

PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA

Paul Singer

RESUMO

Este artigo faz uma revisão do crescimento econômico na América Latina, voltado para fora até 1930, voltado para dentro (para o mercado interno) e novamente para fora desde os anos 70. A partir da grande reviravolta do capital, a globalização entrou em nova etapa, da qual a América Latina esteve marginalizada nos anos 80. O autor examina também as alternativas para as sociedades latino-americanas diante do reajuste estrutural e desenvolve uma baseada na constituição e representação do interesse geral e na formação de um setor público gestor dos serviços sociais de acesso universal.

Palavras-chave: crescimento econômico; mercado interno; globalização; neoliberalismo; setor público; América Latina.

SUMMARY

This article reviews sequences of Latin American economic growth, which was oriented outwards before 1930, then inwards towards the internal market, and once again externally beginning in the 1970s. With a major change in the movement of capital, globalization entered a new phase, one which maintained Latin America at the margins throughout the 1980s. The author also examines the alternatives that Latin American societies face with this structural rearrangement, and develops an alternative of his own based on the constitution and representation of the public interest and in the formation of a public sector that can administrate social services available to all.

Keywords: economic growth; internal market; globalization; neo-Liberalism; public sector; Latin America.

Uma teoria do crescimento latino-americano

Esquema teórico

A América Latina (AL) está longe de ser um continente homogêneo, mas está unida pela geografia e, em certa medida, pela história. Desde a Revolução Industrial, a AL se caracteriza pelo atraso relativo no desenvolvimento das forças produtivas e por uma evolução que não deixa este atraso relativo aumentar nem diminuir muito. É como se a AL acompanhasse de

Este texto foi escrito originalmente como relatório feito para a ABONG Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

longe a evolução do centro do sistema mundial, sempre tentando se aproximar dele até integrá-lo, sem lograr até agora este intento.

O centro europeu, no século passado, e o norte-americano, neste, constituem o modelo civilizatório e cultural para a AL, sendo simultaneamente alvo e fonte de meios para conseguir superar a distância sócio-econômica que a separa dele. É do centro que a AL haure os conhecimentos, os padrões e técnicas de consumo e de produção e também os meios materiais de produção que lhe permitem aplicar os conhecimentos e alcançar os padrões. A forma de obter estes recursos é basicamente o comércio internacional, suplementado por empréstimos e inversões externas de capital. A AL se insere na economia mundial capitalista como exportador de produtos e importador de capitais do centro, e o ritmo de seu crescimento parece à primeira vista condicionado pelo volume ou valor dos recursos que obtém do centro. Mas, é preciso lançar um olhar sobre a dinâmica interna das sociedades e economias latino-americanas, para ver se essa impressão é correta.

Mecanismo de crescimento

Tomemos a AL a partir da abolição das formas de trabalho não-livre (escravo e servil). As empresas são capitalistas, produzem com mão-de-obra assalariada; parte de sua produção se dirige ao mercado externo (predominantemente os países do centro), outra parte ao mercado interno. Parte importante da produção provém de pequenas unidades familiares ou de produtores autônomos: camponeses, caminhoneiros, costureiras e outros produtores domiciliares, garimpeiros, seringueiros, arrendatários, representantes comerciais etc. O ritmo de crescimento da economia da AL depende de várias repartições do valor produzido:

- a) entre salários e lucro bruto ou, mais pormenorizadamente, entre rendas do trabalho — assalariado e autônomo — e da propriedade, que são desdobramentos do lucro bruto: juros, tributos, aluguéis e lucros líquidos;
- b) entre consumo final e investimento produtivo;
- c) do consumo final, entre consumo de produtos produzidos no país ou importados; idem do investimento produtivo;
- d) do consumo final, entre consumo privado e público; e do investimento, também entre privado e público.

O crescimento resulta de um impulso para investir, isto é, para expandir a capacidade de produção da economia, e para aproveitar mais a capacidade de produzir já disponível, legada pelo investimento passado. E das condições de possibilidade de este impulso se concretizar, ou seja, de haver força de trabalho e capacidade ociosa de produção a serem aproveitadas. A limitação representada pelas condições de possibilidade toma a forma de pontos de estrangulamento, de saturação de redes ou equipamentos, de desperdício de colheitas etc. Como cada economia nacional é extensa e heterogênea, o normal é que convivam ociosidade em determinados setores e lugares com pontos de estrangulamento em outros.

O impulso é dado pela demanda, que deve ser dividida em: consumo privado e público, investimento privado e público, cuja soma constitui a demanda interna, à qual se deve adicionar a demanda externa, que é desnecessário subdividir. No período anterior à crise de 1930, o crescimento latino-americano era impulsionado basicamente pela demanda externa pelos seus produtos de exportação, em geral primários. O aumento da demanda externa provocava um aumento multiplicado da demanda interna: a ampliação da exportação gerava mais renda do trabalho, portanto mais consumo final privado; também mais renda da propriedade, que acarretava mais consumo final privado e mais poupança, a qual, aplicada financeiramente, possibilitava investimento privado adicional; e mais tributos, que levavam a maior consumo final e maior investimento públicos. A poupança privada aplicada na dívida pública financiava investimento público ou consumo público.

O fundamental é que nesse período o impulso para crescer era dado pela dinâmica da demanda externa. E o grau de realização desse impulso estava condicionado pela entrada de inversões e empréstimos do exterior. Era o chamado *crescimento voltado para fora*. Não obstante, nessa fase já se dava substituição de importações agrícolas e industriais. O valor das exportações e das entradas de capital definia a capacidade de importar de cada economia, que geralmente era insuficiente para atender à demanda interna pelos produtos importados. O crescimento da produção para o mercado externo suscitava assim um crescimento derivado da produção para o mercado interno. Isso se verificou na AL e em todas as economias periféricas, nos Estados Unidos, na Suécia, na Índia etc.

O que caracteriza então a economia da AL é a estrita separação entre a produção para exportação e para o mercado interno, dividindo a burguesia em duas facções antagônicas: a primeira, interessada em livre câmbio, na preservação do valor em ouro do meio circulante e no equilíbrio das contas públicas; a segunda, interessada na proteção do mercado interno contra a importação de "similares", na desvalorização da moeda nacional (que encarecia os importados), no represamento das tarifas dos serviços públicos, então geralmente explorados por concessionários de capital estrangeiro. A dicotomia liberalismo \times nacionalismo teve aí a sua origem.

