

URUGUAI

economia e política na hora da abertura

Octávio Rodriguez e Alberto Curriel

Tradução de Lúcia Nagib

A primeira parte destas notas procura mostrar que a atual crise que o Uruguai sofre é, ao mesmo tempo e intrinsecamente, política e econômica. Ao desestruturar o sistema político preexistente, o regime autoritário confere à direção econômica uma elevada autonomia de decisões, já que se torna politicamente possível preterir certos interesses e privilegiar outros. Assim, por exemplo, a partir de 1978, os interesses dos bancos são favorecidos,

e os agropecuários e industriais profundamente afetados.

Mas a direção econômica se propõe e passa a implementar a abertura da economia. Constitui o mecanismo pelo qual a crise mundial é transmitida ao país.

Uma vez que se abrem as portas, o capital financeiro internacional penetra na economia uruguaia, aumentando aceleradamente sua dívida externa. Em última instância, o pagamento dos juros da dívida implica um transporte para a econo-

mia de parte dos custos da crise dos grandes centros. E o aumento acelerado da dívida, implica sua crescente desnacionalização.

A segunda parte começa por descrever a situação atual da economia uruguaia. Mostra que a crise que a afeta não se expressa apenas na queda dos níveis de atividade e de emprego, mas também num alto grau de desarticulação do sistema econômico. Ao mesmo tempo, assinala que essa crise estrutural está ligada ao crescente isolamento social, político e ideológico do regime autoritário, o que por sua vez tende a configurar-se como uma situação de vazio de poder.

A terceira parte diz respeito ao tema da negociação.

A crise — cujo símbolo é a desnacionalização — evidencia a existência de uma oposição real de interesses que coloca, de um lado, os trabalhadores, as camadas médias e amplos segmentos das classes proprietárias, e, de outro, o capital financeiro internacional e segmentos do capital nacional a ele associados. No nível da superestrutura política, essa oposição se reflete na contradição entre democracia e autoritarismo.

Assim, a primeira parte demonstra ser possível (embora não necessária) a consecução de um acordo social. De forma semelhante, a segunda revela aspectos de viabilidade do acordo político. O acordo social e o acordo político são concebidos, pois, como dois aspectos básicos da negociação. E esta se configura como um requisito para resolver as contradições mencionadas, isto é, para sair da crise.

I. Autoritarismo, transnacionalização e crise

A ideologia do regime autoritário uruguaio assentou-se em dois pilares básicos: a doutrina da segurança nacional e a visão neoliberal do sistema econômico. Originada nos Estados Unidos, a primeira adquire matizes próprios nos diversos países da área latino-americana, de acordo com o contexto ideológico e político e com a evolução dos acontecimentos peculiares a cada um. Atendo-se, porém, ao essencial, tal doutrina sustenta que, na instabilidade política de muitas nações do terceiro mundo, e particularmente nas formas violentas que às vezes a luta política assume, os fatores determinantes são de ordem externa e acham-se ligados à infiltração ideológica e política vinda do bloco soviético. As lutas políti-

cas dos países de menor desenvolvimento se assemelham, pois, a âmbitos específicos do enfrentamento global entre Leste e Oeste. Como consequência deste modo de ver, argumenta-se que a concretização de condições de estabilidade política requer a derrota das forças desorganizadoras vindas do exterior, e o pleno controle e posterior tutela do poder político. Este deve ser exercido durante o período necessário para que as forças democráticas adquiram solidez e possam mantê-lo livre de perigos.

A visão neoliberal do sistema econômico defende as excelências da chamada "economia social de mercado". Minimizando a intervenção estatal — afirma-se — a livre operação dos mecanismos de mercado assegura a cada um dos agentes que deles participam o aproveitamento ótimo de seus recursos e possibilidades, e um máximo de bem-estar à sociedade como um todo. Do mesmo modo, sustenta-se que, eliminando os entraves do comércio de bens e dos movimentos de capitais, as relações econômicas internacionais aumentam o dinamismo de cada uma das economias que delas participam, tendendo não apenas a elevar, mas também a equiparar seus níveis de vida.

As bases conceituais finais dessas duas ideologias não são coincidentes. Isto é, o modo como a primeira concebe as relações sociais e políticas não se acha coerentemente articulado com a visão peculiar das relações econômicas da segunda. Contudo, a experiência de diversos países latino-americanos mostra que, ao se traduzirem em transformações concretas nos âmbitos político e econômico, ambas as ideologias caminham juntas. Ou, mais precisamente, os agentes que implementam tais mudanças procuram consolidá-las com base nessas ideologias.

Assim, quando as Forças Armadas passam a exercer o poder político, procuram legitimar-se por meio de uma intensa propaganda sobre a necessidade de aniquilar as forças desagregadoras de origem externa que atuam no interior do país. Quando a direção econômica passa para as mãos de uma tecnoburocracia de novo cunho, esta tenta legitimar-se através de uma propaganda também intensa, que enfatiza o caráter estritamente científico dos princípios orientadores de suas ações.

