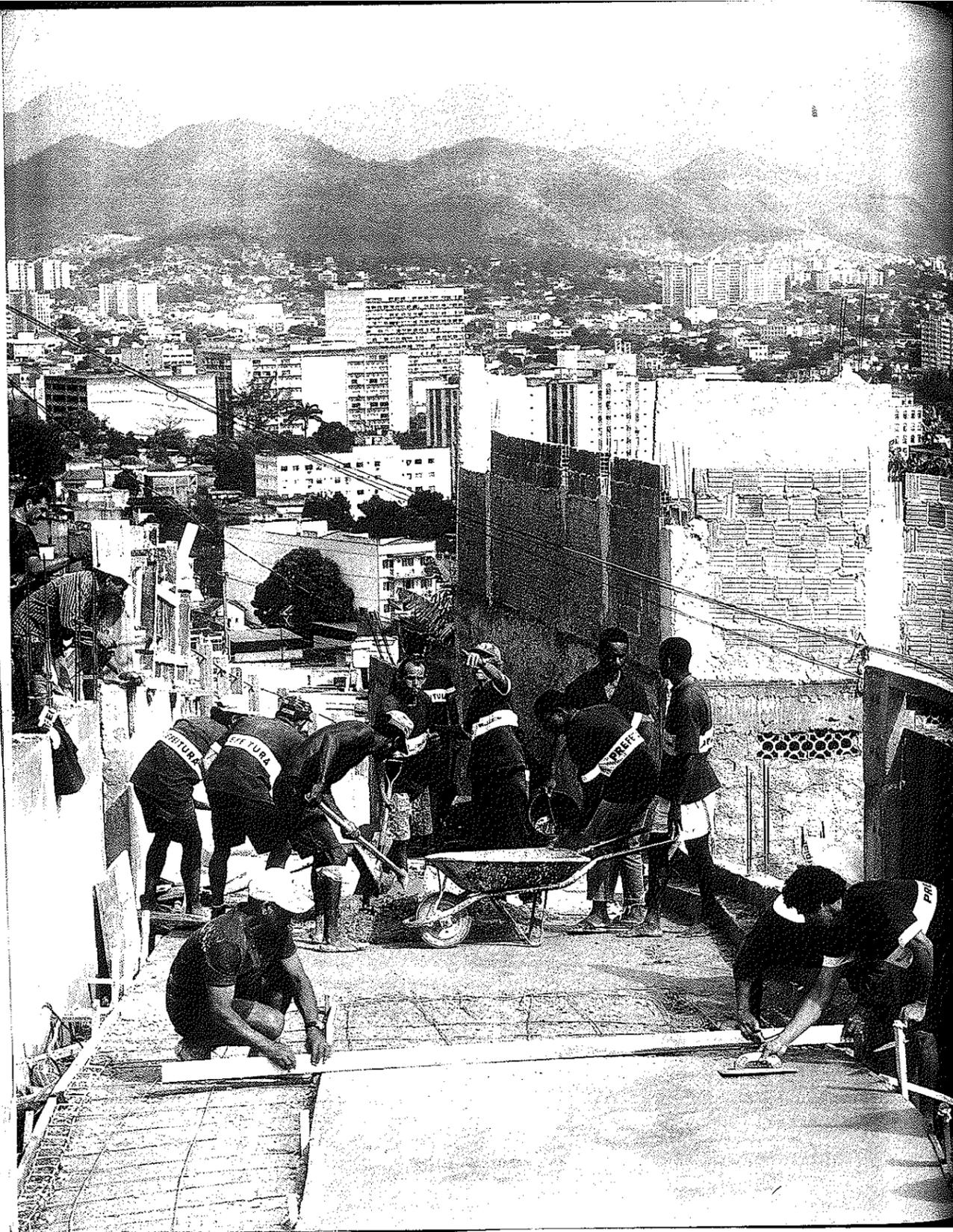


# CRESCIMENTO COM DÍVIDA, DESASTRE E REORIENTAÇÃO DEPOIS DE 1973

PASSAR EM REVISTA O ÚLTIMO QUARTEL DO SÉCULO suscita problemas complexos e distintos: ocorreram mudanças radicais tanto no âmbito nacional como no internacional e ainda é cedo demais para avaliar os resultados. Por exemplo, os analistas contemporâneos falam de uma histórica mudança de paradigma no fim da década de 1980 e de um movimento rumo à “reforma estrutural”. Mas não podemos de maneira alguma saber com certeza se os historiadores de meados do século XXI acharão apropriado qualificar o processo com palavras tão ressonantes. Também complica a perspectiva a forma paralela em que ocorreram diferentes processos, superpondo-se em diferentes graus e em diferentes épocas nos diferentes países. O relato precisa cobrir, em primeiro lugar, o processo de integração financeira crescente, a acumulação do endividamento e a própria crise da dívida. Em segundo lugar, cumpre-nos relatar a forma pela qual o sistema financeiro internacional reagiu à crise, o que já é por si só uma crônica complexa. Em terceiro lugar, é preciso que examinemos as enormes repercussões internacionais da luta da América Latina para manter os pagamentos da dívida ao longo dos anos

*Foto: Calçamento de rua no Rio de Janeiro, 1996.*



80. Em quarto lugar, precisamos recapitular a forma pela qual medidas que haviam sido inicialmente adotadas a título de expedientes de curto prazo vieram a se converter em enfoques de política de longo prazo. O último desses aspectos é o mais difícil, porque os estudos de países variam amplamente. Embora se possa perceber certo nível geral de "mudança de paradigma" a partir de meados da década de 80, é difícil delinear e avaliar até que ponto essa mudança influenciou as políticas econômicas nacionais. Como veremos, os influxos de dinheiro nos anos 90, relacionados apenas parcialmente com as reformas, criaram condições nas quais a sustentabilidade do processo se transforma numa questão aberta.

O capítulo começa com um resumo das importantes mudanças no contexto internacional que condicionaram todos esses processos. A segunda seção descreve a evolução que levou à crise da dívida e a própria crise. A terceira cobre a década de 1980 fazendo um exame tanto das reações dos credores ao longo do tempo como das consequências iniciais do peso da dívida para a América Latina. A quarta trata em termos gerais do aparecimento de um conjunto de reformas neoliberais. Depois disso, o capítulo aborda a forma em que duas importantes linhas de política foram reconceptualizadas e reformuladas de acordo com o novo modelo. O funcionamento propriamente dito dessas políticas e a avaliação preliminar dos seus resultados são tão específicos para cada país e tão afetados por condições nacionais preexistentes que foi preciso recorrer a uma exposição de país por país, o que será feito no capítulo seguinte.

## O CONTEXTO INTERNACIONAL

Assim como o período até 1930, a parte final do século destacou-se pela crescente integração dos mercados mundiais e pela expansão dos fatores de produção. A partir da década de 1970, uma revolução tecnológica nas comunicações e o correspondente crescimento das indústrias com uso intensivo de conhecimentos sustentaram a liberalização e expansão do comércio internacional e a transformação radical dos mercados de capital.

Acompanhou o processo uma guinada ideológica rumo à crença em mercados livres, que ganhou força com os governos de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra e foi fortalecida pela derrocada do comunismo e pelo enfraquecimento geral dos partidos de esquerda. A principal realização da Europa do pós-guerra — o Estado do bem-estar — viu-se cada vez mais ameaçada. Por volta da década de 80, a guinada ideológica e a ausência de alternativas constituíam uma impor-

tante influência em muitas áreas, como, por exemplo, a formação de futuros planejadores econômicos e a propagação da influência da Escola de Chicago, notadamente no caso dos "Chicago boys", no Chile.

De 1973 a 1994, o volume das exportações mundiais cresceu 4,5% ao ano — não muito mais rapidamente do que na década anterior, mas com um aumento significativo do comércio intra-empresas e das exportações de produtos manufaturados das economias com baixos salários para aquelas com altos salários. Ainda mais significativos foram os fluxos de capital internacional. Os bancos comerciais dos Estados Unidos passaram por grandes mudanças estruturais no pós-guerra, as quais, nos fins dos anos 60, levaram a uma concorrência internacional mais agressiva, com os bancos americanos à frente do *boom* bancário internacional.<sup>1</sup> A alta dos preços da OPEP em 1973 e a necessidade dos bancos internacionais de reciclar os recursos excedentes dos países produtores de petróleo precipitaram uma expansão gigantesca da movimentação internacional de dinheiro. As transações médias diárias no mercado de câmbio mundial subiram de US\$15 bilhões em 1973 para mais de US\$1,3 trilhão em 1995. As compras e vendas transfronteiriças de ativos financeiros eram inferiores a 10% do PIB dos Estados Unidos em 1980 mas em 1993 chegaram a 135%.<sup>2</sup> Ocorreu um aumento súbito nos investimentos patrimoniais e de carteira, sustentados por inovações financeiras destinadas a reduzir o risco dos investidores.

O aspecto positivo da expansão mundial foi o fato de que ela trouxe ganhos de eficiência e competitividade. O aspecto negativo foi o enorme aumento da instabilidade, à medida que os movimentos de capital se tornavam cada vez mais desvinculados de investimentos reais e sujeitos às violentas oscilações que se observaram na década de 1990. O aumento do crescimento mundial que justificaria em parte as credenciais da nova ordem ainda não ocorreu. Na última década a economia mundial passou por um crescimento de aproximadamente 3% ao ano — cerca de dois pontos abaixo do que se registrou no período 1950-73,<sup>3</sup> não o suficiente para resolver os problemas de emprego do Norte e menos ainda para aliviar o problema da pobreza no Sul.

A principal consequência dessas tendências para a América Latina terá sido talvez o grau em que as finanças se distanciaram do comércio e dos investimentos. Sair dos mercados financeiros é fácil, e essa flexibilidade é altamente apreciada e reflete-se num

<sup>1</sup> Devlin, 1989.

<sup>2</sup> UNCTAD, 1997: 70-71.

<sup>3</sup> *Ibid.*: 70.

aumento dos lucros mundiais sem crescimento concomitante dos investimentos.<sup>4</sup> Para os países latino-americanos, individualmente, a nova tendência traduz-se em altas taxas de juros, necessárias para preservar a liquidez do capital mas que tendem a desencorajar os investimentos produtivos. O próprio investimento estrangeiro direto pode ainda envolver instabilidade. Como nota uma análise do Banco Mundial: “Um investidor direto pode levantar empréstimos para exportar capital, criando assim rápidas saídas de capital”.<sup>5</sup> Esses fenômenos representam um perigoso declínio na margem de manobra da política nacional.

As tendências tecnológicas também tiveram acentuadas repercussões na produção e no comércio. As indústrias dinâmicas de hoje estão no setor de serviços e nas atividades que fazem uso intensivo de conhecimentos. A movimentação internacional de recursos pode ser feita com extraordinária facilidade. O capital humano de um país, acima de tudo, e a eficiente prestação de serviços determinam hoje mais decididamente a vantagem comparativa no comércio a atração para o investimento estrangeiro, sendo que a escala não tem mais a importância que tinha outrora. As indústrias pequenas e médias podem ser competitivas, beneficiando-se de uma especialização flexível ligada a sistemas de produção baseados na eletrônica.<sup>6</sup> As economias de escala podem ser substituídas por redes de pequenas empresas, que simultaneamente competem e colaboram: o “capital social”, na forma de confiança e boas relações sociais, facilita a competitividade, juntamente com as aptidões pertinentes às novas tecnologias.<sup>7</sup>

No fim do período, outra dimensão da crescente integração global — contraditória à primeira vista — foi a integração regional. Mediante acordos regionais de comércio na América Latina, os Estados Unidos vêm procurando formar uma Área de Livre Comércio das Américas até o ano 2005. Apresentado como a “Iniciativa das Américas” em 1990, o objetivo declarado do plano era criar uma zona de livre comércio que se estenderia “do porto de Anchorage à Patagônia”. A primeira etapa foi concebida como uma zona de livre comércio constituída pelo Canadá, Estados Unidos e México — o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA). Essa evolução trouxe à

<sup>4</sup> *Ibid.*: 96.

<sup>5</sup> Claessens, Dooley e Warner, 1993: 22.

<sup>6</sup> Piore e Sabel, 1984; Brundenius e Göransson, 1993.

<sup>7</sup> Adotaremos o termo “capital social”, introduzido por Putnam na literatura, com base na experiência italiana. Putnam usa-o para expressar a riqueza que determinada sociedade possui na forma intangível de tradições de confiança, reciprocidade e convenções de comportamento, as quais afetam a produtividade, possivelmente de forma muito indireta.

cena outros atores, com um vigor renovado: o Canadá, que ingressara na Organização dos Estados Americanos em 1990, e a União Européia, interessada em preservar o papel da Europa na nova ordem.