O crescimento para dentro

A crise de 1930 acarretou a queda drástica e prolongada do comércio internacional. A economia da AL, totalmente voltada para fora, ficou ameaçada de sofrer contração idêntica, o que seria uma tragédia. A solução estava no fechamento, que acabou sendo implementado pelos nacionalistas nas décadas seguintes. O impulso para crescer passou a ser dado pelos componentes da demanda interna, sendo a capacidade de importação utilizada apenas para trazer do exterior matérias-primas e equipamentos

ainda não produzidos internamente. O investimento externo cessou durante a crise e a depressão e também (com exceções) durante a II Guerra Mundial.

Foi durante esse período, que se estende pelo menos até os anos 70, que a AL mais encurtou a distância que a separa do centro. O continente se urbanizou e industrializou. A fração da burguesia ligada à exportação de produtos primários em geral perdeu a hegemonia, que foi assumida pela fração ligada à produção para o mercado interno. Os países da AL alternaram seus regimes políticos entre democracia e ditadura militar. Nos períodos democráticos, o impulso ao crescimento tendia a provir do aumento da massa salarial e do aumento do consumo privado decorrente. Expandiu-se a indústria de bens de salários. O Estado investia em infra-estrutura e em indústria pesada, além de subsidiar o investimento privado. Em geral a receita fiscal não cobria totalmente o gasto público, o que ensejou expansão do endividamento público interno e externo. Nos últimos anos desse período, a AL passou a receber créditos do exterior de bancos intergovernamentais. E um volume significativo de investimentos diretos do exterior.

Uma hipótese bem defensável é que o modelo de *crescimento para dentro*, só não seguido pelos países pequenos da AL, em geral não carecia de impulso para crescer. Mesmo durante os regimes militares, a repressão ao movimento operário com conseqüente redução do valor global das rendas do trabalho não chegava em geral a impedir a expansão da demanda interna de consumo privado. O que continha o crescimento era a falta de condições materiais, seja força de trabalho com as qualificações demandadas, seja energia, capacidade de transporte, de armazenamento, de habitação e serviços públicos nas cidades em rápida expansão. Ou de capacidade de produção industrial instalada.

Uma das limitações ao crescimento da AL nesse período foi a disponibilidade limitada de divisas para importar bens essenciais e para servir a dívida externa. Muitas fases de crescimento foram encerradas por crises cambiais. Estas eram causadas por vicissitudes nos mercados mundiais ou por retração da demanda no centro ou ainda por descontrole do Balanço de Pagamentos (excesso de atrasados comerciais ou outras formas de déficit inefinanciáveis etc.) na AL. Estruturalmente, o enfraquecimento da fração ligada à exportação induzia políticas de sobrevalorização da moeda, o que desestimulava a exportação e estimulava a importação. A AL tendia cronicamente à crise cambial.

A outra limitação ao crescimento na AL era a inflação, fenômeno que tem causas diversas, no tempo e no espaço, mas que em geral reflete incongruências distributivas. O que, no caso da famosa inflação latino-americana, tendia a significar incongruência entre demanda e oferta de divisas — com o efeito da desvalorização externa da moeda sendo imediatamente repassado a todos os preços — e entre oferta e demanda de bens de salário — com o aumento da demanda, em geral decorrente do crescimento do emprego e de conquistas sindicais, dando lugar a aumentos generalizados de preços. Outros conflitos distributivos notáveis envolvem os produtores agrícolas, em função do tabelamento dos preços dos víveres, os locadores de

imóveis, em função do congelamento de aluguéis etc. Por condicionamento cultural e opção racional, muitas sociedades da AL, em vez de jugular estes e outros conflitos distributivos — que têm lugar em todas as sociedades capitalistas contemporâneas —, preferiram conviver com os conflitos, permitindo que cada um deles fosse provisoriamente "resolvido" mediante mudanças de preços relativos (salários, aluguéis, preços de alimentos, câmbio) que após algum tempo eram anuladas pela alta dos demais preços. Obviamente, a inflação latino-americana tinha que ser periodicamente "estabilizada", o que implicava interrupção do crescimento. Algumas economias, como a argentina e a chilena nos anos 70, e a brasileira nos anos 80, mergulharam em recessões quase contínuas, provocadas por tentativas baldadas de acabar com a inflação. Uma parte das sociedades da AL acabou por adotar uma regulação permanente da economia por inflação crônica elevada, temperada por indexação generalizada. Este tipo de regulação extrema a concentração da renda e fragiliza o investimento, ao encurtar os prazos dos contratos financeiros e, portanto, o horizonte das transações, debilitando o crescimento.

O novo crescimento para fora

Em meados da década de 70, a AL começou a expandir aceleradamente suas exportações não-tradicionais, constituídas principalmente por produtos industrializados. A grande capacidade produtiva, instalada para substituir importações, passou a ser utilizada para diversificar a pauta de exportação. Para tanto, contribuiu decisivamente a abertura do mercado interno dos países centrais às manufaturas da periferia. Em resposta, os países periféricos que possuíam parques industriais significativos passaram a estimular, e subvencionar, as empresas manufatureiras neles instaladas a exportar.

O novo modelo de *crescimento para fora* difere no entanto do primeiro porque a gama de produtos exportados tende a ser grande e as empresas que exportam produzem ou continuam produzindo para o mercado interno. É a burguesia industrial inteira que pouco a pouco se integra ao mercado mundial e vai paulatinamente substituindo suas posturas nacionalistas pelas antigas noções liberais a favor da abertura do mercado interno às exportações, e de todos os setores de atividade ao investimento externo. É a chamada globalização da economia capitalista inteira que penetra nas sociedades da AL, sobretudo nas mais industrializadas, paulatinamente integrando parte de suas classes dominantes na globalidade capitalista desenraizada de qualquer solo nacional.

Em sua fase inicial, o novo modelo de crescimento para fora foi implementado pela metade. A AL aproveitava a abertura do mercado dos países do centro para ampliar e diversificar suas exportações (como o fazia, à mesma época, um pequeno número de países do Sudeste asiático), sem abrir seu próprio mercado à concorrência externa. Durante cerca de uma década, a AL praticou a substituição de importações no mercado interno,

fortemente protegido, enquanto conquistava espaço no mercado mundial de manufaturas. Essa década foi o apogeu de meio século de industrialização que visava eliminar o atraso histórico da AL em relação ao centro.