No caso uruguaio, do ângulo da tecnoburocracia, o regime de força aparece, na história política do país, como um desvio incômodo e caracterizado pela

ignorância em muitos aspectos, mas conveniente para frear as exigências excessivas de diferentes grupos de interesse — em particular das camadas médias e das classes trabalhadoras — e para canalizar o funcionamento do sistema econômico, mediante sua liberalização e o aumento de sua abertura externa.

Do ângulo dos detentores do poder real, a promessa de redinamização da economia a partir da entrada massiva de empresas e capitais estrangeiros — e com isso gerar espaços para a consolidação de empresas nacionais eficientes —, e de criar num futuro próximo amplas oportunidades de emprego realmente produtivo, parece como que talhada sob medida para suas próprias idéias. É a promessa de dotar o país de uma base econômica e social renovada e sólida, resistente às tentativas de subversão com apoio do exterior.

Os fatos transcorrem sem qualquer conexão com as expectativas dessas duas visões do fato social, mas, por outro lado, são influenciados pelo papel que os agentes que as adotam desempenham.

O regime que se instaura em 1973 deixa explícito que se propõe a digitar a transformação do sistema político, e começa a tarefa com a demolição do sistema preexistente. Essa desestruturação tem profundas conseqüências nas ligações entre o sistema sócio-econômico e a máquina do Estado. Traz consigo o fechamento das organizações representativas das classes trabalhadoras e torna necessário, e ao mesmo tempo impossível, coordenar por meio do jogo político os interesses dos diversos segmentos das classes proprietárias. Configura-se então uma nova tendência nas relações entre classes e o Estado, caracterizada pelo que poderíamos chamar de "privatização da coisa pública".

Eliminada a mediação política entre os interesses privados e o Estado, sua representação passa a realizar-se apenas sob a forma e através de grupos de pressão, setoriais ou de empresas ou conglomerados específicos; e a força que os respalda passa a depender basicamente do volume dos capitais representados, símbolo de sua importância real ou virtual para o funcionamento da economia.

Mas, ao mesmo tempo — livre da necessidade de articular interesses e dos mecanismos de controle inerentes ao jogo político —, a direção econômica é exercida com um alto grau de autonomia



com relação a cada grupo de pressão específico. A tecnoburocracia que a domina adquire, pois, um enorme poder de decidir por si mesma — privadamente — quais os interesses que devem ser privilegiados e quais os que devem ser preteridos. Com o correr do tempo, o perfil que se vai delineando como característico de tais decisões não é a adesão aos dogmas do neoliberalismo, mas a abertura da economia do país, sua articulação crescente com o sistema capitalista mundial. Junto com os avatares da situação internacional, essas pressões se traduzem pelo abandono da ortodoxia, e pelo acentuado pragmatismo com que a direção econômica opera.

É isso que sucede entre 1974 e 1978. A direção econômica outorga um apoio decisivo aos interesses da indústria manufatureira de exportação, beneficiando-a com altos subsídios, via tributação e crédito. Dá curso a uma abertura financeira que canaliza capitais argentinos para a especulação imobiliária, favorecendo temporariamente as empresas construtoras e os ramos manufatureiros que lhes fornecem materiais. Amplia o "boom" da construção iniciado em Punta del Este, transportando-o para Montevideu através da reativação do sistema de financiamento da habitação. Em outro claro desvio de sua apregoada ortodoxia, mantém a elevada proteção à indústria substitutiva de importações, incentivando a expansão da agroindústria e da metalmecânica, com participação do capital estrangeiro. Igualmente heterodoxas são as políticas que incidem sobre o setor agropecuário, cujos preços relativos se mantêm sob controle, a fim de baratear os insumos da indústria exportadora.

O alto grau de autonomia da direção econômica torna-se ainda mais visível no rumo que toma a partir de 1978. A tecnoburocracia exacerba seu discurso, anunciando uma nova teoria: o enfoque monetário da balança de pagamentos, que veio completar o quadro antes inconcluso da ciência econômica; este quadro oferece — agora sim — os fundamentos conceituais e os instrumentos práticos para romper as amarras que ainda entravam a expansão da economia.

Além de se propagandear essa "verdade científica", vão sendo tomadas medidas que impelem até o limite a abertura comercial e financeira da economia do país. Procede-se a uma diminuição da proteção à indústria substitutiva de importações. Eliminam-se os subsídios à indústria exportadora. Suprimem-se os impostos às exportações agropecuárias, assim como as disposições que distorciam seus preços relativos no mercado interno. Mas, ao mesmo tempo, estabelece-se uma política cambiária que afeta dramaticamente esses três setores chaves da produção material. Pré-fixado e progressivamente subvalorizado, este tipo de câmbio submete o primeiro setor a uma concorrência dos produtos de importação muito difícil de suportar. Nos dois restantes, verifica-se uma queda contínua da rentabilidade da produção de produtos de exportação.

A política cambial constitui o eixo em torno do qual gira a nova e decidida política de abertura financeira, enquanto assegura o nível de remuneração em dólares dos capitais ingressados temporariamente no país. Essa abertura comporta o impulso da desnacionalização do sistema bancário e a adoção de uma série de medidas que lhe são altamente favoráveis, entre as quais se destaca a liberação da taxa de juros.