Um aspecto final da nova consciência global tem sido a preocupação com o meio ambiente. Em virtude dos custos da poluição e do desflorestamento, verificou-se finalmente por volta dos anos 80 uma consciência maior por parte do público e de certos políticos de que havia necessidade de ação. Isso levou à criação da Comissão Brundtland e posteriormente à primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro. Passados cinco anos, porém, os resultados eram parcos. Do ponto de vista da América Latina, as ameaças eram mais evidentes do que os benefícios, dado que, com considerável frequência, as preocupações ambientais do mundo desenvolvido pareciam traduzir-se em retração da expansão necessária dos países em desenvolvimento, na tomada de medidas que aumentavam os custos ou na aceitação da proteção exercida pelos países desenvolvidos a pretexto de preservar o meio ambiente.

## O CRESCIMENTO COM DÍVIDA E A CRISE

O primeiro impacto dessa expansão global sobre a América Latina foi consequência da alta dos preços da OPEP em 1973. O papel do dólar como a principal moeda durante a década de 1950, que ajudara a manter um sistema de taxas cambiais fixas, ficou desgastado nos anos 60, com o aumento das reservas em dólares mantidas fora dos Estados Unidos. O processo se acelerou à medida que, no final da década, aumentavam os gastos dos Estados Unidos com a Guerra do Vietnam. A saída de dólares levou à formação do chamado mercado do eurodólar, que cresceu de US\$9 bilhões em 1964 para US\$80 bilhões em 1972. Em agosto de 1971, os Estados Unidos finalmente abandonaram as normas de Bretton Woods sobre a paridade fixa. Houve um imediato incremento dos movimentos de preços, cujas flutuações nos mercados mundiais de produtos primários foram maiores nos quatro anos seguintes do que em qualquer outra época desde a Segunda Guerra Mundial. No centro disto estava a decisão da OPEP de quadruplicar o preço do petróleo em 1973.

O balanço de pagamentos da América Latina foi drasticamente afetado pela alta de preços da OPEP, pelo resultante aumento do custo das importações de petróleo e pela repentina necessidade dos países da OPEP de depositar seus excedentes em dóla-

res. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, embora o investimento estrangeiro direto na produção manufatureira tivesse sido importante nos países maiores, os fluxos líquidos totais não tinham sido grandes, como mostra a Tabela 7.1. O crédito dos bancos comerciais entrou em quantidades ainda menores até fins da década de 1960. Ambos os fatos refletiam em parte a captação de recursos pelas transnacionais nos mercados de crédito latino-americanos. A criação da Aliança para o Progresso e do BID resultou em aumento dos empréstimos oficiais. Contudo, ao crescerem as remessas de lucros, as transferências líquidas tornaram-se negativas nos anos 60. No final dessa década, o aumento dos empréstimos bancários tomou a princípio a forma de crédito para o comércio exterior, mas os bancos passaram cada vez mais a buscar todo tipo de cliente, quando os países desenvolvidos entraram em recessão devido ao aumento dos custos de energia e os clientes usuais abandonaram seus bancos.

O subsequente surto de endividamento combinou-se com outros fatores internacionais, primeiro agravando as dificuldades de gestão macroeconômica já presentes na década de 1960 e depois ocultando os verdadeiros problemas do desenvolvimento atrás de um véu de dólares falacioso e perigoso. Embora variasse o grau de vulnerabilidade dos países, nenhum escapou inteiramente. Em toda a América Latina, recriou-se algo da atmosfera da década de 1920, muito embora não fossem usadas exatamente as mesmas técnicas de venda. Ironicamente, os tomadores eram tanto os países latino-americanos que se beneficiaram com a alta dos preços da OPEP devido a *booms* do petróleo novos ou renovados, como aqueles cujos balanços de pagamento se deterioraram devido ao aumento do custo do petróleo e à queda de preços dos produtos primários. Os credores consideravam os países com boas receitas de exportação clientes melhores para emprestar do que os que enfrentavam as contas mais altas do petróleo, e a escassez de recursos em caixa nas duas décadas anteriores havia fortalecido uma filosofia segundo a qual, se um organismo internacional considerava um país merecedor de crédito, não havia risco em endividar-se.

Ademais, as taxas de juros reais nos meados da década de 1970 eram negativas, razão pela qual parecia lógico contrair empréstimos num momento em que os países estavam a braços com relações de troca instáveis e em deterioração, particularmente pelo fato de que as previsões de preços dos produtos primários por organizações como o Banco Mundial ao fim da década eram otimistas e as exportações estavam crescendo cerca de 8% ao ano em termos reais.<sup>8</sup> O endividamento foi encorajado também por

<sup>8</sup> Uma regra básica aceita era a de que contrair empréstimos era razoável quando se esperava que a taxa de crescimento das exportações excedesse a taxa de juros.

TABELA 7.1  
AMÉRICA LATINA: COMPOSIÇÃO DOS MOVIMENTOS DE CAPITAL  
(Médias anuais em milhões de dólares dos Estados Unidos de 1980)

| Média   | Investi-<br>mento<br>estrangeiro<br>direto<br>(1) | Empré-<br>stimos<br>líquidos<br>(2) | Transferência<br>oficiais<br>sem contra-<br>partida<br>(3) | Movi-<br>mentos<br>líquidos de<br>capital <sup>1</sup><br>(4) | Pagamentos<br>de juros e<br>lucros<br>(5) | Transfe-<br>rências<br>líquidas <sup>1</sup><br>(6) | Varia-<br>ção das<br>reservas<br>(7) |
|---------|---|-------------------------------------|--|---|---|---|--------------------------------------|
| 1950-60 | 2.067   | 1.451                               | 231  | 3.673   | 3.562                                     | 111   | 75                                   |
| 1961-65 | 1.131   | 1.861                               | 480  | 3.370   | 4.860                                     | -1.480  | 101                                  |
| 1966-70 | 2.283   | 5.460                               | 524  | 6.900   | 7.369                                     | -469  | 1.367                                |
| 1971-73 | 3.418   | 11.757                              | 498  | 9.100   | 8.371                                     | 729   | 6.572                                |
| 1974-77 | 3.495   | 20.355                              | 348  | 25.048  | 10.237                                    | 14.811  | 6.394                                |
| 1978-81 | 5.940   | 29.233                              | 575  | 38.048  | 19.535                                    | 18.513  | 5.243                                |
| 1982-89 | 4.599   | 5.549                               | 1.428  | 14.513  | 35.863                                    | -21.350   | -3.327                               |

Nota: Cifras em dólares correntes dos Estados Unidos deflacionadas pelo índice de valor unitário das exportações de produtos manufaturados das economias de mercado desenvolvido.

<sup>1</sup> A coluna (4) é a soma das colunas (1) a (3) mais os erros e omissões do balanço de pagamentos. A coluna (6) é igual à coluna (4) menos a coluna (5).

Fonte: French-Davis, Muñoz e Palma, 1994.

toda uma série de agentes econômicos internacionais, inclusive as instituições financeiras internacionais, que não pareciam aperceber-se dos perigos.<sup>9</sup> Uma avaliação feita pelo FMI em 1981 asseverou que “a situação geral da dívida na década de 1970 adaptou-se às consideráveis pressões introduzidas no sistema de pagamentos internacionais (...) Embora alguns países tenham passado por dificuldades, evitou-se um problema generalizado de gestão da dívida e, no conjunto, a perspectiva para o futuro imediato não apresenta causa para alarme.”<sup>10</sup> As instituições e os credores internacionais em geral não viram o perigo de um “efeito de rebanho”, muito embora a ocorrência deste fosse provável quando os bancos começaram a incrementar mais o seu nível de atividade na América Latina após 30 anos de escassa presença.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Sobre a despreocupação do Banco Mundial, ver Kapur, Lewis e Webb, 1997, Vol. I, Capítulo 11.

<sup>10</sup> Nowzad *et al.*, 1981.

<sup>11</sup> Devlin, 1989; Kindleberger, 1978.

EFEITO MANADA

A falta de sensibilidade face às proporções crescentes do problema foi agravada pela falta de informação tanto dos governos nacionais como das instituições financeiras internacionais. Não havia controle centralizado do endividamento ou mesmo levantamento de informações pelos governos. As empresas públicas e os governos locais tomavam empréstimos sem ninguém perceber que, embora cada decisão fosse racional em si mesma, o conjunto seria muito mais desastroso do que a soma das partes. Os sistemas de informação não se haviam mantido a par da natureza mutável da dívida e particularmente do crescimento da dívida a curto prazo e da dívida privada sem garantia.<sup>12</sup> Em meados de 1982, pouco antes da crise, o México estava com 12 a 18 meses de atraso no fornecimento de informações ao Banco Mundial.<sup>13</sup>

Como o pagamento de comissões e a corrupção tinham-se tornado uma característica dos negócios de alta rentabilidade, a falta de informação servia a ambos os lados. Verificou-se um forte incremento das importações e os regimes militares dos anos 70 tiraram partido da disponibilidade de recursos para acumular equipamentos de defesa. Os bancos comerciais internacionais e os comerciantes de armamentos se uniram para ajudar a América Latina a usar seu crédito.<sup>14</sup> As reservas cambiais ainda subiam vigorosamente, como mostra a Tabela 7.1.

Com as pressões da demanda, a inflação tendeu a crescer e esse fato criou novo incentivo para permitir a sobrevalorização da taxa de câmbio, ajudando assim a reduzir a inflação mediante a redução dos custos em dólares.<sup>15</sup> Na medida em que as taxas cambiais se moviam rumo à sobrevalorização, as expectativas de uma futura desvalorização aceleraram a exportação de capital latino-americano: na Argentina, no México e na Venezuela, a exportação de capital nacional começou a equiparar-se e até mesmo a superar o influxo de dinheiro novo, numa dança se possível mais tresloucada do que a da década de 1920. Ao fim de 1983, o estoque de ativos latino-americanos não oficiais nos Estados Unidos chegava a cerca de US\$160 bilhões, não muito distantes dos US\$209 bilhões devidos a bancos americanos. A combinação de incentivos para exportar capital com a revolução das comunicações (telex, fax, etc.) levou a novas formas de comportamento e de transmissão de informações. A "propensão a movimentar dinheiro interna-

<sup>12</sup> Devlin e French-Davis, 1995.

<sup>13</sup> Kapur, Lewis e Webb, 1997, Vol. I: 605.

<sup>14</sup> Ugarteche, 1968.

<sup>15</sup> Entre os oito países para os quais Jorgensen e Paldam apresentam dados, seis (Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai e Colômbia) tenderam a uma sobrevalorização maior no decorrer da década de 1970.

NOVAS  
 TECNOLOGIAS  
 DE COMUNICAÇÃO →  
 ELEVAÇÃO DA  
 MOBILIDADE FINANC.  
 CORRUPÇÃO  
 FALTA DE INFO/CONTROLE

cionalmente" cresceu com rapidez, quando modestos poupadores que nunca teriam pensado em termos internacionais dez anos antes passaram a fazê-lo.<sup>16</sup>

Embora o endividamento no exterior seguisse uma tendência comum em toda a América Latina, os países tomavam empréstimos em ritmos diferentes e aplicavam o dinheiro de maneiras diferentes. Alguns já vinham aumentando as suas captações desde o fim da década de 1960, com o crescimento do mercado de euromonedas: o serviço da dívida (juros mais amortização) como proporção das exportações de todo o continente já atingia 25% em 1973, com o México chegando a 34%.<sup>17</sup> Houve, porém, quatro exceções parciais à febre de endividamento. O regime sandinista na Nicarágua, a partir de 1979, e o governo castrista, em Cuba, não tinham o mesmo acesso de outros países aos mercados financeiros internacionais, embora ambos tomassem recursos bilateralmente da Europa e do bloco soviético, e a Nicarágua acusasse o mais alto coeficiente de endividamento do continente ao estourar a crise da dívida. O acesso do Peru ficou restringido após o conflito com os bancos descrito mais adiante. O quarto caso foi a Colômbia. Ali, a equipe econômica tomou a firme decisão, em 1974, de não aumentar as tomadas de empréstimos no exterior, na suposição de que isso prejudicaria a poupança nacional. Ao contrário, a equipe optou por uma reforma tributária e por medidas para aumentar a poupança interna. Tais medidas foram postas em prática a despeito de considerável resistência do setor privado, de vários elementos do setor público e das forças armadas, tendo sido efetivadas por meio de obstáculos burocráticos à contração de dívidas.<sup>18</sup> A resistência a essa política mostra claramente as forças que, noutras partes, incentivavam o aumento dos empréstimos.