Mas, a lógica dos interesses ligados à integração internacional acabou falando mais alto. Para poder competir com êxito no mercado mundial era preciso substituir os componentes e equipamentos nacionais por similares importados, mais baratos e/ou mais eficazes, de qualidade superior etc. Além disso, os sucessivos planos de estabilização afundavam nas mãos dos oligopólios, sempre dispostos a repassar custos a preços. A abertura do mercado interno às exportações permite quebrar o domínio dos oligopólios sobre determinados mercados internos, viabilizando planos de estabilização mesmo em face de inflações inacreditavelmente altas. A estabilização com *âncora cambial* foi aplicada com afinco por vários governos da AL.

Outro fato que levou a AL a abrir-se para fora foi a plethora de capitais no mercado financeiro mundial. Ela tem origem nas tentativas do governo dos EUA, nos anos 60, de conter a hemorragia de ouro mediante controle sobre inversões americanas no exterior. A resposta das multinacionais foi criar o mercado de eurodivisas, com liberdade de criar liquidez sem limite. E foi para esse mercado que os países membros da OPEP encaminharam verdadeiras enxurradas de petrodólares, arrecadados a partir dos dois choques do petróleo. Pela primeira vez, a AL pôde contar com um mercado mundial aberto para suas exportações juntamente com oferta abundante de empréstimos bancários a juros abaixo da inflação mundial.

Como sabemos, a euforia foi de curta duração. Os Estados Unidos, instados pelas outras nações do centro, responderam ao segundo choque do petróleo aumentando devastadoramente suas taxas de juros, em fins dos anos 70, no que foram instantaneamente acompanhados pelos demais países. Em 1982, em agosto, com o México à frente, a AL foi à falência. A impossibilidade de continuar servindo uma dívida externa que inchava por efeito de juros historicamente inéditos forçou um país após o outro da AL a declarar-se quebrado. A AL passou a adotar o "ajuste estrutural" e aguentou com galhardia (isto é, sem novos golpes militares nem refechamento da economia) dez anos perdidos em termos de desenvolvimento, exportando estoicamente dezenas de bilhões de dólares a título de juros para os países credores.

É fundamental notar que a volta da AL ao *crescimento para fora* decorreu de um movimento mundial de reversão do modelo anterior, o qual aliás também tinha sido de âmbito mundial. Quando os países centrais decidiram em uníssono abrir suas economias, como resultado das negociações *dos Kennedy rounds*, criaram-se condições praticamente irresistíveis para que os demais países fizessem o mesmo. O paralelismo desta evolução na AL e no Sudeste da Ásia é impressionante, comprovando a hipótese de que a periferia tende a imitar o centro e com certo retardo. A submissão à última moda proveniente do centro ganhou um forma elegante entre nós — chama-se *modernização*. E os que resistem são coerentemente alcunhados de *atrasados*.

A volta da AL ao crescimento para fora se dá em condições mais vantajosas do que as que prevaleciam antes de 1930. Em primeiro lugar, os

países mais industrializados do continente já não dependem de um punhado de produtos primários, de oferta fixa no curto prazo, com preços oscilantes em função da demanda; agora exportam extensa pauta de produtos, muitos dos quais são também exportados por países do centro. Em segundo lugar, parte destes produtos requer tecnologia elevada para sua fabricação, oferecendo oportunidade de empregar trabalhadores com muita qualificação e mais bem-remunerados. Os *novos países industrializados* (NPI) da AL, assim como os do Sudeste asiático, se acham envolvidos em competição internacional que estimula o avanço tecnológico e o desenvolvimento de vantagens comparativas não decorrentes de dotação de recursos naturais.

As perspectivas de desenvolvimento da América Latina

Não obstante, continua sendo verdadeiro que países abertos ao comércio internacional e aos fluxos internacionais de capital passam a ter seu potencial de desenvolvimento dependente de condições externas, sumariadas pela expressão *competitividade*. Assim, a AL tenderá a se desenvolver no mesmo ritmo em que o fazem os países que com ela compartilham o mesmo destino econômico. Consideremos todos os países que estão integrando suas economias ao dar aos capitais de cada um deles liberdade de deslocar suas mercadorias e seus valores por cima das fronteiras que os dividem. Os laços de interdependência assim criados impedem que um país isolado possa expandir sua demanda efetiva em ritmo diferente dos demais.

Suponhamos que o conjunto todo esteja em recessão e que um país, por decisão de política econômica, resolva voltar a crescer. Para fazer isso, o governo deste país terá que estimular a demanda efetiva, isto é, o consumo e/ou o investimento interno, o que deve provocar aumento das importações e diminuição das exportações. Desequilibra-se assim a balança comercial do país em expansão, o que possivelmente suscita movimentos especulativos contra a sua moeda, que se torna candidata à desvalorização (esta corrigiria o efeito anterior, ao aumentar as exportações e diminuir as importações). Os capitais deixam o país em questão, cujo Balanço de Pagamentos se desequilibra, fazendo com que perca reservas cambiais. Mais cedo ou mais tarde, o governo do país "dissidente" terá que recuar, praticando uma política recessiva, para restabelecer o equilíbrio em suas contas externas. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a França, em 1981, após Mitterrand ter assumido a Presidência. O novo governo socialista resolveu arrancar a economia da recessão, estimulando-a a crescer. Em poucos meses, o Balanço de Pagamentos da França entrou em tal crise que o governo teve de recuar e jogar a economia de volta na recessão.

Isso define as perspectivas de desenvolvimento da AL no futuro próximo: elas vão depender em essência do dinamismo da economia global em que os países que a compõem estão integrados. As perspectivas de

desenvolvimento do México, por exemplo, estão condicionadas à dinâmica da NAFTA (EUA, Canadá e México) e mais particularmente ao que acontecer com a economia dos EUA, cujo peso na NAFTA é determinante para o conjunto. Outros países da AL mantêm relações comerciais mais intensas com a Comunidade Européia e por isso suas perspectivas de desenvolvimento estão mais presas a ela. De uma forma ou outra, ao optar pelo crescimento para fora a AL abriu mão do poder de determinar suas perspectivas de desenvolvimento, de que dispunha quando o seu modelo era o crescimento para dentro. Mas, é preciso observar que este poder só foi dos países grandes, de mercado interno amplo; os pequenos tinham possibilidades muito restritas de crescer para dentro e alguns nem chegaram a tentá-lo.