O significativo aumento desta faz com que o sistema bancário deixe de cumprir suas funções normais de intermediário entre oferta e procura de fundos de investimento, para converter-se num *locus* de depósito de capital financeiro, que transita por ele com fins especulativos. Capital estrangeiro, em parte; mas também capital concentrado, de proprietários nacionais, reinvestido do exterior ou desviado da utilização produtiva.

Indicou-se, linhas acima, que as políticas cambial e tributária repercutem desfavoravelmente na indústria substitutiva, na indústria exportadora e nas atividades

agropecuárias. As medidas que dão curso à abertura financeira acentuam esses efeitos negativos. Ao mesmo tempo, provocam impacto nos demais setores produtivos e de serviços, não só pela elevação dos custos financeiros que acarretam, como também em consequência da queda da produção e das distorções que se verificam naqueles três setores chaves.

Paralelamente, tais políticas acentuam os desequilíbrios das contas comercial e corrente da balança de pagamentos. As condições de obtenção dos capitais que saldaram tais desequilíbrios — em particular as elevadas taxas de juros com que são remunerados —, terminam por produzir uma espiral de endividamento. Ou seja, com o tempo vai se tornando necessário ampliar a dívida externa para saldar seus serviços, com o conseqüente e grave comprometimento da capacidade para importar e a capacidade de poupança da economia do país.

Essa breve descrição da política econômica posterior a 1978 revela a que grau pode chegar a privatização da coisa pública. Os interesses privados continuam presentes na máquina do Estado. Mas em seu interior a direção econômica assume a iniciativa de adotar medidas que — de fato e por trás de suas declarações de intenção — privilegiam os interesses do sistema bancário, os do capital financeiro internacional e os de seus sócios internos, ferindo em bloco os de amplos segmentos do capital nacional, das camadas médias e das classes trabalhadoras. Ao mesmo tempo, o tratamento da coisa pública como simples expressão de interesses privados termina por traduzir-se num grau de endividamento que compromete severamente o exercício efetivo da soberania nacional.

A compra de títulos vencidos do sistema bancário ilustra o tema com clareza. Desde fins de 1981, quando esse sistema entra em graves dificuldades, passa a ser transferida para o Estado uma enorme massa de créditos incobráveis. Em muitos casos, as compras se efetuam pelo mesmo valor dos créditos, e às vezes por mais que esse valor. Parte das dívidas, contraídas em pesos, são convertidas em dólares dias antes de uma forte desvalorização. As aquisições somam 630 milhões de dólares, e para realizá-las o Estado aumenta o endividamento externo do país em 760; numa economia pequena como a uruguaia, duas cifras gigantescas, que envolvem o valor da quar-

ta parte de suas terras produtivas. As negociações são fechadas entre bancos privados e direção econômica. Esta negocia e decide, a) sem as naturais mediações de qualquer sistema político estruturado, b) sem a participação de entidades de fiscalização pertencentes à própria máquina do Estado, c) sem informação à opinião pública. Eis um exemplo extremo da privatização da coisa pública: nas costas da nação, e de costas para ela, tomam-se decisões que comprometem seu futuro e solapam sua soberania.

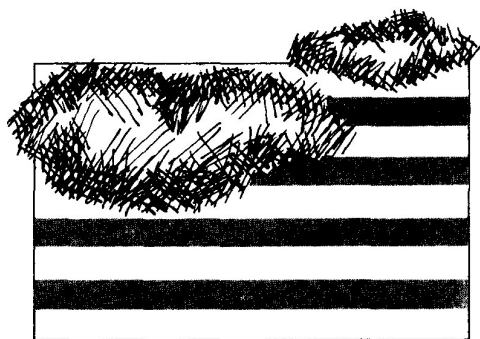
As considerações precedentes se fundamentam numa determinada hipótese básica que convém explicitar. Segundo concebemos a atual crise do país mantém um estreito vínculo com as mudanças ocorridas nas relações de dependência, isto é, no grau e nos mecanismos da dominação econômica e política que os grandes centros do sistema capitalista mundial exercem sobre as nações subdesenvolvidas desse sistema.

No campo econômico, tais mudanças são em parte caracterizadas pelo aguçamento da dependência comercial e produtiva, ou seja, pelo aumento da apropriação estrangeira dos excedentes gerados na periferia do sistema capitalista, através do comércio internacional e do investimento privado direto. Contudo, a transformação fundamental se dá no âmbito da dependência financeira.

A crise que mina a economia mundial há dez anos — uma das três mais profundas da história do capitalismo — acarreta uma intensa expansão e transnacionalização do sistema bancário privado dos centros hegemônicos. Através desse sistema, o capital financeiro busca aplicações rentáveis, como alternativa à falta de oportunidades de investimento real que a crise implica. Enormes massas de capital financeiro encontram essas oportunidades nas economias periféricas, e suas aplicações se expressam pelo endividamento externo das últimas.

A remuneração do capital financeiro, assim aplicado, é reflexo do transporte parcial dos custos da crise para a periferia do sistema capitalista. E o aumento contínuo da dívida — ou, como se queira, a espiral de endividamento — reflete a crescente desnacionalização das economias periféricas.

