Comercial Brasileira com o Mercosul em bilhões US\$ no período entre 1991-2004 para indicar que, exceto nos quatro primeiros anos em que o saldo foi positivo, a balança comercial brasileira com o Mercosul amiúde apresentou saldo negativo. A evolução das exportações dos países sul-americanos no intervalo de 1995 a 2004 revela a tendência de redução da importância do Mercosul e da América do Sul como destino das exportações e o aumento do peso dos Estados Unidos, China e México para a região. No período em tela, o Mercosul perdeu importância para seus membros porque aumentaram as assimetrias estruturais e de competitividade; sobretudo na área industrial entre o Brasil e demais Estados-parte. Além disso, a bilateralidade Brasil - Argentina aumenta a insatisfação dos países menores; no caso do Uruguai, maximizada pelo conflito com a Argentina e, no caso do Paraguai, pelos contenciosos na fronteira com o Brasil.

Conforme o entendimento de que a escolha pela abertura econômica se mostrou ineficaz no quesito modernização das economias sul-americanas, a ponto de torná-las fortemente competitivas no plano internacional, argumento utilizado por seus defensores, bem como foi insuficiente para elevar o Brasil à condição de país produtor de diversificados itens de alta tecnologia, o que melhoraria nossa inserção internacional, faz sentido ponderar sobre o impacto das medidas liberalizantes aplicadas no âmbito do Mercosul e previstas no *Tratado de Assunção*. De maneira paulatina e contínua, as restrições e entraves quanto à atuação das empresas estrangeiras nos mercados internos foram eliminadas e o acúmulo de investimento estrangeiro cresceu significativamente na região integrada. Se por um lado, pode-se afirmar que as taxas de crescimento subiram, tendo em vista o volume de capital circulante; por outro lado, identifica-se maior grau de internacionalização da economia dos países do Mercosul. A consideração de ambas as afirmativas consiste na sincronia entre o modelo econômico liberalizante e as diretrizes da política externa dos anos 90. A mesma similitude se aplica ao modelo econômico liberalizante no Mercosul, a partir de 1991.

Do ponto de vista do desenvolvimento, o legado das reformas voltadas ao mercado fortalece aquilo que Florestan Fernandes (1967) classificou de *ordem social competitiva* no interior das nações e entre elas. Significa que no Brasil, no Cone Sul e no conjunto da América Latina, o modelo de desenvolvimento dos anos 90 corresponde ao tipo estrutural-funcional que corteja a diferenciação das formas de integração da ordem social. No período, as estratégias do desenvolvimento estiveram voltadas para o crescimento econômico a ser obtido por meio de exportações e por intermédio da atração e captação de capital externo, apesar de se saber que seria desencadeado um processo de desnacionalização da estrutura produtiva da região latino-americana. No caso brasileiro, ressalta-se que a tomada de decisões sobre o modelo de desenvolvimento liberalizante e quanto às diretrizes da política externa adotadas pelos Governos de Fernando Collor de Melo, de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso contaram com o apoio de grupos de interesse privado.

Isto posto, para finalizar, destaca-se que para o enfrentamento da temática da integração regional é preciso atentar para a complexidade das relações entre Estado e sociedade civil, entre a economia e política, entre o plano interno e o externo. Historicamente, essas conexões são produzidas e reproduzidas na dinâmica de relações sociais contraditórias, na forma de organização institucional da sociedade, bem como na projeção e defesa de interesses dos diferentes segmentos envolvidos. Deste modo, interpreta-se que as relações internacionais permanecem fortemente balizadas pela lógica geopolítica e pelo desenvolvimento desigual, portanto, a pesquisa empírica e a teorização das relações entre o sistema de Estados e o capitalismo, talvez, possa elucidar o que existe ou não de novo no *modus operanti* entre Estados e mercado.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, Paulo Nogueira. O Mercosul e os interesses do Brasil. *Estudos Avançados* [online]. 1994, vol.8, n.21, pp. 79-95.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. 3ª. edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- GALVÃO, A. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- LORA, Eduardo. Una década de Reformas Estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo medirlo. pp. 27-53. In: *Pensamento IberoAmericano*. Revista de Economia Política, AECI/Cepal, Volumen extraordinario, 1998.
- MARTINS, Luciano. A (des)ordem internacional, o fenômeno das terrorismos e as instituições democráticas. pp. 2-16. In: *Estudos e Pesquisas*, Nº. 26. Rio de Janeiro: INAE, 2002.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Capítulo 01*. pp. 47-74. In: *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Color a Lulla, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- RIBEIRO, Maria de Fátima. ; NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. Soberania e reforma tributária no Brasil. In: Sidney Guerra; Roberto Luiz Silva. (Org.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*. São Paulo: Freitas Bastos, 2004, pp. 214-249.
- RICUPERO, Rubens. *Entrevista* concedida a Revista Amanhã, edição Nº. 168, julho de 2001.

SALLUM Jr, Brasílio. Liberalismo e desenvolvimento no Brasil dos anos 90. pp. 311-347. In: *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. Glauco Arbis; Mauro Zilbovicius; Ricardo Abramovay (organizadores). São Paulo: Ed. UNESP; Edusp, 2001.

SILVER, J. Beverly; SLATER, Eric. As origens sociais das hegemonias mundiais. In: *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (orgs.) Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001, pp. 161-225.

---

Enviado em 10 de novembro de 2012

Aprovado em 03 de dezembro de 2012