Outra observação importante é que os países em processo de integração *têm de crescer ou decrescer* ao mesmo ritmo, a não ser que postulemos uma posição de equilíbrio, o que não seria realista. Na realidade, dentro do bloco de economias em integração os diversos países, através das empresas que sediam, competem por espaço no mercado global. Os países que ganham espaço crescem mais do que o conjunto e os países que perdem espaço crescem menos. De modo que as perspectivas de desenvolvimento da AL não estão inteiramente dadas pelas perspectivas do todo — elas dependem também, mas secundariamente, da evolução da competitividade dos países do continente.

Esta última possibilidade pode ser ilustrada com os países do Sudeste asiático (Japão, Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong, Cingapura e China, entre outros). Suas economias têm crescido bem mais do que as do centro, às quais estão ligadas. A explicação é que os NPI asiáticos estão substituindo os países do centro no mercado mundial de produtos manufaturados. Atualmente, é a China que está na vanguarda deste processo. Após a morte de Mao Tsé-Tung, a China colocou sua enorme força de trabalho e a infraestrutura de comunicação, transporte e energia à disposição de quem quisesse investir no país. O custo irrisório desta mão-de-obra, que é alfabetizada e disciplinada, mostrou-se irresistível aos capitais do mundo inteiro. Estes acorreram à China em quantidades crescentes e conferiram ao trabalhador chinês produtividade cada vez maior, o que resultou em competitividade em contínuo aumento das mercadorias exportadas da China em todos os mercados, não só dos países centrais como também da periferia, inclusive da AL. Em 1994, o Brasil escancarou o seu mercado interno (no afã de reduzir enorme inflação) e foi rapidamente inundado por produtos asiáticos, sobretudo chineses, que se revelaram competitivos mesmo em face dos brasileiros, fabricados por trabalhadores notoriamente baratos.

A outra alternativa de desenvolvimento aberta à América Latina seria romper com a liberalização dos movimentos de capital sobre as fronteiras nacionais, impondo regras e controles que preservem a possibilidade de autodeterminar seu destino econômico. Como veremos adiante, esta alternativa é possivelmente a única que preserva o Estado nacional e a democracia política, da qual o primeiro é a matriz.

O desempenho da América Latina no quadro da economia mundial

A grande reviravolta do capital

Enquanto os países centrais encerravam a *Idade de Ouro*, em 1973-75, sob o impacto do primeiro choque do petróleo, a América Latina continuava em rápido crescimento, estimulada pelo crédito abundante e de juros baixos, embora flutuantes, oferecidos insistentemente pela banca internacional. A Idade de Ouro foi um período excepcional da história do capitalismo, iniciada com a II Guerra Mundial nos EUA e, após o fim dela, no resto do mundo, durante o qual o crescimento foi extraordinariamente rápido e o emprego quase sempre pleno.

A Idade de Ouro acabou tão inesperada e misteriosamente como começou. Cumpre recordar que durante a II Guerra Mundial era geral o temor de que, terminado o conflito, o mundo recairia na depressão. Ninguém imaginou que, pelo contrário, a reconstrução das economias afetadas pela guerra daria um impulso que a descolonização e o afã industrializador no Terceiro Mundo prolongariam por décadas. E o pessimismo deu lugar ao otimismo, entre os economistas, que se convenceram de que finalmente o capitalismo havia superado seu pecado de origem, a instabilidade cíclica. Em lugar das pavorosas crises de antanho, apenas leves e rápidas recessões marcariam uma economia em perene expansão, que absorveria plenamente todos os que quisessem trabalhar.

A Idade de Ouro só pode ser explicada por transformações estruturais de grande alcance. A melhor hipótese parece ser que o pós-guerra assistiu ao desdobramento de grande onda de inovações, represada anteriormente pela longa e profunda depressão dos anos 30. A era do automóvel, do cinema e televisão e das viagens aéreas se difundiu, a partir dos Estados Unidos, à Europa e, com algum retardo, aos demais continentes. Os novos produtos de consumo alargaram os mercados, enquanto a implantação do Estado de Bem-Estar Social nos países do centro ensejava uma redistribuição da renda que viabilizava o consumo de massa dos velhos e dos novos produtos. A classe operária passou a usufruir padrão confortável de vida e se acostumou a ter salário real perenemente em aumento, para poder comprar os novos lançamentos da indústria. Os trabalhos mais humildes e desprestigiados não eram aceitos pelos nativos, sendo deixados para imigrantes das franjas do Terceiro Mundo, que estavam sendo contratados às centenas de milhares para esta finalidade.

Aos poucos este círculo virtuoso foi sendo corroído. O fator fundamental foi o decréscimo dos ganhos de produtividade, muito provavelmente provocado pela rebelião da nova geração de operários, dotados de mais escolaridade, que não suportavam mais o trabalho repetitivo, monótono, alienante que os processos fordistas lhes impunham. O grande auge da luta de classes, inaugurado pelo Maio de 1968 na França e prosseguido nos anos

seguintes nos demais países do centro, deu uma bandeira ideológica à geração já nascida no bem-estar do pós-guerra, cujas aspirações e sonhos não encontravam chance de realização no trabalho fabril. O resultado foi que, apesar do progresso tecnológico ininterrupto, a produtividade do trabalho deixou de crescer, enquanto os operários continuavam pressionando por aumento de salários reais, pressão a que, em situação de pleno emprego, era muito difícil resistir.

Desde o fim dos anos 60, os aumentos de salário deixavam de ser compensados por aumentos análogos de produtividade, acarretando aumentos dos custos do trabalho por unidade produzida, custos estes que os oligopólios iam repassando aos preços. A inflação, até então rastejante, passou a engatinhar e em pouco tempo tornou-se deveras preocupante. A *tabela 1* dá alguns dados ilustrativos a respeito.

Tabela 1
Taxa Média de Inflação Anual
(%)

PAÍS	1960-70	1970-80	1980-92
Estados Unidos	2,9	7,5	3,9
Alemanha (Rep. Federal)	3,2	5,1	2,7
Japão	5,1	8,5	1,5
França	4,2	10,2	5,4
Itália	4,4	15,6	9,1
Reino Unido	4,1	14,5	5,7
Canadá	3,1	8,7	4,1
Brasil	46,1	38,6	370,2
México	3,5	18,1	62,4
Argentina	21,4	134,2	402,3
Venezuela	1,3	14,0	22,7
Colômbia	11,9	22,3	25,0
Chile	33,0	187,1	20,5
Peru	10,4	30,1	311,7

Fonte: Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1984 e 1994.