O novo caráter da dependência financeira é indissociável da dependência política. Assim, certas decisões, adotadas unilateralmente pelo centro hegemônico



principal do sistema capitalista, mantêm as taxas de juros a níveis muito altos, determinando sua tendência para alta. Taxas estas que não só incidem sobre os incrementos da dívida externa dos países periféricos, como também sobre parte da dívida previamente contraída.

Os grandes centros, e em especial os Estados Unidos, fixam as metas que o Fundo Monetário Internacional deve seguir. Ao recorrer ao FMI, aqueles países são compelidos a contrair suas economias, a fim de gerar superávits comerciais que os habilitem a continuar saldando os serviços da dívida. Ao mesmo tempo, o FMI carece de qualquer influência sobre as decisões do centro hegemônico principal que afetam tão severamente a periferia do sistema.

A anterior e brevíssima resenha evidencia alguns aspectos do exercício do poder econômico e político dos grandes centros, ao qual se soma o ingente poder dos próprios bancos transnacionalizados. Do mesmo modo, revela que o exercício desse poder também influi nos resultados da dependência financeira; ou, como se queira, no grau em que os custos da crise são transportados para as economias periféricas e na extensão e celeridade com que se produz sua desnacionalização.

Ademais, o exercício do poder político dos Estados Unidos apresenta especial relevância para a explicação das crises que afetam os países da área latino-americana. Não cabe aqui mais do que assinalar que — em diferente medida e de diversas formas — ele colaborou na instalação e na consolidação de regimes autoritários, e que estes, por sua vez, desempenharam um papel chave no estabelecimento de condições favoráveis à transnacionalização financeira.

O regime autoritário sustenta que a crise da economia uruguaia é um reflexo inevitável de que sofre a economia mundial. Com freqüência se divulga uma imagem na qual — tal como nos acontecimentos dos anos 30 — a brusca retração das exportações teria causado impacto nos níveis da atividade econômica, cuja queda explicaria a do índice de emprego, assim como a distorção das relações financeiras internas e externas.

Em franco contraste com esse modo de ver, as considerações anteriores sugerem que a crise do país é, ao mesmo tempo e intrinsecamente, econômica e política, e que a ação mancomunada de fatores de ambos os tipos condicionam os mecanismos de interiorização da crise mundial e a intensidade e gravidade de seus efeitos.

Através da política de abertura, o próprio Estado permite e favorece o afluxo do capital financeiro internacional para a economia uruguaia, desencadeando uma especulação financeira voraz. Esse processo especulativo, que tem centro e eixo no sistema bancário, constitui o mecanismo fundamental — embora não único — de interiorização da crise. Esta se expressa primeiro na acumulação de problemas de cunho financeiro num sem-número de empresas, pertencentes aos mais variados setores e ramos de atividade. Logo se transforma numa grande queda da produção de todos eles, e por conseguinte numa enorme e profunda retração do produto global.

A intensidade e gravidade da crise não se expressam somente na retração do produto e do índice de emprego, mas também no alto grau de desarticulação do sistema econômico que traz consigo. Ou seja, na acentuada disfuncionalidade entre as partes de tal sistema, cujos modos de operação se mostram incompatíveis; incompatibilidade entre os âmbitos real e financeiro, por exemplo, ou entre estes e o setor público, devido às grandes limitações que a própria crise conseguiu impor à gestão dos mesmos. Por outro lado, a gravidade da crise não pode ser dissociada de seus aspectos políticos. Juntamente com a desarticulação do sistema econômico, começa a se produzir um crescente isolamento do regime autoritário, que tende a constituir uma situação de vazio de poder.

Esses dois temas são retomados no próximo item, com base em fatos e informação econômica recentes.

II. Desarticulação econômica e vazio de poder

Os problemas que a dívida externa suscita se manifestam no impacto potencial do pagamento de seus serviços sobre o funcionamento da economia.

Em 1985, as amortizações e juros equivalerão a 65,4% do valor previsto das exportações de bens e serviços. Somente os juros devidos corresponderão a 34,6% desse valor. Ainda que relativas a 1985, essas cifras ilustram a dimensão de um dos problemas que deverá afetar a economia uruguaia durante um período de tempo muito mais longo: o sensível comprometimento da capacidade para importar.

Mesmo a capacidade de poupança se vê seriamente comprometida. A dívida externa gera juros cujo montante constitui 8% do produto social (estimado com base no PIB de 1983). Isso implica que, para se pagar nos próximos anos o total dos juros, a taxa de poupança da economia se verá reduzida a aproximadamente 6,5% do produto, cifra que não cobre as necessidades de reposição do capital gasto.

As restrições impostas pelo endividamento à capacidade para importar e à capacidade de poupança refletem e sintetizam o profundo desequilíbrio das relações econômicas internacionais do país. O comércio exterior não permite adquirir com liquidez, fora das fronteiras, os bens requeridos para o funcionamento normal da economia nacional. Esta tende a transformar-se em exportadora de capitais, fenômeno que solapa as possibilidades de expansão prolongada.