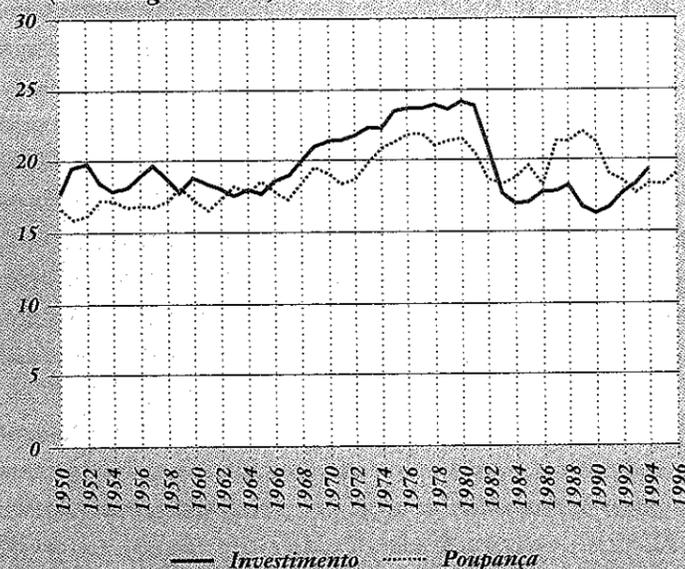
Tanto o setor público como o privado contraíram dívidas. O uso do crédito variou mais do que a magnitude da dívida. Houve alta geral dos investimentos, embora com alto conteúdo de importações. O Gráfico 7.1 mostra a elevação dos investimentos possibilitada pela entrada de dinheiro. Na maioria dos casos, grande parte deste dinheiro destinou-se a importações e ao financiamento da evasão de capitais. O Brasil e a Colômbia mantiveram o controle da conta de capital e beneficiaram-se disso. As importações de equipamento militar foram particularmente significativas nos países governados por ditaduras militares. O financiamento de investimentos foi mais significativo no Brasil, na

<sup>16</sup> Isso foi confirmado em muitas entrevistas com gerentes financeiros nos começos da década de 1980. Ver um relato revelador em Devlin, 1989.

<sup>17</sup> Fishlow, 1991.

<sup>18</sup> Thorp, 1992: 166.

**GRÁFICO 7.1**  
POUPANÇA E INVESTIMENTO EM SETE ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS  
(Porcentagem do PIB)



*Nota:* Os países incluídos são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.

*Fontes:* Poupança nacional bruta: CEPAL e BID, exceto Brasil, 1947-88 (IBGE, 1990); México, 1950-70 (Cárdenas, 1996); Peru, 1950-90 (Webb e Fernández, 1991); Venezuela, 1950-95 (BCV). Investimento: Hofman (1997). PIB: Apêndice Estatístico II.

Colômbia e no México,<sup>19</sup> embora associados neste último a projetos gigantescos e mal orientados, que se transformaram em notórios elefantes-brancos.<sup>20</sup> Via de regra, a parcela da despesa pública correspondente às empresas do setor público cresceu.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Devlin e Ffrench-Davis, 1995. Ver em Fishlow, 1989, uma crítica dos investimentos públicos brasileiros naquele período.

<sup>20</sup> Ros, 1987.

<sup>21</sup> Fishlow, 1989: 95, apresenta dados sobre o Brasil. O Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1984, Anexo B, mostra os aumentos de cinco dos sete países estudados e não contém dados sobre o Brasil.

Os múltiplos efeitos da disponibilidade súbita e fácil de dinheiro fizeram-se sentir na estrutura e na natureza da produção. Não foram colhidos os benefícios potenciais da nova tecnologia acima descrita; ao contrário, o barateamento do capital acentuou o viés existente a favor de grandes projetos com uso excessivamente intensivo de capital, tanto no setor público como na indústria. O barateamento do dólar e os juros reais negativos produziram um período de rápida expansão dos projetos hidrelétricos de capital intensivo, especialmente no México, Argentina e Venezuela, onde o setor acumulou um enorme excesso de equipamento. O setor de bens não comerciáveis prosperou a longo prazo em prejuízo das exportações. A combinação de uma escala maior com a deterioração do controle financeiro foi prejudicial para a qualidade do gasto público. Os projetos grandes e mal concebidos freqüentemente tinham conseqüências ambientais e sociais negativas, direta e indiretamente. O Quadro 7.1 ilustra esse ponto com a história do Projeto Carajás, no leste da Amazônia, que teve resultados prejudiciais apesar dos bons antecedentes da empresa de mineração em matéria de proteção ambiental. Com o aumento da intensidade do capital, a expansão e a concentração industrial continuaram na década de 1970, agravando os altos coeficientes de concentração e os baixos padrões de emprego.

Em vários aspectos, esses processos aumentaram a debilidade estrutural das economias latino-americanas. Primeiro, os novos problemas resultantes do modelo dos 25 anos anteriores ficaram encobertos. Os primórdios de uma reforma de política bem orientada, que podiam ser detectados em pelo menos quatro das cinco economias maiores, foram abortados por força de ocorrências políticas internas em alguns casos (Chile e Argentina), mais do que devido à súbita disponibilidade de dinheiro. Em geral, porém, o influxo de capital neutralizou as advertências que os formuladores de política estavam recebendo na década de 60 que indicavam desequilíbrios e problemas relacionados ao tamanho limitado dos mercados. A proteção chegou mesmo a aumentar no Brasil.

Em particular, a reforma fiscal e a qualidade do gasto governamental deixaram de ser temas que preocupassem os governos. Quem iria querer forçar congressos relutantes a aprovar reformas fiscais quando era fácil tomar dinheiro emprestado a juros reais negativos ou muito baixos? Quem iria querer lutar contra a qualidade do gasto existente quando projetos novos traziam dinheiro novo (e com este, naturalmente, mais comissões)? Essa tendência de "solucionar" problemas com novos projetos em vez de enfrentar as dificuldades existentes mostrava-se mais claramente na agricultura, onde problemas como a salinidade excessiva ou a manutenção deficiente dos sistemas de irrigação

eram muito mais fáceis de equacionar empreendendo novos projetos do que fazendo frente às dificuldades, especialmente quando era difícil financiar serviços de manutenção por meio de empréstimos. A qualidade da gestão e do controle financeiro nas grandes empresas estatais tendia a se deteriorar no clima geral de dinheiro fácil e de ganhos privados.

Entrementes, a despesa viu-se onerada pelo aumento do serviço da dívida, com flutuações maiores quando a composição da dívida passou do crédito oficial para empréstimos a taxas de juros do mercado livre. Esses empréstimos eram preferidos, à medida que se tornavam mais disponíveis, porque evitavam o problema da condicionalidade. O gasto foi também fomentado pela gradual assunção da dívida do setor privado pelo Estado.<sup>22</sup> Isso aconteceu aos poucos, mas foi mais notável no Chile, onde as falhas iniciais de gestão do regime militar que assumiu o poder em 1973, firmemente decidido a promover a liberação radical do comércio e das finanças, resultaram num *aumento* do peso do setor público na economia entre 1981 e 1984.<sup>23</sup>

Apesar da erosão causada pela crescente inflação, nem sempre houve queda do componente de receita tributária da poupança pública, porque a receita tributária proveniente do comércio externo aumentou com o crescimento das importações e o aumento da atividade econômica manteve o nível da arrecadação de impostos sobre vendas. Mas com exceção da Colômbia não ocorreram grandes reformas na arrecadação de receita.<sup>24</sup> Nada se fez para estimular a poupança privada e as taxas de juros reais eram muito baixas em vários países. A liberalização financeira, particularmente no Cone Sul, resultou em alto volume de poupança financeira mas reduzida poupança nacional. A liberalização financeira sem outras reformas institucionais, porém, tendia a significar que a poupança interna acabaria como capital exportado.

O déficit do balanço de pagamentos teve comportamento diametralmente oposto entre os países exportadores e importadores de petróleo em resposta aos choques pelo aumento do preço desse produto, mas, quer o déficit tenha desaparecido ou crescido, diminuiu a pressão no sentido da reestruturação, fosse pelas receitas do petróleo, fosse pela opção de endividamento. O influxo de dinheiro, as pressões da demanda e a alta dos preços das importações levaram à inflação e deram ensejo à sobrevalorização,

<sup>22</sup> O'Connell, 1994: 7; Whitehead, 1979.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> A Colômbia foi exceção tanto por limitar o endividamento como por executar uma reforma tributária que aumentou a receita como parcela do PIB de 19% em 1973 para 21,5% em 1975. Thorp, 1991: 166.

## QUADRO 7.1

### O PROJETO CARAJÁS NO BRASIL

O Projeto Carajás no leste da Amazônia foi o maior projeto de mineração situado numa região de floresta tropical. Era parte do ambicioso programa de desenvolvimento do Brasil e administrava uma área de 850.000 quilômetros quadrados. Em meados da década de 60, foram descobertas ricas jazidas minerais na região, incluindo minério de ferro, manganês, ouro, bauxita e níquel. Os investimentos na mineração de ferro na Serra dos Carajás somaram aproximadamente US\$3,4 bilhões, cerca de um terço dos quais fornecidos por capital estrangeiro (Japão, Banco Mundial e Comunidade Européia). Para os investidores estrangeiros, o interesse estratégico mais importante era a obtenção de minério de ferro barato e de alta qualidade: em 1991, foram produzidos 32,6 milhões de toneladas de minério. Uma avaliação ambiental do programa deve distinguir entre os efeitos diretos relacionados com a produção de ferro-gusa e o impacto que causou nas zonas sob sua influência. Quanto ao componente direto, a empresa nacional de mineração, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que contribuiu com 45% do investimento total, tinha bons antecedentes ambientais e havia estabelecido diversas salvaguardas ambientais pioneiras (cinturões verdes, zoneamento ecológico, etc.) na mina e na zona onde se instalaram os trabalhadores. Não obstante, surgiram problemas enormes que afetaram a área circundante: a construção de uma estrada de ferro de 890 km até o porto marítimo de São Luís abriu a região a grileiros e criadores de gado. Os ameríndios nativos foram deslocados, apesar de existir um projeto de demarcação de terras, que foi mal administrado pela FUNAI, a Fundação Nacional do Índio. A maior causa de preocupação foi talvez o fato de que a energia para a produção de ferro-gusa em grande escala era gerada inicialmente por carvão vegetal produzido pela derrubada de florestas naturais. Por lei, essas florestas deviam ter sido gradualmente reconstituídas com plantações de eucalipto, que assumiria as funções de suprir energia — plano que, na prática, mostrou-se pouco realista.

Fontes: Treece, 1989; Romano, 1992; IUCN-NC, 1996; Wunder, 1997 (relatório de consultoria para este livro).

resultando num processo particularmente refratário a mudanças, em virtude do qual a integração financeira tomou desastrosamente a dianteira da integração comercial.<sup>25</sup> Embora os fluxos de comércio aumentassem nos anos 70, não foram tomadas medidas importantes para fomentar as exportações. Acresce que a conseqüência do padrão de integração financeira crescente foi a *redução* da integração comercial a longo prazo. Embora houvesse um aumento imediato das importações e os volumes exportados efetivamente crescessem em vários dos países maiores, o clima da década de 1970, por várias razões, não estimulava grandes esforços para promoção das exportações. Os fundos excedentes que constituíam a fonte da dívida resultavam em parte da recessão nos países desenvolvidos, cujas medidas protecionistas defensivas desestimulavam qualquer novo esforço exportador. O problema foi agravado pela sobrevalorização,<sup>26</sup> bem como pelo fato de que a disponibilidade de dinheiro significava que não havia urgência em projetar esquemas para promover novas exportações.

A sobrevalorização foi agravada no Cone Sul pela adoção de políticas monetárias extremas na segunda metade da década de 1970. Essas políticas baseavam-se na suposição de que, mantendo um arrocho suficientemente firme da taxa de câmbio em combinação com uma grande abertura do comércio, a lei de um só preço funcionaria. Essa suposição previa que a taxa interna de inflação dos preços se aproximaria muito rapidamente da taxa internacional. Essas políticas se baseavam na suposição — certamente extrema — de que os mercados funcionariam bem, mas quando isto não aconteceu o resultado foi a sobrevalorização do câmbio. A liberalização financeira paralela deu margem a influxos de dinheiro com limitadas oportunidades de lucro, devido ao efeito combinado da sobrevalorização com a liberalização no setor industrial, que, notadamente no Chile, levou a surtos especulativos em imóveis e bens de consumo duráveis.

Com a internacionalização dos movimentos de capital, uma proporção crescente da dívida da América Latina passou a ser mantida no estrangeiro por cidadãos latino-americanos, o que reduzia ainda mais a flexibilidade externa. A dívida interna também cresceu. Ambos os fenômenos limitaram a liberdade de considerar a opção de uma moratória sobre a dívida externa quando ocorreu o colapso, porque os credores nacionais viam nisso uma ameaça à sua própria posição.

<sup>25</sup> Fishlow, 1991.

<sup>26</sup> *Ibid.*: 163. Fishlow explora a questão das exportações e da taxa de câmbio real e mostra que não há clara correlação a curto prazo. As estruturas produtivas existentes e uma ampla gama de políticas econômicas, inclusive as intervenções não vinculadas ao mercado, são mais importantes.