Os dados da *tabela 1* mostram como, nas maiores economias do mundo (que formam o notório G-7) a inflação foi bem reduzida na década de 60 e várias vezes mais alta na década seguinte. O comportamento dos preços nos anos 70 constituiu o maior surto inflacionário em época de paz nos países do centro. A tabela exprime a incongruência entre a dinâmica salarial induzida pelo pleno emprego e o crescimento da produtividade do trabalho, que se manifestava não apenas na acelerada elevação dos preços mas também na compressão dos lucros (*profit squeeze*), estudada na época por Glyn e Sutcliffe (1972). O modo de regulação que regeu a Idade de Ouro

estava num impasse, que parecia agravado pela rebeldia dos países exportadores de petróleo, com perigo (para o grande capital) de ser imitada por países exportadores de outras matérias-primas. Não restava à classe dominante dos países do centro outra alternativa que abandonar aquele modo de regulação e regressar ao que vigiu anteriormente.

O monetarismo, cujos proponentes estavam até então pregando no deserto, começou novamente a ganhar atenção e apoio crescentes, seja porque oferecia uma solução factível ao problema da inflação, seja porque negava a possibilidade de elevar o nível de emprego mediante políticas fiscal e/ou monetária, a longo prazo. Toda uma concepção individualista de vida, que parecia morta e enterrada — a não ser para um punhado de saudosistas — desde os anos 30, ressurgiu com grande força e em poucos anos, na segunda metade dos 70, se torna hegemônica no mundo capitalista. (E uma dúzia de anos depois, grande parte do mundo ex-socialista foi no mesmo rumo, com o entusiasmo ingênuo dos recém-conversos).

Se a adoção do paradigma keynesiano + Estado de Bem-Estar Social equivaleu a uma revolução cultural em escala mundial, a volta ao liberalismo na teoria e na prática, cerca de quarenta anos depois, equivaleu a uma contra-revolução à mesma escala. Os países do centro cortaram gastos sociais e impostos que gravavam os altos rendimentos, desregulamentaram os mercados de capitais e do trabalho e abriram seus mercados aos produtos do Terceiro Mundo. Este último elemento da viragem neoliberal deu o xeque-mate no movimento operário, que tinha no pleno emprego a sua conquista fundamental e fonte de poder decisivo de barganha em face do capital. O capital tornado transnacional deslocou parte da produção manufatureira para os NPI da América Latina e do Sudeste da Ásia, onde a mão-de-obra era barata e encarava o trabalho fabril como um privilégio. Tendo conquistado o direito de abastecer o mercado do centro (que em 1970 detinha 75% da renda mundial) a partir de qualquer localização geográfica, o capital venceu toda resistência do movimento operário e das correntes de esquerda simplesmente se retirando para os países em que era mais apreciado, isto é, mais bem-remunerado.

A solução encontrada pelo grande capital do centro ensejou a nova fase de crescimento para fora na periferia. Por isso afirmo no início desta seção que, enquanto os países do centro encerravam a Idade de Ouro, a AL continuava em rápido crescimento. Não só em função do grande afluxo de crédito bancário, mas também porque o capital transnacional estava transferindo a alguns países do continente linhas de produção inteiras visando o mercado mundial. Segundo o Banco Mundial (1994), em 1970-80, os países de alta renda cresceram em média 3,2% ao ano, ao passo que os de renda média alta cresceram 6,0%. Entre estes últimos se destacavam Coreia do Sul (9,6%), Brasil (8,1%) e México (6,3%), cujas taxas elevadas de expansão contrastavam com as dos EUA (2,8%), República Federal Alemã (2,6%) e até mesmo o Japão (4,3%).

A *tabela 1* mostra também a inflação nas sete maiores economias latino-americanas. Tanto em 1960-70 como em 1970-80, o México e a

Venezuela acompanharam o desempenho dos países do centro. Chile, Argentina e Brasil apresentam a típica inflação latino-americana, entre 21% e 46% em 1960-70 e de três dígitos em 1970-80, com exceção do Brasil, que teve menos inflação na década dos choques do petróleo do que na anterior. A explicação é política: o Brasil atravessou a década inteira sob regime militar, que até 1978 reprimiu o conflito distributivo entre trabalho e capital, ao passo que Chile e Argentina tiveram experiências democráticas encerradas com sangrentos golpes militares. Entre 1973 e 1976, estes países enfrentaram crises inflacionárias desencadeadas por enfrentamentos sociais e polarizações políticas muito fortes.

Em 1970-79, as taxas de crescimento anual médio das exportações de manufaturados foram: 6,9% dos países industrializados, 12,7% da AL e 17,0% de três NPI da Ásia (Coreia, Hong Kong e Cingapura). Isso dá uma idéia da intensidade da mudança que começou então na divisão internacional do trabalho industrial. Entre 1970-75 e 1985-90, a participação dos três NPI asiáticos na exportação mundial de manufaturados passou de 2,0% para 6,2%, e a da AL passou de 1,2% para 2,1% (BID, 1992). A penetração dos NPI no mercado mundial de manufaturados ainda é modesta, mas seus efeitos sobre os países centrais foi devastador. Ela colocou o operariado e os pequenos empresários na defensiva, impediu que o crescimento da produtividade fosse compensado por redução da jornada de trabalho, contribuiu para que o desemprego subisse a um nível intimidatório e para que o Estado regulamentador começasse a ser desmantelado.

A década perdida

A crise do endividamento externo repousou, em certo sentido, num quiprocó. Os grandes e médios bancos estavam deslumbrados com o êxito de sua criação, o mercado de eurodivisas, em atrair a massa dos petrodólares, sendo o único problema (sempre agradável) o de encontrar aplicações rentáveis e seguras para os novos depósitos. A solução era evidentemente aproveitar a demanda quase infinita por empréstimos dos NPI da Ásia e da AL, que pareciam seguros e tinham receitas cambiais em expansão suficiente para sustentar o serviço de grandes dívidas. Para diluir riscos, os empréstimos eram feitos por sindicatos de bancos. Os governos dos NPI aceitaram os primeiros empréstimos provavelmente porque eram uma forma indolor de aumentar os recursos públicos; em seguida, foram tomando novos empréstimos, em boa parte, para servir os mais antigos.