O desequilíbrio a que acabamos de aludir mantém estreita relação com a política de abertura externa seguida pelo regime autoritário, e em especial com as características que tomou a política de abertura financeira a partir de 1978. Ela também teve importantes consequências no âmbito do sistema financeiro. Desde então foi se ampliando a rede de bancos e de estabelecimentos bancários controlados por capitais estrangeiros. Assim, durante os anos iniciais do regime, de um total de 21 bancos privados, onze eram nacionais; hoje apenas dois o são, enquanto o número de bancos estrangeiros se elevou para 22.

A captação de fundos externos por esse sistema financeiro progressivamente

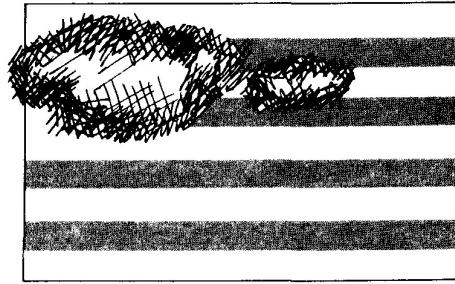
desnacionalizado teve como pivô a elevação da taxa de juros sobre os altos níveis predominantes nos grandes centros. Embora flutuante até fins de 1979, a partir daí a taxa de juros ativa tem uma clara tendência para alta, chegando a alcançar valores superiores a 40%, em termos reais. Entende-se pois que os fundos gerados internamente tenham sido desviados do investimento produtivo para o investimento financeiro, e que tal sistema tenha se transformado num lugar de aplicação de capitais especulativos cujas elevadas remunerações excediam os níveis de rentabilidade desfrutáveis na esfera real da economia.

Tal incompatibilidade tornava previsível o colapso do sistema financeiro, que de fato entrou em aguda crise. Como já dissemos, encontrou-se para esta um canal de saída provisório, que consiste na transferência para o Estado de uma enorme massa de dívidas incobráveis. Esses antecedentes evidenciam mais um dos problemas que deverão ser enfrentados no futuro: a precariedade do sistema financeiro e sua atual inépcia para transformar os esforços de poupança em investimento produtivo.

Entre os anos de 1981 e 1983, a queda da produção global chega a mais de 16%. É particularmente intensa no setor manufatureiro, cuja produção é reduzida em mais de 26%, cifra superior a qualquer outra relativa às economias latino-americanas.

No que se refere ao âmbito da máquina produtiva, a atual crise não se reflete apenas nessa queda dos níveis de atividade. Expressa-se inclusive no elevado grau de endividamento do setor empresarial, cuja dívida global com o sistema financeiro triplica, entre 1978 e 1982.

O caráter da política de abertura financeira fez com que as empresas se vissem incentivadas a tomar empréstimos com taxas de juros que de longe se mostravam incompatíveis com as taxas de rentabilidade derivadas de suas operações correntes. Com o tempo, essa incompatibilidade levou muitas empresas a contrair dívidas para enfrentar serviços de dívidas previamente contraídas, com a conseqüente e gradual redução de seu patrimônio líquido. Soma-se a isso o fato de uma elevada porção dos empréstimos bancários — cerca de 80% — ter sido concebida em dólar. É por isso que, ao sobrevir o colapso da política descrita — simbolizado pela supressão do anúncio



prévio do tipo de câmbio e por sua forte desvalorização — a situação patrimonial de um sem-número de empresas passou a configurar-se como de total insolvência. Reflexo desse fenômeno é o aumento do valor dos ativos comprometidos por concordata, que passa de 98 milhões de pesos novos em 1978 a 1.974 milhões em 1982, em termos reais.

O grau de endividamento que prevaleceu em grande número de empresas, assim como a paralisação ou liquidação de ativos nas empresas fechadas, configura outro dos problemas cruciais da economia uruguaia, nos dias presentes. Tal problema não se liga apenas à grande quantidade de recursos requeridos para o saneamento financeiro das primeiras e para a colocação em funcionamento das segundas. Depende também do fato de que a situação de endividamento ou de paralisação é díspar entre os distintos setores, ramos e atividades que compõem a máquina produtiva, fato que redonda em desequilíbrios intersetoriais da produção.

Desde suas origens, o regime autoritário pretendeu dinamizar as exportações de manufaturados mediante uma política econômica que, implicava a redução do nível dos salários reais. Aliada às duras restrições impostas à ação das organizações sindicais, tal política trouxe consigo uma sensível queda dos salários: em 1984, estavam reduzidos à metade do valor que alcançavam em 1968. Como resultado dessa queda, acentuou-se o recuo na distribuição da renda. Com efeito, na última década, a participação dos salários na renda nacional diminuiu de 40% para 30%.

A crise ataca sobre esse pano de fundo

de grave deterioração das condições de vida. Desse ponto de vista, seu impacto mais doloroso se produz no âmbito do índice de emprego. Entre os anos de 1970 e 1975, verifica-se no país um intenso processo migratório, que resulta na perda de mais de 6% da população. Apesar das implicações desse fenômeno sobre a evolução da população ativa, a atual crise traz consigo um nível de desemprego aberto como nunca antes se havia registrado: 15% da força de trabalho. Esta cifra se eleva para 25% e provavelmente para 30%, se incluirmos a mão-de-obra subempregada. Pela primeira vez, os sintomas da pobreza absoluta se multiplicam, até se tornarem nitidamente visíveis no país.