A flexibilidade em relação às necessidades e políticas de estabilização também diminuiu. Nos anos 60, as respostas ortodoxas às defasagens fiscais e do balanço de pagamentos tendiam a ter efeitos nocivos devido à estrutura de custos, ao grau de monopólio e à dificuldade de impor disciplina fiscal. Com o aumento do serviço da dívida, aumentou também o seu impacto sobre as contas do setor público, o que significou uma vulnerabilidade maior do saldo fiscal aos incrementos das taxas de juros. Com o crescimento da dívida do setor privado, os custos dos juros passaram a ter um impacto maior sobre os custos dos negócios.<sup>27</sup> Como as empresas do setor público estavam usando cada vez mais recursos externos e a falta de controle trazia possibilidades atrativas para a cobrança de comissões, o controle centralizado da disciplina fiscal tornou-se ainda mais difícil. A expansão do setor informal colocou uma parte maior da economia fora do alcance dos instrumentos usuais de política e a prática da sonegação de impostos se propagou.

Para muitos países, esses problemas tiveram menor importância na década de 1970 do que na de 1960, dado que, com o aumento da facilidade de levantar empréstimos comerciais, tanto a necessidade de ação drástica como o papel do FMI se reduziram. Alguns países, porém, tiveram graves problemas de ajustamento — notadamente o Peru, que, incentivado pelo Banco Mundial,<sup>28</sup> contraiu empréstimos na expectativa de receitas do petróleo. O país enfrentou a necessidade de ajustamento quando, em 1977, essas expectativas não se concretizaram e as relações de troca tornaram-se desfavoráveis. No caso do Peru, esses problemas se somaram ao uso prolongado do tabelamento de preços de alimentos e serviços das empresas públicas no regime do General Velasco Alvarado. Os controles foram prolongados devido à possibilidade de crédito externo e receitas do petróleo, mas o resultado foi um enorme déficit, quando os demais preços subiram e com eles a necessidade de aumentar os subsídios. O caso do Peru destaca-se pelo fato de que, em 1977, os bancos comerciais concordaram pela primeira vez em refinar os créditos sem o carimbo de aprovação do FMI. Os bancos, porém, verificaram ser impossível supervisionar o acordo. Isso levou à confirmação da norma segundo a qual os bancos só deveriam emprestar com o carimbo de aprovação dos organismos multilaterais.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> No Peru, nos anos 70, havia empresas manufatureiras que dedicavam 70% da sua despesa corrente ao pagamento de juros. Thorp e Whitehead, 1979.

<sup>28</sup> Thorp e Whitehead, 1979.

<sup>29</sup> Stallings, 1987; Thorp, 1979.

Vies  
anti-exportador

Com a debilitação dos preços do petróleo em 1981, o México, que era então o maior produtor de petróleo da América Latina, ficou sem divisas. A desvalorização começou no fim de 1981 e continuou em 1982. Em 13 de agosto de 1982, o governo mexicano anunciou uma moratória de 90 dias no pagamento do principal de sua dívida pública externa. Em 1º de setembro, todos os bancos foram nacionalizados e, sem aviso prévio, impôs-se o controle cambial. Em pouco tempo a moratória se estendeu até 1983 e o México assinou um acordo de emergência com o FMI.

A crise mexicana foi provavelmente a ocorrência mais dramática de 1982, mas a crise financeira daquele ano não se limitou a um só país. Toda a América Latina foi severamente afetada, assim como o foram o sistema bancário dos Estados Unidos (só a dívida mexicana representava 44% do capital dos nove maiores bancos americanos) e a prosperidade de muitos exportadores dos Estados Unidos. Antes mesmo da crise mexicana, a Argentina já se encontrava em graves dificuldades, em virtude de uma crise bancária interna, agravada pelo conflito no Atlântico sul em abril-junho de 1982. No fim desse ano, o Brasil já tinha avançado bastante por um caminho semelhante ao do México: suas exportações estavam limitadas pela recessão internacional e, com a alta das taxas de juros, sua vultosa dívida externa passou a representar um pesado ônus para o balanço de pagamentos. A Venezuela, o Chile e Cuba não tardaram a iniciar negociações com seus credores, juntamente com muitos dos países menores da América Latina. De fato, pouco depois, praticamente todos os países da região estavam negociando abertamente suas dívidas ou prestes a iniciar tais negociações.

As origens da "crise da dívida", porém, eram mais antigas. A queda dos preços dos produtos primários de 1976 a 1978 fora compensada por novos empréstimos. Dada a debilidade das instituições financeiras e a supervisão inadequada, a extrema abertura da conta de capital na América Latina traduziu-se num forte incremento do volume de créditos pendentes no fim da década, com um endividamento em dólares e a taxas variáveis. Como o Presidente Ronald Reagan não conseguiu reduzir o déficit dos Estados Unidos, os juros reais subiram. Embora a contenção do crédito nos Estados Unidos visasse limitar a demanda interna de crédito por parte de mutuários fracos nesse país, o resultado final dessa política atingiu os mutuários mais fracos fora do país — especialmente os países latino-americanos, cujos pagamentos de juros não eram, evidentemente, dedutíveis do imposto de renda, como acontecia com a maioria dos devedores americanos. Quando se calcula a taxa de juros reais com base nos preços das exportações dos países menos desenvolvidos, observa-se uma subida espantosa: a taxa média de juros

CRISE NO  
MÉXICO

SÍNTESE

reais nesses países saltou de -6% em 1981 para +14,6% em 1982.<sup>30</sup> No caso do Brasil, por exemplo, o aumento de um ponto porcentual nas taxas de juros internacionais significava que o país precisava aumentar suas exportações em 3% simplesmente para cobrir o ônus maior dos juros.

Existem nisso ecos da década de 1920. Tanto os anos 20 como os 70 assistiram a surtos de endividamento sujeitos ao clássico excesso que se origina na tendência de subestimar os riscos em tais situações. A concessão desenfreada de empréstimos dos anos 70 foi também iniciada por bancos dos Estados Unidos, esquecidas as lições aprendidas 50 anos antes. Assim como na década de 1920, a rápida expansão dos empréstimos e a maneira pela qual eram usados nos anos 70 estavam ligadas muito diretamente à natureza e às dificuldades da crise de ajustamento. Curiosamente, em ambas as ocasiões, as crises tiveram em comum a evasão de capital da América Latina, precedendo a crise maior. Na década de 20, a evasão ocorreu em 1928; na de 1980, houve, já em 1981, um aumento significativo da evasão de capital de vários países. Em ambas as crises houve também uma data precisa — setembro de 1929 e agosto de 1982, respectivamente — em que ocorreu uma mudança drástica. Em 1929 foi o colapso precipitado do mercado de valores dos Estados Unidos; e em 1929 e 1982 houve uma reversão repentina tanto dos fluxos de capital como das atitudes dos credores.

## A CRISE DO "AJUSTAMENTO"

O impacto do choque foi sentido de quatro maneiras: nos preços das importações e das exportações, nas taxas de juros, na recessão nos países de mercado desenvolvido e na reversão abrupta da disponibilidade de financiamento externo. O vultoso endividamento do continente a taxas de mercado livre da década de 1970 tornara a América Latina particularmente vulnerável a variações nas taxas de juros e na oferta de fundos. Em contraste, o Leste da Ásia, caracterizado por uma integração comercial maior e exportações de produtos manufaturados, sofreu mais em função das flutuações de preços e da recessão nos países desenvolvidos. Isso também manteve abertos os mercados financeiros

<sup>30</sup> Reisen, 1992.

choque  
nos  
juros

30  
x  
70

para o Leste da Ásia, fato que compensou o choque comercial e facilitou o ajustamento.<sup>31</sup> Os países latino-americanos ficaram inteiramente desprovidos de crédito.

Devido a isso, a direção e a forma do ajustamento no primeiro momento foram determinadas pelos credores, que desde o princípio agiram de forma coordenada.<sup>32</sup> Ao contrário dos detentores anônimos de obrigações dos anos 30, os bancos comerciais eram facilmente identificáveis, uma vez que haviam concedido uma parcela significativa de seus empréstimos por intermédio de consórcios de crédito organizados publicamente. Após o anúncio do México, chegou-se rapidamente a um acordo informal que, na realidade, constituiu um "credor de última instância". Inicialmente os bancos entenderam que a crise era temporária, um problema de liquidez e não de insolvência, e que os devedores podiam e deviam reduzir seus gastos a fim de continuar pagando suas dívidas, com a ajuda de um reescalonamento. A opinião de muitos que faziam parte dos círculos financeiros internacionais era que a crise representava uma oportunidade ímpar para forçar os governos latino-americanos a abandonar velhos hábitos, razão pela qual o reescalonamento estava em geral estritamente vinculado à redução do protecionismo e do papel do Estado. Os primeiros reescalonamentos ocorreram em condições extremamente desfavoráveis para os países devedores. Se se elabora um índice do custo da renegociação da dívida, levando em conta as comissões pagas, o prazo de vencimento e a margem sobre a LIBOR, e se se compara o custo com os mesmos custos pagos em 1980-81, considerados como 100, vê-se que, na primeira rodada de reescalonamentos a Argentina pagou 319, o México 280 e o Brasil 144.<sup>33</sup> Os lucros dos bancos foram altos: os dividendos declarados pelos grandes bancos dos Estados Unidos em 1984, apenas dois anos depois da crise, foram o dobro dos de 1980.<sup>34</sup>

Os primeiros esforços dos devedores para atuar em comum acordo, como a Reunião de Cartagena de 1984, foram fracós. Os formuladores de política econômica tinham planos diferentes e as principais economias atingiram pontos críticos em momentos diferentes. Mas os bancos credores também agiram no sentido de impedir que esses planos ganhassem impulso. "De propósito ou por acaso (...) a escolha do devedor cooperador, o México, como o primeiro país a conseguir um acordo de reescalonamento

<sup>31</sup> Fishlow, 1991.

<sup>32</sup> Este parágrafo baseia-se em Devlin e Ffrench-Davis, 1995.

<sup>33</sup> Devlin e Ffrench-Davis, 1995, Tabela 3.

<sup>34</sup> Kapur, Lewis e Webb, 1997, Vol. I: 610, citando Lissakers, 1991.

plurianual, demonstrou as vantagens de um comportamento cooperador e garantiu que o México não desertasse."<sup>35</sup>

As conseqüências foram extremas para os devedores latino-americanos. O Gráfico 7.2 mostra como, no espaço de um ano, as transferências externas passaram de uma posição significativamente positiva para aproximadamente menos 30%. A situação típica foi de crises fiscais e de balanço de pagamentos imediatas e severas, já que o serviço da dívida onerava substancialmente o orçamento nacional. Os países desvalorizaram a moeda ou adotaram modalidades de políticas acentuadamente ortodoxas, empenhando-se em cortar as importações mediante a redução da demanda. Nos primeiros meses, só a Bolívia seguiu um caminho mais heterodoxo.

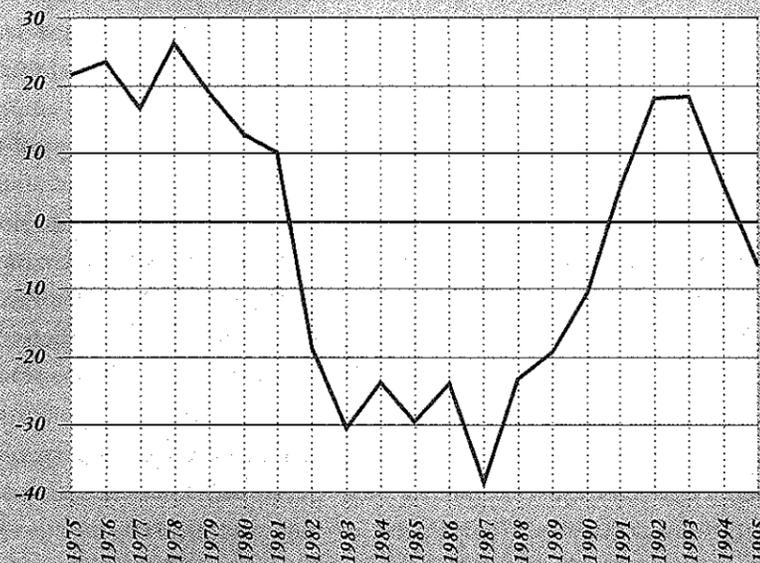
A Tabela 7.2 mostra como, nos dois primeiros anos da crise, foi necessário reduzir radicalmente a demanda a fim de liberar recursos para pagar as transferências para o exterior. Os investimentos caíram imediatamente em 1983, situando-se, em termos *per capita*, 40% abaixo do seu valor em 1981. O consumo *per capita* também foi restringido e as exportações caíram para quase a metade do nível registrado antes da crise. Os benefícios dos pequenos aumentos das exportações foram anulados pela persistência de relações de troca desfavoráveis no comércio exterior. O declínio das importações proporcionava meios para pagar o aumento das transferências para o exterior. Esse ônus perdurou durante toda a década de 1980: o PIB *per capita* não voltou ao nível de antes da crise e o investimento *per capita* ficou bem abaixo da cifra registrada em 1980-81.