O quiprocó consistia na convicção de cada lado de que o *outro* estava controlando o grau global de endividamento de cada país, contendo-o em limites plausíveis. Ninguém estava, o que só ficou dolorosamente evidente quando Paul Volker decretou forte contração da oferta de moeda nos EUA, em 1979.

[...] ficou claro para Volker [...] que um colapso do dólar era uma possibilidade bastante real, levando talvez a uma crise financeira [...] Só havia uma alternativa para impedir que isso acontecesse: fazer o que quer que fosse necessário para fortalecer o dólar. A estratégia era simples: as taxas de juros do dólar teriam que ser elevadas a fim de atrair fundos para ativos denominados em dólar. A 6 de outubro [de 1979], Volker fez exatamente isso. Os efeitos da mudança de rumo do FED foram sentidos quase que imediatamente através de uma alta dramática e sem precedentes nas taxas de juros nos Estados Unidos (Moffit, 1984, p. 197).

A política de Volker inaugurou uma das piores recessões do pós-guerra, que durou três anos (1980-82) e abalou instituições financeiras nos EUA e em outros países. E levou de arrastão as economias que, em função da alta descontrolada de juros, tiveram que acelerar seu novo endividamento até que ele subitamente cessasse, deixando-as inadimplentes. Estas economias eram as maiores e mais avançadas da AL. Em agosto de 1982, o México sofreu tal fuga de capitais que teve de confessar-se quebrado, incapaz de continuar honrando suas dívidas. Os banqueiros americanos, europeus e japoneses concluíram que os demais países latino-americanos aos quais tinham feito grandes empréstimos deveriam estar na mesma situação, e para verificar, suspenderam todos os novos financiamentos a eles. Era como riscar um fósforo para ver se havia gasolina no tanque...

Os principais países latino-americanos ficaram diante do seguinte dilema: ou declaravam moratória, forçando uma renegociação global das dívidas em condições favoráveis — ou seja, que lhes permitissem continuar a investir, a importar e portanto a se desenvolver — ou se submeteriam não aos banqueiros, que queriam apenas se livrar dos créditos incobráveis, mas aos órgãos intergovernamentais de regulação financeira, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. As condições para a primeira alternativa estavam dadas: a AL estava se redemocratizando, os novos governos não tinham motivos para se sentirem responsáveis por um endividamento avalizado por seus antecessores, de quem tinham sido e continuavam sendo adversários. Mas, apesar de várias moratórias em diferentes ocasiões, a quase totalidade dos governos acabou optando pela segunda alternativa. Unidos na retórica, os governos da AL jamais estiveram perto de conseguir sequer um encontro conjunto com os credores e as autoridades monetárias dos países credores, para qualquer tipo de negociação. As negociações ficavam principalmente com o FMI e o Banco Mundial, atrás dos quais os países credores se mantinham unidos e vigilantes.

A crise da dívida foi a grande oportunidade para a tecnocracia do Fundo e do Banco impor a alguns dos mais importantes países da AL o chamado "ajuste estrutural", que nada mais é que a contra-revolução monetarista ou neoliberal, que estava sendo implantada no centro, sob a liderança de Margaret Thatcher e Ronald Reagan. Ele implica abertura da

economia ao comércio e ao investimento internacional mediante rebaixamento das tarifas aduaneiras e eliminação das chamadas barreiras não-tarifárias à importação (licenças, cotas etc), regime de livre flutuação cambial, desregulamentação do mercado financeiro (permissão à livre movimentação de valores para fora e para dentro do país), reforma fiscal e política monetária (cortar gastos públicos, restringir o crédito, eliminar subsídios) visando estabilizar os preços, desregulamentar o mercado de trabalho (eliminação dos obstáculos à demissão de empregados, "flexibilização" de direitos trabalhistas, desde o salário-mínimo até a jornada de trabalho), privatização de empresas estatais produtivas que dêem ou possam dar lucros e concessão a firmas privadas de todos os serviços públicos.

É claro que houve muita resistência ao ajuste estrutural, até a segunda metade dos 80, em toda a AL. Mas, aos poucos ela foi se enfraquecendo, minada por sucessivos fracassos das políticas alternativas ao ajuste, conhecidas como *heterodoxas*. A crise da dívida trouxe consigo, a todos os países endividados, grande carência de divisas, pois a longa recessão desencadeada pela política de Volker tinha debilitado os preços dos produtos exportados por aqueles países.

Tabela 2
Termos de Intercâmbio de Vários Países da América Latina

PAÍSES	1979	1982	1983	1985	1987
Brasil	114	84	87	87	95
México	77	106	98	98	74
Argentina	102	90	96	88	80
Venezuela	67	112	96	94	54
Colômbia	90	92	92	97	69
Chile	120	74	84	79	77
Peru	99	89	84	81	73

Fonte: Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1984, 1987 e 1994.

Os dados da *tabela 2* mostram que os termos de intercâmbio se deterioraram ainda antes da crise da dívida, entre 1979 e 1982, para o Brasil, a Argentina, o Chile e o Peru, ou seja para os países não-exportadores de petróleo. Para os exportadores de petróleo — Venezuela e México — os termos de intercâmbio melhoraram, em função exatamente do segundo choque do petróleo, que ocorre entre 1979 e 1980. Mas, depois os termos de intercâmbio continuam se deteriorando. Entre 1982 e 1987, este foi o caso da Argentina, Colômbia e Peru, além dos exportadores de petróleo México e Venezuela, que em 1987 já tinham perdido todos os ganhos do segundo

choque. O Brasil é o único país da tabela cujos termos de intercâmbio melhoraram de 1983 em diante, sobretudo entre 1985 e 1987. Isso se explica pelo grande peso dos manufaturados na exportação brasileira e pela desvalorização do petróleo, de que o Brasil era e continua sendo grande importador.

A crise cambial foi enfrentada genericamente pelos países endividados mediante desvalorização cambial, na esperança de expandir as exportações e coibir as importações. Como, no entanto, estes países ainda eram majoritariamente exportadores de produtos primários, a desvalorização de suas moedas causou a queda dos preços de suas exportações, acentuando a deterioração de seus termos de intercâmbio em benefício dos países do centro. O pior é que as desvalorizações elevam os preços em moeda nacional dos produtos internacionalmente transacionáveis, o que significa grande pressão inflacionária. Voltando à *tabela 1*, pode-se ver que no Brasil, na Argentina e no Peru — exatamente os três países que executaram planos heterodoxos de ajuste — a inflação aumentou fortemente em 1980-92. Também no México se verificou isso, embora em medida um pouco menor.