Alterou-se não só a distribuição da renda social entre rendimentos do trabalho e da propriedade. Também se modificou a repartição da renda e da riqueza entre os diferentes segmentos das classes proprietárias. Não há dúvidas de que o sistema financeiro constitui um dos grupos de interesse mais beneficiados pelo processo econômico recente. Posteriormente a 1978, a taxa de rentabilidade dos bancos supera 40%, em comparação com um nível de 12% predominante nos anos anteriores a 1973. Como já dissemos, quando a especulação põe em perigo a estabilidade do sistema, as volumosas perdas são transferidas para o Estado. Enquanto isso, nas mais variadas atividades agropecuárias, industriais e de serviços verifica-se uma aguda compressão das margens de lucro, as quais, aliás, se transformam em negativas num considerável número de empresas.

Como toda crise, a que sofre a economia uruguaia apresenta uma forte tendência para a concentração de capital. No contexto de tal tendência, alteram-se as participações dos diferentes grupos de proprietários no total do capital acumulado. Perdem participação muitos dos empresários nacionais — pequenos, médios e até grandes — que recorreram ao empréstimo com fins produtivos. Ganham participação as empresas monopolistas, muitas das quais de propriedade estrangeira ou associadas ao capital transnacional; isso em razão de sua posição privilegiada no mercado interno, assim como por seus vínculos comerciais e financeiros nos mercados externos. Ganham também os grandes capitais nacionais de origem agrária, industrial, comercial e financeira; pois o alto grau

de concentração destes e seus antigos vínculos com os bancos os habilitam a gerar enormes lucros no circuito especulativo, que tornarão a sair do país quando a crise arrefecer.

Várias das mudanças nas relações de propriedade que acabamos de mencionar constituem aspectos da desnacionalização da economia uruguaia. Mas a expressão mais importante desse fenômeno é o notável incremento da dívida externa. Toda relação de dívida implica que uma parte ideal do patrimônio do devedor pertence ao credor. Da mesma forma, a elevação acelerada do endividamento externo implica que uma parte crescente dos ativos do país passa a ser propriedade ideal do capital estrangeiro.

A precariedade dos dados disponíveis impede qualquer cálculo preciso do grau da desnacionalização subjacente na dívida externa. Contudo, a extraordinária significação do mesmo pode ser vislumbrada relacionando-se o montante acumulado da dívida bruta com o valor da reserva de capital físico existente no país, relação que se eleva de 10% em 1973 para 40% em 1983.

Junto com a presença e o fortalecimento do capital estrangeiro nos bancos e em diversos ramos manufatureiros, este índice revela a profundidade das mudanças nas relações de propriedade que se verificaram durante o regime autoritário; mostra, ainda, que essas mudanças se acham claramente marcadas por uma forte tendência à desnacionalização do sistema econômico.

A linha econômica do regime autoritário e a crise em que ela desemboca produzem sérias repercussões no seio do setor público. Durante o período de abundância de recursos, este setor contraiu grandes dívidas no exterior, visando a ampliar e cobrir seus gastos de investimento. Ao sobrevir a recessão da economia, a rigidez dos gastos correntes e a deterioração de suas rendas tributárias — muito dependentes dos impostos sobre o consumo — deram lugar a um novo e forte aumento da dívida pública. Some-se aos anteriores o enorme endividamento contraído para amparar os bancos privados, assim como para manter em operação o sistema de financiamento da habitação.

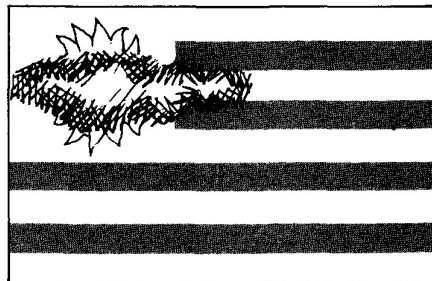
No futuro, a gestão do setor público não será, pois, dificultada somente pelo desequilíbrio entre rendas e gastos derivados da inadequação do sistema tribu-

tário e do estado de prostração da economia. Também deverá ser enfrentada a dificuldade de acesso a quantias suficientes de empréstimos, devida ao elevadíssimo volume do endividamento anterior.

A gravidade e complexidade da crise econômica se vêem acentuadas pela difícil situação política atual. Um primeiro aspecto dessa situação diz respeito aos interesses objetivos das classes e grupos que definem o perfil do sistema sócio-econômico. Já assinalamos que o regime autoritário procurou redefinir as posições de diversos grupos das classes proprietárias, de forma a constituírem um sustentáculo do novo sistema político que se pretendia estruturar. Contudo, com exceção dos capitais nacionais altamente concentrados e estreitamente vinculados ao capital financeiro internacional, a imensa maioria dos empresários do país viu seus interesses seriamente comprometidos. Sua falta de apoio ao regime autoritário se expressou em reiteradas críticas ao modelo econômico, emitidas pelas associações que os representam. Sem considerar sua filiação ideológica e política, é notória a oposição ao regime por parte das classes trabalhadoras e camadas médias, durissimamente afetadas pela crise econômica.