Assim, o chamado ajustamento não foi bem isso.<sup>36</sup> Os países viram-se forçados a passar de uma posição de desequilíbrio para outra — a de superávit do balanço de pagamentos, com enormes custos sociais. Vê-se isso na dinâmica interna que acompanhou as transferências externas. O principal instrumento de transferência interna foi a recessão, que redundou em cortes no consumo, nos investimentos e no crescimento, como mostra a Tabela 7.2. O resultado foram custos sociais extremos a curto e a longo prazo. Havia também um enorme problema fiscal, implícito na dívida e no efeito da desvalorização sobre o ônus da dívida em moeda nacional. O problema fiscal foi agravado pela recessão e intensificado em certos casos pela necessidade de obter divisas do setor privado, quando o governo não controlava diretamente as exportações. Se antes era difícil

<sup>35</sup> Kapur, Lewis e Webb, 1997, Vol. I: 620. Sobre os cartéis de devedores e como os países não exploraram sua posição negociadora, ver Griffith-Jones, 1988; Tussie, 1988.

<sup>36</sup> Esse aspecto me foi apontado por Osvaldo Sunkel.

GRÁFICO 7.2  
AMÉRICA LATINA: TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS COMO  
PORCENTAGEM DAS EXPORTAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS  
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, com base em informações fornecidas pelo FMI.

tributar o setor exportador, agora era duplamente mais difícil. O resultado muitas vezes foi uma aceleração da inflação, o que constituía outro ônus para os pobres, que tinham menos capacidade para se proteger contra a queda do valor do dinheiro. O pior caso foi o da Bolívia, onde, não obstante o controle governamental das receitas do estanho, o colapso do mercado deste produto aliado à crise da dívida criou uma situação desastrosa que, em 1984-85, incluía a hiperinflação.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Hiperinflação é a perda total de confiança no dinheiro, como sem dúvida ocorrera na Bolívia naquele momento.

TABELA 7.2  
O PIB LATINO-AMERICANO PER CAPITA E O SETOR EXTERNO  
(Porcentagem do PIB de 1980-81)

|                                  | 1980-81 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986-90<br>méd. | 1991-93<br>méd. | 1994-95<br>méd. |
|----------------------------------|---------|------|------|------|------|-----------------|-----------------|-----------------|
| PIB                              | 100,0   | 95,6 | 91,3 | 92,2 | 92,7 | 94,1            | 94,7            | 95,8            |
| Consumo                          | 77,0    | 74,0 | 70,3 | 70,4 | 69,9 | 71,6            | 72,8            | 75,5            |
| Investimento                     | 24,4    | 19,6 | 14,9 | 15,2 | 16,1 | 15,9            | 16,6            | 21,1            |
| Conta corrente<br>não financeira |         |      |      |      |      |                 |                 |                 |
| Bens                             |         |      |      |      |      |                 |                 |                 |
| Exportações                      | 12,5    | 12,6 | 13,6 | 14,5 | 14,2 | 15,2            | 18,0            | 15,4            |
| Importações                      | -12,3   | -9,7 | -7,5 | -8,0 | -7,9 | -9,2            | -13             | -17,1           |
| Serviços                         |         |      |      |      |      |                 |                 |                 |
| Exportações                      | 2,0     | 2,1  | 2,0  | 2,0  | 2,1  | 2,5             | 2,7             | 3,0             |
| Importações                      | -3,6    | -2,9 | -2,0 | -1,8 | -1,7 | -1,9            | -2,4            | -3,9            |
| Efeito das relações<br>de troca  | -0,4    | -2,3 | -2,5 | -2,1 | -2,5 | -4,3            | -5,9            | 0,3             |
| Transferências líquidas          |         |      |      |      |      |                 |                 |                 |
| Capital                          | 4,7     | 2,5  | 0,3  | 1,3  | 0,4  | 1,2             | 4,9             | 1,2             |
| Lucro líquido,<br>juros          | -3,2    | -4,9 | -4,5 | -4,8 | -4,5 | 3,8             | 2,9             | 3,9             |
| Variação das<br>reservas         | -0,1    | -2,5 | -0,5 | 1,2  | -0,1 | 0,1             | 2,0             | 1,0             |

Fonte: Devlin e Ffrench-Davis, 1995; atualizado para 1994-95 com base em CEPAL, *Preliminary Overview*, 1996.

Os indicadores sociais para o continente mostram que o PIB *per capita* (Tabela 7.2) em toda a região caiu 8% nos dois primeiros anos. O salário real caiu 17% em todo o continente nos dois primeiros anos. No nível dos países e no decorrer de toda a década, o salário real diminuiu em todos os casos exceto cinco, por vezes em 20% ou mais.

A crise fiscal resultou em cortes drásticos do gasto social (Tabela 7.3). A despesa social *per capita* caiu 10% em termos reais entre 1982 e 1986, recuperando-se na altura de 1990, embora permanecesse 6% abaixo do nível de 1980-81.<sup>38</sup> A pobreza cresceu e a

<sup>38</sup> BID, 1997: 47.

proporção de famílias abaixo da linha de pobreza aumentou em toda a região, de 35% em 1980 para 41% em 1990 (Tabela 7.3). Deteriorou-se também a distribuição da renda, tendo sido o Uruguai o único país que contrariou a tendência e chegou mesmo a acusar melhoria.

O ajustamento ocorreu principalmente através dos salários e do mercado de trabalho. O mercado de trabalho urbano é descrito na Tabela 7.4. O fato mais marcante é o incremento do papel do setor informal urbano, decorrente de três fatores: as firmas de médio e grande porte reorganizaram-se, reduziram seu pessoal e se reestruturaram para fazer maior uso da terceirização; as estratégias de sobrevivência resultaram em aumento do número de membros das famílias que saíam à procura de trabalho; e os cortes efetuados no setor público reduziram o emprego. As novas modalidades de emprego significaram maior precariedade, devido à falta de contratos, regulamentos e proteção à saúde. As novas tendências afetaram as mulheres mais do que os homens, porque havia mais mulheres no setor informal. Se incluirmos o serviço doméstico no setor informal urbano, a participação feminina nesse setor na maioria dos casos ultrapassava 70%. A parcela correspondente aos indígenas e migrantes também era desproporcionalmente elevada.<sup>39</sup> A juventude também sofreu: dados de 12 países latino-americanos mostram que as taxas de desemprego juvenil eram quase o dobro das do resto da população e, dentro desse grupo, era maior entre as jovens do que entre os jovens.<sup>40</sup> Outra consequência da crise ocorreu na educação: como parte de sua estratégia de sobrevivência, as mulheres e meninas deixaram os estudos em maior número do que os homens.<sup>41</sup>

Os esforços iniciais para responder a essas perturbações aparentemente inevitáveis a curto prazo tomaram a forma de vários tipos de fundos de emergência. O Chile fora pioneiro na década de 70 com o fundo PATT, que financiava a criação de empregos a curto prazo. Seguiu-se a Bolívia com o Fundo Social de Emergência, em 1986, e o modelo foi rapidamente imitado em muitos países.<sup>42</sup> Esses fundos efetivamente aliviaram a carga a curto prazo. Pelo fato, porém, de operarem fora do âmbito dos ministé-

<sup>39</sup> Este parágrafo baseia-se em Arriagada, 1994.

<sup>40</sup> As exceções foram o Chile e o Paraguai, acusando ambos rápido crescimento nos anos 80.

<sup>41</sup> Baseado em Nações Unidas, 1989, um estudo mundial incluindo dados sobre a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Jamaica, México e Peru.

<sup>42</sup> Ver uma análise abalizada em Graham, 1994.

TABELA 7.3  
AMÉRICA LATINA: INDICADORES SOCIAIS  
(Taxas anuais de crescimento e índice)

| Indicador                               | 1980  | 1985 | 1990 | 1995 |
|---|-------|------|------|------|
| Taxa de desemprego declarado (%)        | 6,7   | 10,1 | 8,0  | 7,8  |
| Setor informal urbano (%)               | 40,2  | 47,0 | 52,1 | 55,7 |
| Salários reais na indústria (índice)    | 100,0 | 93,1 | 86,8 | 96,3 |
| Salário mínimo real (índice)            | 100,0 | 86,4 | 68,9 | 70,1 |
| Gasto social <i>per capita</i> (índice) | 100,0 | 90,0 | 94,0 |      |
| Domicílios pobres como % do total       | 35,0  | 37,0 | 41,0 | 39,0 |

Fonte: Tokman, 1997; CEPAL, *Social Panorama of Latin America*, 1995, 1996.

TABELA 7.4  
AMÉRICA LATINA: ESTRUTURA DO EMPREGO NÃO-AGRÍCOLA  
(Em porcentagens)

|      | Setor informal <sup>1</sup> |                         |                   |                   | Setor formal |               |                           |
|------|-----------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|--------------|---------------|---------------------------|
|      | Total                       | Trabalhadores autônomos | Serviço doméstico | Pequenas empresas | Total        | Setor público | Grandes empresas privadas |
| 1980 | 40,2                        | 19,2                    | 6,4               | 14,6              | 59,8         | 15,7          | 44,1                      |
| 1985 | 47,0                        | 22,6                    | 7,8               | 16,6              | 53,1         | 16,6          | 36,5                      |
| 1990 | 51,6                        | 24,7                    | 6,7               | 20,2              | 48,4         | 15,3          | 33,0                      |
| 1995 | 56,1                        | 26,5                    | 7,1               | 22,5              | 43,9         | 13,2          | 30,8                      |

Fonte: PREALC, com base em pesquisas domiciliares e outras fontes oficiais.

<sup>1</sup> Inclui pequenas empresas, definidas como aquelas que têm 5 ou 10 trabalhadores, de acordo com dados disponíveis.

rios dos setores sociais, precisamente para que fossem eficazes,<sup>43</sup> também puseram a descoberto e até mesmo agravaram as debilidades institucionais dos sistemas básicos de prestação de serviços. Além disso, a criação de emprego a qualquer custo não atendia à necessidade fundamental de reformar as estruturas destinadas a servir a longo prazo à população marginalizada. Por exemplo, para evitar o paternalismo e ajudar a identificar

<sup>43</sup> De fato, muitas vezes eles ficavam diretamente subordinados à Presidência, como no Peru e no México. A "eficácia" era uma questão tanto de desembolso rápido como de controle político.

certas necessidades, o uso dos recursos de um programa devia ser solicitado. Mas isso subestimava o caráter profundo da privação implícita na pobreza: uma pessoa pobre, homem ou mulher, pode ser incapaz de formular suas demandas.

O resto da década de 1980 foi um período de enormes esforços de ajustamento, com um decidido enfoque de curto prazo, contínuas renegociações da dívida e uma estabilização geralmente inviável, com a notável exceção da Bolívia (o Chile já alcançara certo êxito). Pelos meados da década, estavam em evidência novos elementos nas políticas econômicas, principalmente em resposta à urgente necessidade de estabilizar. Algumas políticas levaram os países para o pacote neoliberal, descrito adiante; outras levaram-nos (por um curto período) na direção oposta.

Os elementos neoliberais que gradualmente se tornaram comuns foram principalmente a liberalização do comércio e a privatização. Ambas pareciam constituir linhas de salvação para governos em busca desesperada da estabilização e de acesso ao crédito externo. Via de regra, a liberalização do comércio era imposta como condição para o reescalonamento. O México, há muito tempo adepto da proteção, optou pela liberalização do comércio em 1984 na esperança de moderar a inflação, mas também em resposta à pressão dos credores. No ano seguinte, o México ingressou no GATT, numa decisão de grandes repercussões, tendo em vista a postura anterior do país.<sup>44</sup> A essa altura, a privatização estava começando a ser considerada como uma opção de política bastante atraente, uma vez que oferecia a solução simultânea de muitos problemas. Tornou-se claro que a venda de ativos era muito atraente para os interesses estrangeiros. As privatizações ajudavam a resolver os problemas fiscais e de balanço de pagamentos ocasionados pelo ajustamento. O que chegou mais lentamente, contudo, e em diferentes graus, foi a compreensão do fato de que esse alívio era passageiro e precisava, por isso, vir acompanhado de outras medidas para aumentar as receitas tributárias e as exportações, e de que a regulamentação apropriada dos serviços públicos essenciais implicava em desafios enormes, uma vez que essas empresas passassem para o setor privado. O Chile já mostrara o caminho nos anos 70, com uma forte orientação neoliberal, passando para o setor privado mais de 550 empresas estatais e privatizando outras na década de 1980. O valor de curto prazo para o equilíbrio do orçamento começou então a

<sup>44</sup> Ver Urzua, 1997: 80-81.

aumentar o interesse entre as autoridades encarregadas de formular políticas e começaram a entrar em execução programas na Argentina e no México.