Foi a inflação, mais do que a crise cambial, que acabou liquidando as tentativas heterodoxas de ajustar as economias de vários países da AL. Não há necessidade de entrar em detalhes: todas as tentativas de reduzir a inflação mediante congelamento de preços tiveram êxito efêmero, basicamente porque não se criou qualquer mecanismo de flexibilização negociada de preços relativos, que permitisse descongelá-los sem que a inflação, até aquele momento reprimida, explodisse. Segundo a doutrina monetarista, o fracasso foi devido à frouxidão das políticas de contenção da demanda, o que em nenhuma hipótese explicaria a enorme aceleração dos preços logo após o fim dos congelamentos. Na realidade, o congelamento opera redistribuição da renda a favor dos setores mais informais e por isso menos controláveis, em detrimento dos setores mais concentrados do grande capital. Por isso, tão logo o congelamento é levantado, este procura recuperar suas perdas, jogando seus preços para o alto, no que é acompanhado pelo resto da economia.

Além do fracasso das políticas alternativas ao liberalismo, a vitória deste também tem de ser creditada à pressão ideológica, que se tornou particularmente forte após a derrubada dos regimes comunistas na Europa oriental e a adesão dos sucessores aos cânones do liberalismo mais puro. Entre empresários e economistas, o apoio ao "consenso de Washington", que resume o breviário liberal para a AL, tornou-se geral, o que foi traduzido pelos meios de comunicação de massa na identificação da contra-revolução liberal com a própria modernidade. A hegemonia da doutrina liberal chegou a tal ponto na AL que mesmo candidatos de esquerda à Presidência, como ocorreu recentemente no México e na Argentina, se apresentam sob plataformas neoliberais, com medo de contradizer o consenso.

O que caracteriza a *década perdida* não são tanto os efeitos do superendividamento (que, não obstante, em alguns países foram graves), quanto os do ajuste estrutural. O ajuste implica uma perda inevitável de

dinamismo econômico, sobretudo quando ele tem por estratégia básica a recessão provocada pelo corte da demanda efetiva. Esta forma de ajuste foi tentada na AL no início da década perdida, mas quase sempre fracassou em eliminar a inflação. Tentou-se então a estabilização via fixação do câmbio e abertura do mercado interno às importações, ou seja, a "âncora cambial". Esta estratégia é clássica para estabilizar inflações extremamente elevadas e costuma desencadear forte aumento do consumo, explicável pela existência anterior de demanda reprimida e pela menor propensão a poupar, desencorajada pela forte queda da taxa nominal de juros. Apesar de anos de inflação muito alta, no Brasil, muitas pessoas encaravam a correção monetária do valor das aplicações como "juros". Parece provável que esta persistente "ilusão monetária" estimule a corrida ao consumo tão logo os preços param de subir tão depressa como o faziam. O México e a Argentina aproveitaram o aumento da demanda para fazer a economia crescer, mas à custa de déficits cada vez maiores na balança comercial, compensados por entradas crescentes de capitais de curto prazo, atraídos por altas taxas de juros. A saída destes capitais, a partir do fim de 1994, lançou os dois países em profunda recessão.

Não obstante as reservas que muitos (inclusive eu) têm em relação ao ajuste estrutural preconizado pelo FMI e pelo Banco Mundial, é preciso constatar que alguns dos países que o realizaram conseguiram efetivamente estabilizar duradouramente suas economias e desta maneira retomar o crescimento. É o que revelam os dados da *tabela 3* a seguir.

Tabela 3
Crescimento Econômico de Países Seleccionados da AL
Taxas médias de crescimento do PIB per capita por ano (%)

PAÍSES	1970-75	1975-80	1980-85	1985-88	1988-1992
Brasil	8,0	4,2	-1,0	3,6	-1,4
México	3,2	3,5	-1,4	2,2	5,4
Argentina	1,5	0,8	-2,8	0,4	0,1
Colômbia	3,8	3,2	0,0	4,0	2,4
Venezuela	1,2	0,0	-4,1	2,2	0,9
Chile	-3,9	5,7	-2,8	5,4	8,8
Costa Rica	3,4	2,7	-2,1	2,8	2,4
Guatemala	2,4	2,5	-4,2	-1,0	1,6
Equador	8,2	3,2	-1,2	0,1	0,2
Uruguai	1,2	4,7	-4,5	5,1	3,3

Fontes: CEPAL, *Anuário Estatístico da América Latina*, 1981; Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1987, 1990 e 1994.

A *tabela 3* contém dados sobre as seis maiores economias da AL e mais quatro economias pequenas, duas da América Central e duas da América do Sul. Em 1970-75, todos os países da tabela tiveram taxas positivas de crescimento, exceto o Chile que neste período sofreu grave crise inflacionária no fim do governo de Allende e no início do governo de Pinochet. Em 1976-80, a maioria dos países relacionados continua em crescimento, apenas Venezuela e Argentina têm suas economias estagnadas. Nos anos 70, enquanto o centro encerra a Idade de Ouro e passa a sofrer recessões mais longas e profundas, a América Latina prossegue sua industrialização, aproveitando as oportunidades oferecidas pela abertura dos mercados do centro.

A situação se inverte inteiramente em 1980-85: todos os países da *tabela 3* apresentam taxas negativas de crescimento, com a única exceção da Colômbia, onde o crescimento é zero. Este é, sem dúvida, o efeito da crise da dívida e do ajuste imposto pelos órgãos intergovernamentais. A crise teve efeito mais devastador no Uruguai, Guatemala e Venezuela. Já em 1985-88, há nítida recuperação do crescimento, sobretudo no Chile e no Uruguai. Só o México e a Guatemala continuam com taxas negativas de crescimento, além de a Argentina e o Equador estarem quase estagnados. Finalmente, em 1988-92, a recuperação do crescimento se consolida, exceto no Brasil, onde volta a haver taxa negativa de crescimento, além da estagnação da Argentina e do Equador. Dois países apresentam taxas altas de crescimento: Chile (8,8%) e México (5,4%); e a maioria dos restantes, taxas médias, entre 1,6% e 3,3%.