A situação das classes e grupos sociais suscitada por tal crise emoldura a conjuntura política. Em outras palavras, baliza a ação dos partidos que vão se incorporando ao cenário político: qualquer aproximação excessiva com o regime os distancia de suas próprias bases e limita as possibilidades de ampliá-las num futuro próximo. Por outro lado, essas organizações mantêm uma estreita relação com as que existiram antes da ruptura institucional. Suas concepções e postulados programáticos reaparecem e se reafirmam como diametralmente opostos à ideologia do regime e à discricionariedade e arbitrariedade com que este utilizou os recursos do poder.

Relacionados com esses fatores, que se inscrevem no plano político, operam outros, que se situam no nível mais difuso, mas provavelmente não menos importante da consciência social. Estes se expressam pelo questionamento generalizado da credibilidade e legitimidade do regime autoritário. A credibilidade é questionada enquanto se tende a ver o regime como beneficiador das minorias que concentram o poder econômico de seus próprios representantes. A legitimidade,



enquanto o regime é visto como antagônico a ideologias e valores de bases enraizadas no país. Destacam-se entre eles, o liberalismo político e sua expressão no pleno funcionamento das instituições democráticas; e também a compreensão generalizada da democracia como um método de governo que deve oferecer a todos os cidadãos condições satisfatórias de segurança e bem-estar econômico.

Ao isolamento interno do regime autoritário — social, político e ideológico —, soma-se seu crescente isolamento internacional. É evidente que poderosas instituições, partidos políticos e governos europeus impugnaram a concepção maniqueísta que orienta a política americana com relação à América Latina, segundo a qual a região constitui um espaço de enfrentamento de seus interesses com os da União Soviética. Também é notório que tais agentes procuraram enfrentar os efeitos de desagregação institucional e social, que essa política trouxe consigo, dando apoio às forças e regimes democráticos e retirando-o aos governos adeptos de tal concepção.

A tendência à redemocratização dos países da área e o novo rumo que começa a tomar a política exterior de muitos deles são também fontes de isolamento do atual regime. Nesse sentido, dada a particular situação geopolítica do país, adquirem especial importância as orientações e a ação das chancelarias de seus dois grandes vizinhos. Não resta dúvida de que estas mantiveram uma já antiga e cuidada tradição de não interferência nos assuntos internos do país, a qual se configura, lateralmente, como um requisito para afiançar os avanços conseguidos nas relações que mantêm entre si.

Mas não é menos certo que o pragmatismo que adquiriram as políticas exteriores da Argentina e do Brasil — e nesse quadro, seu alinhamento com a dos Estados Unidos — abre perspectivas de respaldo às forças democráticas uruguaias que aumentam o raio de manobra política destas, permitindo-lhes encarnecer sua oposição ao regime autoritário.

O alto grau de isolamento descrito nos parágrafos anteriores não implica que o regime tenha deixado de controlar a direção da máquina do governo, nem descarta que pode conservá-la em suas mãos durante um período mais ou menos dilatado. Mas esse controle tem no poder o único respaldo político relevante. A falta de sustentação em organizações sociais e políticas, assim como o divórcio ideológico entre o regime e as grandes maiorias configura uma situação de vazio de poder real, oculto por trás da aparência de controle do governo.

III. Renegociação, dependência e relações sociais

Consultado sobre o tema da negociação, um dos principais líderes políticos do momento expressou-se quase textualmente nestes termos: sem negociação, os empregados farão fortes pressões sobre as empresas, estas farão fortes pressões sobre o governo, e este se verá impossibilitado de governar.

A frase traduz para uma linguagem simples a antevisão dos graves problemas econômicos que a crise deve propor à direção política que resultar das eleições programadas para novembro.

Por outro lado, o recente distanciamento entre os partidos políticos multiplica as declarações sobre a imperiosa necessidade de definir um conjunto de metas e métodos de ação comuns, pois de outro modo põem em risco a consolidação da democracia.

Produzidos no cansativo dia-a-dia do cenário político, esses pontos de vista escondem dois aspectos básicos do tema da negociação. Um consiste no reconhecimento da necessidade de se conseguir um acordo político entre os partidos, assim como entre estes e as organizações sociais, enquanto personagens daquele cenário. Tal acordo é concebido como um requisito da transição para a democracia plena. Trata-se de um caminho difícil, que implica não somente em restabelecer seu estatuto constitucional e legal,

mas também em reestruturar o sistema político e a própria máquina do Estado; o que deve ocorrer sob o estímulo de forças opostas que lutam para conservar parcelas de poder potencialmente desestabilizadoras.

O segundo aspecto que se deve ter em conta refere-se ao reconhecimento generalizado da necessidade de obtenção de um acordo social.

Nas democracias européias, é comum os interesses trabalhadores e empresariais começarem a se compatibilizar à margem dos sistemas políticos. Tratando-se de sistemas estáveis, este tipo de negociação cumpre o papel de reforçar as condições de eficácia e consenso com que os mesmos operam.