Lamentável, embora inevitável, foi o fato de que as inovações em matéria de política eram impelidas pelo imediatismo e pela falta de opções, diante do colapso das alternativas e da "camisa-de-força" imposta pelas condições internacionais. Tais características fortaleceram o que viria a ser a debilidade essencial dessas políticas: a falta de medidas de apoio do ponto de vista microeconômico, isto é, a falta de políticas setoriais. O efeito da privatização sobre a renda foi também um risco, uma vez que ameaçava arrefecer o impulso para implementar medidas essenciais para o saneamento fiscal a longo prazo, tais como a reforma tributária.

As medidas de política econômica que tomaram o rumo oposto à onda neoliberal ligaram-se mais diretamente aos programas de estabilização. Os programas anti-inflacionários ortodoxos vinham esbarrando em dificuldades porque freqüentemente resultavam em estagnação e aumento da inflação. Foi a desilusão com tais políticas que impeliu o Brasil, a Argentina e o Peru a experiências com políticas de estabilização que vieram a ser chamadas de "heterodoxas". Tais políticas, porém, não lograram êxito maior. As políticas heterodoxas de choque combinavam o controle geral de preços com diferentes graus de restrição ortodoxa da demanda. Elas partiam da premissa de que a inflação inercial era importante. Com a persistência da inflação, grande parte da alta dos preços em qualquer ano pode ser geralmente explicada como uma consequência da "inércia", isto é, do efeito de altas de preços anteriores.<sup>45</sup> Quando a inflação inercial se torna arraigada, reage menos à demanda e, portanto, aos pacotes de ajustamento que dependem da deflação da demanda para que dêem resultado. Contudo, o argumento de que o controle radical dos preços poderia aniquilar as expectativas que sustentam a inflação só seria razoável se, primeiro, a demanda agregada fosse adequadamente controlada, e, segundo, se houvesse suficiente capacidade administrativa e confiança pública nessa capacidade para garantir o efetivo congelamento de preços. De fato, nem o Brasil nem o Peru chegaram sequer a tentar restringir a demanda, dado que, no Brasil, considerava-se que o ajustamento fiscal anterior tinha sido suficiente enquanto, no Peru,

<sup>45</sup> Esse é o resultado da indexação formal, mas decorre também de respostas de políticas públicas e expectativas do setor privado em torno de quatro "preços" fundamentais: a taxa de câmbio, a taxa de juros, as tarifas dos serviços públicos e os níveis salariais. Alguns outros preços controlados — em geral de alimentos — podem também desempenhar um papel estratégico.

a equipe econômica considerou que a recessão estava na verdade agravando a inflação.<sup>46</sup> Os formuladores de política econômica verificaram também ser impossível impor uma restrição geral dos preços, por isso os preços que se mantiveram sob controle caíram em termos reais, contribuindo para a sobrevalorização da taxa de câmbio e agravando os déficits das empresas estatais. Ainda assim, a Argentina e o Brasil continuaram implementando versões dessas políticas ao longo da década de 1980. O México, em fins de 1987, implementou, de fato, a mais bem-sucedida de todas as versões dessa política, usando a capacidade do PRI de cooptar o empresariado e os escalões superiores do movimento trabalhista para administrar e refinar o controle dos preços e dos salários.

A crise fiscal foi extremamente grave na Bolívia. Dada a limitação do mercado de obrigações, levantar recursos internos era impossível e, assim, quando o crédito externo desapareceu, a saída foi emitir dinheiro, o que rapidamente produziu uma hiperinflação. Em meados de 1985, os preços estavam subindo à taxa anual de 20.000% e os efeitos sobre a economia real eram extremamente graves. A situação foi corrigida com um programa radical de estabilização, uma política salarial forte e cortes drásticos do emprego no setor público. O lado perverso de se chegar a uma situação tão grave foi que a estabilização trouxe efeitos positivos sobre a oferta, os quais ajudaram a sustentar o programa antiinflacionário. Ademais, o financiamento externo e a falta de pagamento da dívida foram importantes para reduzir os tipos de influências negativas que fizeram com que outros programas se desviassem do rumo.

Juntamente com o enfoque de curto prazo imposto pela crise verificou-se uma crescente internalização da tese defendida pelos financistas externos e por outros: a de que pelo menos uma parte do problema se originava no fato de que os setores públicos eram excessivamente grandes. Pouco a pouco, o abandono forçado de políticas setoriais, por exemplo, tornou-se conscientemente justificado como a reformulação radical e necessária do papel do Estado. O intervencionismo tornou-se um termo desacreditado e os ministérios das finanças consolidaram suas posições em prejuízo dos ministérios setoriais e de planejamento.

Cada vez mais, o pensamento começou a se voltar para as políticas de livre mercado. O enfoque tradicional da integração econômica era o novo espírito de liberdade comercial, uma vez que a ênfase recaía agora sobre a integração na economia mundial.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Ao aumentar os custos unitários enquanto caía a produção e ao reduzir a receita tributária.

<sup>47</sup> A integração também foi vítima da forma com que se procedeu ao ajustamento externo, que envolveu a redução das importações. Assim, a crise da dívida de 1982 levou a uma queda drástica do comércio entre países latino-

Procurou-se a desregulamentação, sem mencionar as incursões em políticas heterodoxas, que teve como resultado a elevação dos preços dos alimentos e de certos serviços públicos, com graves conseqüências de curto prazo sobre o bem-estar social. Os mercados financeiros e de mão-de-obra começaram a ser liberalizados e a remoção de restrições aos mercados fundiários anunciou o advento de uma nova variedade de reforma agrária.

## O PACOTE DE POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Na altura dos anos 80, os acontecimentos e a formulação de políticas haviam claramente avançado. Pouco a pouco, tornaram-se perceptíveis tanto um processo de aprendizagem como a consolidação de uma nova abordagem às políticas, ajudados na frente internacional por diversos fatores que contribuíram para abrandar as pressões a curto prazo. Primeiro, em março de 1989, os Estados Unidos lançaram o Plano Brady para dar melhor base ao reescalonamento da dívida. Isso se seguiu a planos anteriores que fracassaram e incluiu importantes instrumentos novos para a renegociação da dívida, apoiados por significativo volume de financiamento dos Estados Unidos e do Japão.<sup>48</sup> Ademais, os bancos comerciais começaram a pôr ordem em sua própria casa, cancelando ou reescalando dívidas. Segundo, as taxas de juros finalmente começaram novamente a baixar. Em terceiro lugar, programas de privatização e atraentes taxas de juros passaram a levar capital para as economias maiores, sendo que a Argentina, o Brasil e o México começaram mesmo a emitir suas próprias obrigações nos mercados internacionais. Em 1992, a transferência líquida para o exterior tornou-se finalmente favorável à América Latina pela primeira vez desde 1981 (Gráfico 7.2). O efeito "bola de neve" foi importante quando os "novos mercados emergentes" e a "globalização" entraram na moda. O fator crucial a sustentar a expansão do financiamento de capital de risco a partir do fim da década de 80 foi o desenvolvimento institucional internacional, visto que, com a expansão dos fundos mútuos, as modificações de regulamentos permitiram aos fundos de aposentadoria e às companhias de seguros diversificar internacionalmente

americanos. Por exemplo, em termos reais, o nível de exportações dentro da América Latina em 1985-86 foi inferior em dois terços ao nível de 1981 (US\$7,5 bilhões e US\$11,9 bilhões, respectivamente).

<sup>48</sup> Devlin e French-Davis, 1995.

suas carteiras. A liberalização financeira tornou-se quase universal.<sup>49</sup> Cresceu a popularidade dos “eurobônus” e os investimentos europeus diretos na América Latina aumentaram, apoiados por inovações institucionais dentro da União Européia, na forma do Banco Europeu de Investimentos, da Comissão Européia de Parcerias de Investimento e da AL-INVEST.

Enquanto em meados da década de 80 o recente “Consenso de Washington”<sup>50</sup> concentrava-se na ortodoxia fiscal, na liberalização e na redução do papel do Estado, na altura da década de 90 ocorreu uma importante mudança de conceitos. Falava-se agora não unicamente de liberalização mas de reforma e, mais ainda, de reforma estrutural. A avaliação das novas políticas feita pelo BID em 1996 foi redigida quase inteiramente nesses termos. A sua documentação do processo de reforma, mostrada na Tabela 7.5, revela a propagação das novas medidas através de todo o continente, acelerando-se na década de 90. Como reconhece o relatório do BID, as políticas econômicas constituíram uma mescla e variavam de acordo com o país e com o período de tempo, indo desde a liberalização dogmática aos sérios esforços no sentido da reforma institucional.

Na década de 80, por exemplo, os formuladores de política haviam tentado a liberalização financeira, com instituições fracas e com resultados não raro desestabilizadores. Já na década de 90, tentaram a reforma financeira. Foram promulgadas leis para dar mais independência aos bancos centrais e fortalecidos os regulamentos que afetavam os mercados de capital e os bancos. O Peru e a Nicarágua, por exemplo, dois países com debilidades institucionais graves e de longa data, empreenderam reformas da supervisão dos bancos comerciais e tomaram medidas de apoio à independência do banco central. Em meados da década, ainda havia um longo caminho a percorrer e alguns países não haviam iniciado o processo de reformas. Até que ponto as novas reformas farão a diferença necessária é algo que ainda não se sabe. Comentando a crise do México em 1994, um observador disse de forma irônica: “(...) é possível que os observadores estrangeiros tenham superestimado a independência do Banco Central, talvez

<sup>49</sup> Eichengreen e Fishlow, 1996: 30. Ver um exame detalhado dos mercados dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão em French-Davis, 1989, e Griffith-Jones, 1988.

<sup>50</sup> Nome cunhado por John Williamson e que veio a ser objeto de críticas e considerável incompreensão. Em 1997, ele escreveu: “Minha razão para compilar o consenso de Washington foi simplesmente documentar ou informar a respeito da mudança de atitudes políticas que, a meu ver, estava ocorrendo na América Latina, mas que Washington aparentemente ainda não havia percebido na época” (Emmerij, 1997: 48). O nome suscitou ressentimento por dar a entender implicitamente que o consenso em matéria de política vem de Washington ou é imposto a partir dali.

levando demasiado a sério o fato de que o Banco de México se tornou nominalmente autônomo em abril de 1994”.<sup>51</sup>

As privatizações se generalizaram. Poucos países deixaram-se ficar à margem do processo, como veremos no capítulo seguinte. O Uruguai foi o exemplo mais notável, mas a Costa Rica e o Paraguai também avançaram lentamente. Juntamente com os países do antigo Bloco do Leste, a América Latina da década de 90 tornou-se líder na privatização. É digna de nota a medida em que se permitiu que o processo afetasse setores até então considerados sagrados para o Estado. De repente, a energia elétrica e mesmo o petróleo podiam ser oferecidos ao setor privado. No decurso de dez anos, a estrutura da economia latino-americana foi profundamente transformada.

A privatização é o exemplo perfeito de uma reforma que constitui, ao mesmo tempo, uma ameaça e uma oportunidade. A Tabela 7.6 mostra a receita da privatização como porcentagem da receita governamental, cifra que reflete elementos ao mesmo tempo promissores e perigosos. Os ingressos de fundos eram consideráveis e vantajosos, mas uma “solução” tão dramática para um problema fiscal — como se pode perceber pela alta porcentagem dos gastos do governo central provenientes da privatização no Peru e no México — exige disciplina considerável para que os governos perseverem na implementação de reformas fiscais para o dia em que esses fundos se esgotarem.<sup>52</sup> (Um país, Bolívia, inventou um engenhoso esquema de “capitalização” no qual as receitas da privatização não entravam para os cofres públicos.) Um outro campo de experimentação e aprendizagem foi o da regulamentação: ainda é cedo para avaliar o progresso nesse campo, mesmo em países como a Grã-Bretanha, com uma longa tradição de regulamentação, mas constitui uma das mais importantes áreas para avaliação e pesquisa futuras.

Uma grande oportunidade foi o ganho de produtividade de certos serviços públicos como os telefones, que após anos de deterioração passaram a funcionar. Isso implicou em progresso contínuo e em melhora súbita e de certa magnitude, o que foi importante para estabelecer novas estratégias, visto que o ganho em eficiência era atraente

<sup>51</sup> Urzua, 1997: 106.

<sup>52</sup> Os custos e benefícios totais da privatização dependem de muitos aspectos empíricos, tais como a eficiência relativa das empresas dos setores público e privado e o efeito sobre o crescimento e, conseqüentemente, sobre a arrecadação de receita. Ver Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997, para uma excelente análise deste assunto e outras referências.

TABELA 7.5  
POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUTURAL

|                    | Estabili-<br>zação  | Liberali-<br>zação do<br>comércio   | Reforma<br>tributária | Reforma<br>financeira   | Priva-<br>tização                        | Reforma<br>traba-<br>lhista | Reforma<br>previden-<br>ciária |
|--------------------|---|---|-----------------------|---|--|-----------------------------|--------------------------------|
| 1985<br>(ou antes) | Argentina<br>(1978 e<br>1985);<br>Bolívia,<br>Chile<br>(1975 e<br>1985);<br>Costa Rica,<br>Peru,<br>Uruguai<br>(1978) | Argentina<br>(1978);<br>Chile (1975<br>e 1985);<br>México,<br>Uruguai<br>(1978) |                       | Argentina<br>(1978);<br>Chile<br>(1975);<br>Uruguai<br>(1974 e<br>1985)         | Chile<br>(1974-78)                       | Chile<br>(1979)             | Chile<br>(1981)                |
| 1986               | Brasil<br>Rep. Dom.   | Bolívia<br>Costa Rica   |                       | México  |  |                             |                                |
| 1987               | Guatemala<br>Jamaica  | Jamaica   |                       |   | Jamaica                                  |                             |                                |
| 1988               | México  | Guatemala<br>Guiana   |                       | Costa Rica<br>Brasil<br>Paraguai<br>Guiana                                      | Chile<br>(por volta de<br>1988)          |                             |                                |
| 1989               | Venezuela   | Argentina<br>El Salvador<br>Paraguai<br>Trinidad<br>e Tobago<br>Venezuela       |                       | Chile<br>Venezuela  |  |                             |                                |
| 1990               | Peru.<br>Rep. Dom.  | Brasil<br>Equador<br>Honduras<br>Peru<br>Rep. Dom.                              |                       | Bolívia<br>Colômbia<br>El Salvador<br>Nicarágua<br>Peru<br>Trinidad<br>e Tobago | Argentina                                | Colômbia<br>Guatemala       |                                |
| 1991               | Argentina<br>Colômbia<br>Guatemala<br>Nicarágua<br>Uruguai  | Colômbia<br>Nicarágua<br>Uruguai  | Argentina             | Honduras<br>Guatemala<br>Rep. Dom.  | Belize<br>Guiana<br>Jamaica<br>Venezuela | Argentina<br>Peru           |                                |
| 1992               | Equador<br>Guiana<br>Honduras<br>Jamaica  | Barbados  | Nicarágua<br>Peru     | Argentina<br>Jamaica  | Barbados<br>México                       |                             |                                |

TABELA 7.5  
POLÍTICAS DE REFORMA ESTRUTURAL (continuação)

|      | Estabili-<br>zação | Liberali-<br>zação do<br>comércio | Reforma<br>tributária  | Reforma<br>financeira       | Priva-<br>tização                     | Reforma<br>traba-<br>lhista | Reforma<br>previden-<br>ciária |
|------|--------------------|-----------------------------------|--|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| 1993 |                    |                                   | El Salvador  | Equador<br>Bahamas          | Nicarágua                             |                             | Peru                           |
| 1994 | Brasil             | Belize<br>Haiti<br>Suriname       | Equador<br>Guatemala<br>Honduras<br>Jamaica<br>Paraguai<br>Venezuela | Barbados<br>Belize<br>Haiti | Chile<br>Peru<br>Trinidad<br>e Tobago |                             | Argentina<br>Colômbia          |
| 1995 | Suriname           | Panamá                            | Belize<br>Bolívia  |                             | Bolívia                               | Panamá                      |                                |
| 1996 |                    | Bahamas                           |  |                             |                                       |                             | México<br>Uruguai              |

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

para os investidores nacionais e estrangeiros. A ameaça inerente era o fato de que os governos, diante de melhoria tão imediata e evidente, poderiam ver-se tentados a reduzir o ritmo da tarefa mais enfadonha de melhorar a produtividade mediante políticas de apoio setorial à inovação e reestruturação.

A liberalização do comércio foi também amplamente implementada, como revela a Tabela 7.5. O Gráfico 7.3 mostra a mudança do grau de abertura do continente, usando como medida o comércio como porcentagem do PIB. O nível médio das tarifas caiu de 45% antes da crise da dívida para 13% em 1995. A tarifa máxima caiu do nível de 84% anterior à crise para 41%. Só o Brasil, o México e El Salvador impunham restrições que afetavam mais de 5% das importações. Em meados da década, apenas sete países tinham uma tarifa média superior a 15%: as Bahamas, a República Dominicana, Honduras, a Nicarágua, o Panamá, o Peru e o Suriname.<sup>53</sup>

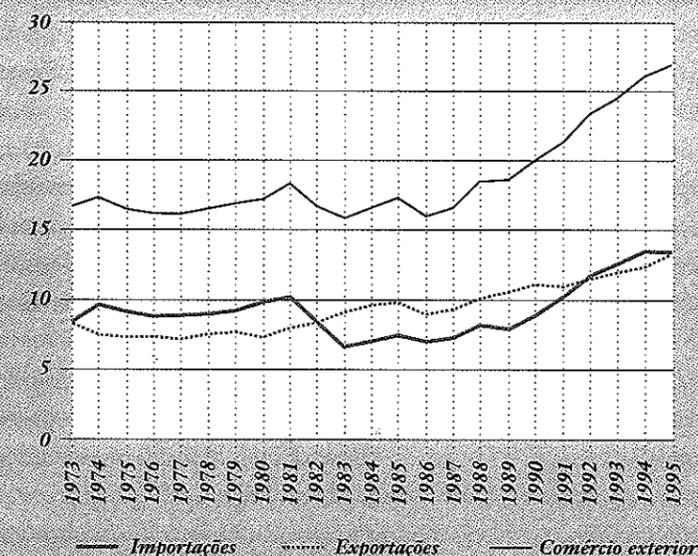
<sup>53</sup> Os dados deste parágrafo são do Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997: 72.

TABELA 7.6  
RECEITA DE PRIVATIZAÇÕES DO SETOR PÚBLICO COMO PORCENTAGEM DA  
DESPESA DO GOVERNO CENTRAL

|                      | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1990-95 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Belize               | 8    | 22   | 5    | 9    | 0    | nd   | 8       |
| Bolívia              | 0    | 0    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0       |
| México               | 2    | 16   | 13   | 3    | 2    | nd   | 11      |
| Guiana               | 1    | 13   | 0    | 0    | 4    | 3    | 3       |
| Trinidad e Tobago    | 0    | 0    | 0    | 14   | 19   | 2    | 6       |
| Peru                 | 0    | 0    | 4    | 2    | 35   | 13   | 12      |
| Nicarágua            | 0    | 7    | 2    | 14   | 3    | nd   | 5       |
| Jamaica              | 4    | 7    | 3    | 6    | 6    | nd   | 5       |
| Argentina            | 12   | 5    | 12   | 10   | 2    | 3    | 7       |
| Barbados             | 0    | 1    | 6    | 0    | 4    | nd   | 2       |
| Venezuela            | 0    | 14   | 1    | 0    | 0    | 0    | 3       |
| Chile                | 1    | 3    | 0    | 1    | 5    | nd   | 2       |
| Honduras             | 0    | 1    | 3    | 3    | 1    | nd   | 2       |
| Panamá               | 0    | 0    | 1    | 2    | 4    | nd   | 2       |
| Brasil               | 0    | 1    | 2    | nd   | nd   | nd   | 1       |
| Colômbia             | 0    | 2    | 0    | 4    | 2    | nd   | 2       |
| Bahamas              | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | 1    | 1       |
| Equador              | 0    | 0    | 0    | 0    | 4    | nd   | 1       |
| Costa Rica           | 0    | 0    | 0    | 1    | 2    | nd   | 1       |
| Paraguai             | 0    | 0    | 0    | 0    | 2    | nd   | 0       |
| Uruguai              | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | nd   | 0       |
| República Dominicana | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0       |
| Guatemala            | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0       |
| Haiti                | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0       |
| Suriname             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0       |
| América Latina       | 2    | 6    | 5    | 7    | 5    | 5    | 5       |

Fonte: BID, 1997: 175.

GRÁFICO 7.3  
COMÉRCIO EXTERIOR NA AMÉRICA LATINA  
(Porcentagem do PIB)



Fonte: Apêndice Estatístico.

## A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E O NOVO PARADIGMA<sup>54</sup>

A maneira tradicional de abordar a integração econômica também se tornou vítima da crise da dívida, tendo já perdido prestígio na década de 1970. Entre os crescentes obstáculos ao processo de integração se incluíam conflitos de interesses, instabilidade das políticas econômicas nos países da região, pressões externas (particularmente do setor privado e do governo dos Estados Unidos) e a falta de visão de grupos industriais na-

<sup>54</sup> Estes parágrafos foram adaptados, com permissão, de Ffrench-Davis, 1988.

cionais (que muitas vezes preferiam o controle monopolístico de seus pequenos mercados nacionais à disciplina de um mercado regional). Para os governos que se lançaram nos novos experimentos neoliberais das décadas de 1970 e 1980, particularmente no Cone Sul, a integração veio a ser mais uma forma de protecionismo, tendo sido por isso rejeitada de um ponto de vista ideológico.

Em meados da década de 80, contudo, a integração começou a figurar entre as questões dignas de estudo, impelida pela CEPAL, como uma espécie de primeiro passo para uma ordem internacional mais aberta. A Comunidade Européia mostrou interesse renovado em apoiar a integração, que considerava como sua missão particular, dada sua vantagem comparativa nesse campo. A CE assinou acordos com o Pacto Andino e com o MCCA e aumentou a ajuda para projetos de integração. Esse apoio beneficiou-se de um aumento do interesse da CE na América Latina após a adesão da Espanha e de Portugal.

Criaram-se diversos acordos bilaterais informais entre países latino-americanos. A integração da infra-estrutura também passou a ser motivo de preocupação, particularmente no setor da energia.<sup>55</sup> O acordo bilateral de maior destaque na década de 80 foi aquele entre a Argentina e o Brasil, assinado em julho de 1986, que iria constituir a base do Mercado Comum do Cone Sul, ou Mercosul. O acordo abrangia temas variados, tais como renegociação de preferências tarifárias, empresas binacionais, fundos de investimento, biotecnologia, pesquisa econômica e coordenação nuclear. Dos 16 protocolos firmados, o mais significativo era o primeiro, que dispunha sobre a produção, comércio e desenvolvimento tecnológico de bens de capital. A meta declarada era estabelecer uma união aduaneira que abarcasse a metade de todos os bens de capital.

O Pacto Andino também passou por um revigoramento, com fortalecimento de vínculos dinâmicos de comércio bilateral (Colômbia-Venezuela, Equador-Colômbia). O interesse mundial em blocos comerciais não tardou, porém, a ter outras repercussões. Em 1990, os Estados Unidos propuseram a criação da Área de Livre Comércio da América do Norte, fundada no conceito (já posto em prática e inicialmente proposto pelo México) de uma zona de livre comércio que incluiria o Canadá, os Estados Unidos e o México e conhecido como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). A ironia da proposta do governo do Presidente George Bush era o fato de que esse acordo representava uma reversão da motivação inicial em favor da integração

<sup>55</sup>Olade, 1996.

dos anos 50. Naquela época, a integração econômica era vista como estímulo essencial à industrialização para substituição de importações e como defesa criativa contra a superioridade econômica dos Estados Unidos. Por isso o país era contrário a essa política (excetuado o período da Aliança para o Progresso). A adesão a um acordo de integração supranacional passou a ser um meio de fazer um país se comprometer a um novo conjunto de regras e de mostrar aos olhos dos investidores um compromisso para com essas regras. O interesse dos Estados Unidos numa área de livre comércio com o México e o Canadá foi também, de maneira mais explícita, um subproduto do entusiasmo pelo mercado, uma vez que o aspecto central do projeto era nivelar o campo de jogo, ou seja, harmonizar as regras comerciais, de tal forma que os investimentos americanos pudessem fluir facilmente para o México e facilitar o comércio e o crescimento. As negociações culminaram com o acordo que deu forma ao NAFTA. Imediatamente outros países começaram a se movimentar para conseguir seu ingresso no NAFTA.

No Brasil e na Argentina, recentemente democratizados, a antiga idéia de um mercado comum fora revivida com o acordo de 1986 entre os dois países. Este já de si constituía um avanço no caminho da integração, uma vez que reconhecia a necessidade de negociações no nível das empresas e de apoio institucional adequado para acalmar os temores e estabelecer canais de comunicação adequados. Isso estava faltando na ALALC, mesmo no plano de acordos setoriais. Nesse momento, a evolução nos países do norte estava dando novo impulso ao Mercosul. O tratado foi assinado em 1991 pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Chile e a Bolívia tornaram-se membros associados do grupo em 1996 e 1997, respectivamente.

Mesmo na América Central, onde tensões políticas persistentes tornavam particularmente difícil revigorar a integração, uma cúpula presidencial lançou em 1990 um novo acordo de integração, a Comunidad Económica Centroamericana. Os principais objetivos desse novo plano eram preservar os ganhos anteriores e seguir adiante por meio de acordos bilaterais.

Esses movimentos provocaram uma reação na Europa, onde as autoridades formuladoras de políticas estavam preocupadas com a queda das quotas de comércio com o México e só podiam partir do princípio de que a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) daria continuidade ao que o NAFTA havia começado.<sup>56</sup> A preocupa-

<sup>56</sup>A quota de comércio da UE com o México entre 1990 e 1996 caiu de 17% para 8,6%. Andrew Crawley, 1997, relatório de consultoria para este livro.