Em casos como o uruguaio, a questão que vem se apresentando nos meios políticos e acadêmicos é de como fazer a transição para uma democracia a partir de uma crise que envolve problemas econômicos de extrema gravidade. A própria transição reabre e começa a ampliar as possibilidades de expressão e de influência política dos agentes sociais. De tal maneira que a defesa de interesses econômicos contrapostos se configura como um germe real e permanente de conflitos políticos capazes de enfraquecer o processo de redemocratização.

Mesmo que em diferente medida, a crise ataca duramente vários grupos das classes trabalhadoras, e também diversos segmentos das classes proprietárias. A questão não reside, então, em arbitrar politicamente as margens de lucro e os níveis de salários, mas sim dissolve-se em outra muito mais complexa. O que se vislumbra é a necessidade de redistribuir os custos da crise entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, entre os grupos que as compõem; e redistribuí-los, além disso, de modo a não entravar a recuperação econômica, pois esta é imprescindível para atender demandas longamente preteridas e para dar continuidade ao próprio acordo social.

Entre quais classes e grupos a consecução de um acordo social se configura como possível? Quais outros grupos possuem interesses incompatíveis com os daqueles? De que modo se ligam os dois aspectos da negociação acima referidos: o acordo social e o acordo político? Quais dificuldades existem para se obter um ou outro? Claro está que essas perguntas são muito difíceis de responder. Sua apresentação não obedece a ou-

tro fim, senão à tentativa de ordenar alguns aspectos do tema da negociação. Estes se relacionam com a caracterização da crise contida nos pontos anteriores, que se prendem ao modo de ver o fenômeno mais geral das relações de dependência. Isto não implica em admitir uma determinação mecânica do interno pelo externo. Razões de espaço impedem fazer referência ao largo período de paralisação econômica e de degradação do sistema político que precede a ruptura institucional de 1973. Também não examinaremos em detalhe as transformações da base econômica e do futuro dos acontecimentos políticos durante os onze anos de regime militar.

Contudo, essa caracterização sugere que a atual crise é decisivamente influenciada pelas mudanças nas relações de dependência. (Ou melhor, que seu desenvolvimento expressa as mudanças nas relações de dependência, entendendo-se esta — de acordo com a conhecida conceituação de Cardoso e Falletto — como vínculo dinâmico entre estruturas internas e externas, econômicas e políticas.) Do mesmo modo, sugere que a própria crise torna visível as principais contradições das quais emana: ao nível da base econômica, a contradição que opõe os interesses das classes não proprietárias e de amplos segmentos das classes proprietárias aos interesses do capital financeiro internacional e dos segmentos do capital nacional que se associaram a ele; no nível da superestrutura política, a contradição opõe a democracia ao autoritarismo.

Reaparecem assim, sob outra óptica, os conteúdos da negociação anteriormente mencionados — o acordo social e o acordo político.

O primeiro se configura como um meio de resolver a contradição da base econômica. No modo de defini-la subjaz a idéia de que existe uma impossibilidade objetiva de resolver a crise mediante a transnacionalização crescente do sistema econômico e o predomínio paralelo dos interesses estrangeiros. O que não impede que tal predomínio possa perpetuar-se, e que com ele se perpetue, com altos e baixos, a atual situação de crise.

Também está presente a idéia de que é possível (embora não necessário) encontrar saída para a crise mediante a articulação dos interesses dos trabalhadores da cidade e do campo, as camadas médias, os pequenos e médios empresá-

rios, e os empresários nacionais cujo destino tenha se ligado à *performance* da economia do país. Isso não implica em admitir a existência de uma saída única, mas sim de um leque de alternativas viáveis que têm em comum o predomínio desses interesses, cuja garantia, por sua vez, requer a modificação das condições de ingerência externa da economia, e em particular a drástica redução da dependência financeira.

Assim como o acordo social pode ser visto como o meio de resolver a contradição da base econômica, o acordo político pode ser visto como o meio de resolver a contradição que corresponde à anterior, ao nível da superestrutura política, ou seja, a que opõe democracia e autoritarismo.

Contudo, não concebemos que ambas se desenvolvam separadamente, como se ocorressem em âmbitos incomunicáveis do fato social.

Como em geral se reconhece, em circunstâncias de crise profunda, as possibilidades de avanço e de mudança social passam pela instância política; de tal modo que a negociação social se configura como um ingrediente da negociação política, no sentido de que a primeira deve ir se ajustando e reformulando no próprio seio do jogo político, e expressando-se através de decisões políticas do Estado. Em outras palavras, a saída da crise requer a constituição de uma nova hegemonia política, de uma nova estrutura de poder que se plasme na direção do Estado, cujas decisões se delineiam como chaves para dar curso à reprodução da base econômica.

Assim, pois, consideramos que os conteúdos básicos da negociação — o acordo social e o político — se acham estreitamente interligados. O primeiro constitui o meio de se começar a recuperar e consolidar a democracia; o segundo constitui um requisito de sua consolidação, que se expressa concretamente na necessidade de reativação e redinamização do sistema econômico. Como é óbvio, reconhecer a existência de possibilidades de negociação social e política não implica em admitir que elas devam se realizar, nem tampouco que sua virtual realização seja simples ou isenta de conflitos.

Octávio Rodríguez e Alberto Curriel são economistas e pesquisadores do CINVE, Uruguai.

Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 10, pp. 57-67, out. 84