ção das autoridades deu margem a importantes iniciativas com relação ao Mercosul e atenção aos mecanismos destinados a aumentar o comércio e os investimentos. Foram assinados novos acordos entre a UE e o Pacto Andino e o MCCA em 1993, e o primeiro acordo com o Mercosul foi firmado em 1992. Seguiram-se novos avanços institucionais já descritos: a ampliação das operações do Banco Europeu de Investimentos na América Latina e a formação da AL-INVEST.

Outra experiência em relações comerciais foi a Iniciativa da Bacia do Caribe, concebida pelo governo do Presidente Ronald Reagan como outra maneira de isolar a Nicarágua e Cuba. Essa iniciativa abrangia a Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá e a região do Caribe (exceto Cuba e Guiana). O acordo previa o acesso livre ao mercado americano (com certas exceções) por 12 anos. O açúcar, porém, importante produto primário exportado pelo Caribe, continuou sujeito a quotas de importação. Como 80% das exportações da região já faziam parte de acordos especiais, o novo mecanismo aumentou a lista em apenas 15%.

### A REFORMA AGRÁRIA SOB O NOVO PARADIGMA

Assim como a idéia de integração foi reformulada nos anos 80 e encontrou um lugar especial no novo consenso neoliberal que se estava formando, o mesmo ocorreu com a reforma agrária.<sup>57</sup> A partir da década de 1970, o enfoque do desenvolvimento rural transferiu-se da desapropriação e redistribuição de terras para o favorecimento dos direitos individuais de propriedade sobre os sistemas coletivos e comunais. Organismos internacionais como o Banco Mundial, assim como organizações não-governamentais, financiaram programas de registro de terras e emissão de títulos de propriedade em toda a América Latina. O argumento era que, com direitos de propriedade garantidos e transparentes, as transações fundiárias seriam facilitadas e os produtores ganhariam acesso ao crédito no mercado financeiro formal, uma vez que estariam em condições de usar suas propriedades como garantia. Os governos foram estimulados a introduzir medidas para facilitar a privatização de terras comunais em poder de comunidades indígenas, assim como a desarticular o setor coletivo. Em certos casos, essas medidas formalizaram a desarticulação, já em andamento, da reforma coletivista anterior e das disposições comunais nas comunidades camponesas.

<sup>57</sup> Esta seção foi escrita com a colaboração de Cristóbal Kay.

A incúria administrativa e a insuficiência de apoio estatal levaram os beneficiários a buscar soluções individuais aos problemas das organizações coletivas. Isso geralmente implicou uma expansão da economia camponesa dentro do setor reformado. Com essas reformas e o parcelamento das terras de propriedade coletiva, os antigos camponeses das *haciendas*, que se haviam tornado beneficiários da reforma agrária, passaram a ser os novos donos de uma parcela de terreno. O crescimento desse novo grupo, os chamados "parceiros" ou detentores de parcelas, expandiu consideravelmente o setor da lavoura camponesa em muitos países latino-americanos. O Chile foi o primeiro a iniciar esse processo, em fins de 1973; o Peru acompanhou, de maneira mais gradual, a partir de 1980, a Nicarágua a partir de 1990 e o México e El Salvador, a partir de 1992 (no México, poucos *ejidos* eram realmente estabelecimentos coletivos). Algumas terras desapropriadas foram devolvidas aos antigos donos (especialmente no Chile), mas a maior parte foi distribuída como parcelas de propriedade privada a membros dos grupos coletivos ou cooperativas. Em certos países, uma proporção significativa dos beneficiários da reforma inicial se viram impossibilitados de obter uma parcela de terra e juntaram-se às fileiras do proletariado rural. Esse processo de parcelamento duplicou ou até triplicou a terra em mãos do setor agrário camponês.

Com a contra-reforma do governo militar de Pinochet no Chile, cerca de 30% das terras desapropriadas foram restituídos aos antigos donos, cerca de 20% foram vendidos a particulares ou a investidores institucionais e cerca de metade permaneceu no setor de cooperativa.<sup>58</sup> Este último foi, por sua vez, subdividido em unidades familiares. Menos da metade dos beneficiários iniciais obteve a sua parcela, porque, com a contra-reforma, o tamanho do setor reformado foi reduzido à metade já que as parcelas eram de tamanho relativamente generoso. Os parceiros tinham de pagar pela terra, que o Estado lhes vendia por cerca da metade do seu valor no mercado. Nos anos seguintes, cerca de metade dos parceiros do Chile perdeu suas terras, por não terem sido capazes de saldar suas dívidas (contraídas para comprar as parcelas) ou por não terem capital nem experiência administrativa ou mercadológica.

A reforma agrária e a sua subsequente desarticulação deram lugar assim a uma estrutura agrária mais complexa. Em alguns países, o processo reduziu e transformou o sistema de latifúndios e ampliou o setor camponês e as unidades de produção de médio

<sup>58</sup> Jarvis, 1992: 192.

e grande porte. A descoletivização aumentou também a heterogeneidade entre os camponeses, com a remoção das tendências niveladoras da agricultura coletiva. Os fazendeiros capitalistas beneficiaram-se da liberalização da terra e dos mercados de trabalho e financeiro, da abertura maior da economia à competição internacional, do novo impulso exportador e do cancelamento de medidas de apoio ao setor camponês. O fato de esses fazendeiros possuírem mais terras, capital e recursos técnicos, melhores vínculos com os mercados nacionais e especialmente internacionais e o fato de exercerem maior influência sobre a política agrícola garantiam-lhes uma capacidade de explorar melhor do que os agricultores camponeses as novas oportunidades que o mercado oferecia.

### PROBLEMAS E POSSIBILIDADES PARA OS ANOS 90

Uma conclusão final sobre a mudança do paradigma de desenvolvimento na América Latina e sobre os resultados da reforma estrutural virá depois da avaliação das diversas experiências dos países no próximo capítulo. No entanto, algumas reflexões preliminares podem proporcionar o contexto no qual avaliar as variações e respostas nacionais às novas condições.

O maior problema do processo de reforma talvez seja o tamanho e a instabilidade dos fluxos de capital. Esse aspecto tornou-se o centro da instabilidade macroeconômica no continente e exige que se preste atenção cuidadosa a todas as instituições que governam o setor financeiro. Quando os fluxos de capital assumem essas dimensões e apresentam características tão instáveis, a autonomia em matéria de políticas torna-se mais limitada; especificamente, a necessidade de manter taxas de juros elevadas entra em choque com a necessidade de promover investimentos. A tendência à sobrevalorização associada aos influxos ameaçava minar os resultados do novo compromisso para com a promoção de exportações nos anos 80 e ainda mais nos 90. A sobrevalorização favorece a estabilidade dos preços a curto prazo, com o perigo de que o grau dessa estabilidade pode ser falacioso.

Outro problema decorre do fato de que grande parte do crescimento das exportações nas décadas de 1980 e 1990 baseou-se uma vez mais em recursos naturais: produtos como o camarão e o salmão, por exemplo, ou minerais processados e produtos correlatos. O desafio, neste caso, refere-se à necessidade de valor agregado suficiente e diversidade de produtos para torná-los menos vulneráveis ao esgotamento de recursos

ou aos problemas de mercado que sempre atormentaram as economias dependentes de produtos primários. Houve, ademais, uma renovação da ameaça ao meio ambiente com a poluição, a contaminação e a exploração de recursos.

Duas graves deficiências do novo pacote de políticas são a ausência tanto de políticas setoriais como também de um ataque suficientemente profundo aos problemas sociais e à desigualdade. Políticas econômicas que poderiam apoiar, por exemplo, o setor da microempresa em rápida expansão, estimulando-as a desempenhar um papel dinâmico à moda italiana,<sup>59</sup> progrediram muito pouco, se é que o fizeram. Tais políticas poderiam ajudar a responder aos desafios da nova dependência da exportação de produtos primários, estimulando a industrialização desses produtos, bem como de outros produtos da microempresa com potencial de exportação, além de dar apoio a pequenas empresas envolvidas na atividade exportadora propriamente dita. Medidas dessa natureza poderiam ser importantes também pelo aspecto social, visto que o emprego e a produtividade no setor da pequena empresa são indispensáveis para que haja maior igualdade de oportunidades.

A ausência de políticas setoriais no novo pacote de medidas é uma indicação de que, no que se refere à equidade, o processo de aprendizagem tem sido lento, refletindo a complexidade da questão em termos políticos e econômicos. As medidas que sustentavam a mudança neoliberal refletiam basicamente o aumento do peso dos interesses comerciais do setor privado. Durante a década de 1990, porém, houve, sem dúvida, uma preocupação crescente com as questões sociais ao longo do espectro político, fomentada pela transição para o governo democrático, que foi em si mesma um produto parcial da crise da dívida. Havia também crescente ceticismo quanto à possibilidade de que o crescimento em si mesmo resolvesse os problemas sociais. O colapso das opções de esquerda serviu para concentrar os esforços dos que pensavam em termos progressistas no desafio de combinar o crescimento centrado no mercado com a equidade. O ceticismo diante do crescimento deu lugar a um novo consenso em torno da importância contínua do papel do Estado como "parceiro, catalisador e facilitador de toda a sociedade, mais do que como provedor".<sup>60</sup> Assim, as autoridades políticas e os assessores externos começaram a dar mais atenção à relação entre reforma econômica e refor-

<sup>59</sup> A literatura recente sobre o crescimento italiano destaca a contribuição de redes de pequenas empresas, com efeitos benéficos sobre o emprego.

<sup>60</sup> Banco Mundial, 1996.

ma social e a procurar noutras partes, como a Europa e o Canadá, exemplos valiosos de economias mistas com políticas sociais progressistas. A história já havia mostrado que a desigualdade na América Latina podia ser perfeitamente compatível com o crescimento, e até mesmo funcional em relação a ele.<sup>61</sup> O novo enfoque começou a se expressar nestes termos: se não queremos aceitar a desigualdade, há maneiras de reduzir ou mitigar a troca de crescimento por equidade?

Enquanto alguns formuladores de políticas e assessores internacionais continuavam insistindo no crescimento como solução para os problemas de bem-estar, marginalizando assim a política e também às vezes a política social, outros começaram a desenvolver dois enfoques complementares. Ambos apresentam possibilidades interessantes. O primeiro foi desenvolvido pela CEPAL, inspirado pela análise do falecido Fernando Fajnzylber sobre a "caixa vazia", que ilustra o fato de que na América Latina, no período do pós-guerra, nenhum país conseguiu alcançar simultaneamente crescimento rápido e aumento da equidade.<sup>62</sup> O diagrama de caixas mostra uma relação em quatro sentidos entre crescimento e equidade. A América Latina apresenta casos de ausência de crescimento e maior equidade, menor equidade com crescimento e sem crescimento, mas nunca de crescimento rápido com aumento da equidade. A linha de análise da CEPAL (o chamado neo-estruturalismo) buscou uma solução para o vazio da caixa mediante o desenvolvimento da complementaridade potencial entre crescimento generalizado da produtividade, crescimento econômico propriamente dito e equidade. Esse enfoque concentrou-se no desenvolvimento institucional necessário para alcançar essa complementaridade em termos de tecnologia, finanças e apoio às correntes e redes de informação.

O segundo enfoque propôs maneiras inovadoras de ligar as novas políticas públicas à criação de uma base de apoio político. Quando as pessoas se identificam com as instituições ou políticas públicas, é possível aprimorar a supervisão e a observância das

<sup>61</sup> A literatura recente, baseada em estudos comparativos em escala mundial, argumenta que, em contextos democráticos, evidencia-se uma correlação entre maior crescimento e maior equidade (Alesina e Rodrik, 1994; Persson e Tabellini, 1994). Isso se explica pela dificuldade de manter a estabilidade em face da desigualdade num contexto democrático. Fishlow, 1991, mostrou que no caso específico da América Latina os dados não apóiam esse argumento.

<sup>62</sup> Fajnzylber, 1990. O trabalho sobre uma segunda versão desse estudo foi dirigido por Joseph Ramos e publicado em 1992. O documento "Policies to Improve Linkages with the Global Economy", de 1995, representa outra etapa importante. Ver uma importante coletânea de ensaios com esse enfoque em Sunkel, 1993.

normas e assim liberar fontes de energia e inovação que podem permitir uma combinação frutífera de desenvolvimento econômico e social. A descentralização, ao oferecer oportunidades para vincular o esforço de arrecadação local às necessidades locais, é uma dessas áreas de inovação.

Para compreender mais profundamente os diferentes aspectos desse processo de aprendizagem e as áreas sobre as quais ainda não há um juízo definitivo, o próximo capítulo avalia o desempenho e a formulação de políticas sob a égide do "novo paradigma", à luz da análise e comparação das experiências de cada país.