À primeira vista, a década perdida só teria durado um quinquênio (1980-85), o que não é bem verdade. Ela durou no mínimo até 1988, mas com altos e baixos, em função das políticas de ajuste postas em prática. Porque o corte abrupto do financiamento externo atingiu a totalidade da AL e a alta da taxa de juros, portanto do serviço da dívida já assumida, também. Por isso, todos os países foram obrigados a ajustar-se, de alguma maneira. Só que, em função de realidades políticas diversas, as políticas de ajuste variaram bastante e a maioria fracassou, ensejando novas tentativas com outras características. Entre uma tentativa de ajuste e a seguinte, a economia passa por altos e baixos. Um exemplo disso é o Chile, que passou alternativamente por taxas elevadas negativas e positivas: -3,9%, +5,7%, -2,8%, +5,4% e +8,8%. Analisaremos este processo a seguir. Mas antes convém examinar o resultados destes altos e baixos para as economias latino-americanas durante as últimas décadas.

Tabela 4
Crescimento Total do PIB Per Capita de Países Seleccionados
da AL (em %)

PAÍSES	1970-80	1980-88	1988-92
Brasil	87,07	5,74	-5,48
México	38,62	-12,82	23,41
Argentina	12,89	-12,80	0,40
Colômbia	41,87	12,49	9,95
Venezuela	7,42	-13,41	3,65
Chile	-1,68	1,59	40,12
Costa Rica	35,96	-2,30	9,95
Guatemala	27,26	-21,71	6,55
Equador	82,00	-5,58	0,80
Uruguai	29,08	-7,78	13,87
América Latina	33,48	-5,35	3,14
Mundo	12,38	10,68	5,32

Fonte: Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1987, 1990 e 1994.

Os dados da *tabela 4*, que se referem aos mesmos países da *tabela 3*, mostram o contraste entre o crescimento bastante grande da América Latina em 1970-80 e o encolhimento de suas economias na década perdida 1980-88. Comparando o desempenho da AL com o do mundo, fica claro como a AL ainda estava na Idade de Ouro nos anos 70, quando o centro já tinha entrado em crise: o continente cresce quase três vezes mais que o mundo. Mas em 1980-88, a diferença é em grande parte compensada: o mundo cresce 10,68% e a AL decresce 5,35%. O mundo e a AL entram novamente em sintonia em 1988-92, ambos tendo crescimento positivo, mas modesto. No período inteiro — 1970-92 — a economia mundial cresceu 30,89% e a da América Latina, 30,31%.

A *tabela 4* mostra que o Chile e o México são os países latino-americano que, em 1988-92, parecem ter deixado para trás a década perdida; Uruguai, Colômbia e Costa Rica também têm taxas de crescimento bem acima da média ponderada do continente, que é deprimida pela queda de 5,48% do PIB *per capita* do Brasil. Os outros cinco países da tabela — Brasil, Argentina, Venezuela, Guatemala e Equador — em 1988-92 ainda não tinham conseguido retomar o crescimento.

Chile e México são os países da AL que, juntamente com a Argentina, há mais tempo realizaram o *ajuste estrutural*, recomendado pelo Consenso de Washington; o Brasil é, entre as grandes economias do continente, a que mais retardou o dito ajuste. Os dados da *tabela 4* parecem confirmar a tese liberal de que os países que se ajustam antes e de modo mais completo

acabam recuperando antes e de modo consistente o desenvolvimento econômico. A outra interpretação possível dos mesmos dados é que *o ajuste estrutural* transforma os países que o adotam em joguetes no mar revolto das finanças internacionais; ele permite extraordinário crescimento na fase das vacas gordas, mas estas sempre são seguidas por fase de vacas magras, em que os ganhos anteriores são compensados por perdas também extraordinárias.

A América Latina diante do ajuste estrutural

As transformações estruturais, propostas pelo órgãos intergovernamentais e impostas sempre que possível, foram colocadas em prática pela primeira vez por regimes militares, no Chile (a partir de 1973) e na Argentina (a partir de 1976), que derrubaram por meio de golpes governos democráticos eleitos, denominados de "populistas". Estas experiências foram pioneiras, tendo precedido o thatcherismo por vários anos. Gontijo (1995) defende a tese de que no Chile, na Argentina e no México (cujo ajuste teria começado em 1982) estas tentativas priorizaram e conseguiram ajustar a Balanço de Pagamentos, mas fracassaram na estabilização. Após a realização do ajuste, com todo o rigor, a inflação continuou em três dígitos no Chile e na Argentina e próxima disso no México. Foi então que se tomou a decisão de usar a "âncora cambial", ou seja, sufocar as pressões inflacionárias mediante a liberalização das importações, pagas com taxa fixa de câmbio. Conseguiu-se com isso uma estabilização relativa dos preços e ainda mais: sem as enormes recessões provocadas pelas tentativas anteriores. Só que à custa de saldos negativos crescentes em conta-corrente com o resto do mundo, precariamente financiados com empréstimos ou aplicações financeiras de curto prazo. A crise da dívida externa atingiu estes países de forma particularmente forte por causa de sua fragilidade cambial, o que os obrigou a um novo ajuste.

O ajuste estrutural tem sido aplicado na AL em situações de crise do modelo de regulação anterior, que poderia ser chamado de latino-keynesiano ou cepalino. Ele tinha por prioridade a industrialização e usava como instrumentos a política protecionista dos ramos em desenvolvimento no país e políticas industriais de fomento dos investimentos industriais. É uma distorção neoliberal afirmar que o modelo propunha o déficit das contas públicas, a valorização cambial, o desencorajamento das exportações, a discriminação contra a agricultura e a inflação. Estes eram efeitos indesejados da regulação, que levavam o modelo à crise periodicamente. O que marcou o longo período do fim da guerra aos anos 80 foi a industrialização efetiva de vários países do continente, sua urbanização, elevação do padrão de vida de parte de sua população e a democratização de sua vida política, em função da coligação de frações de classe que davam suporte ao modelo e dele se beneficiavam.

É discutível se o modelo se esgotou, como se tem proclamado incessantemente, ou se ele se tornou incompatível com o novo caráter do capitalismo mundial, assumido em consequência da contra-revolução liberal. O fato importante é que ele induzia o Estado a desempenhar um papel ativo, de liderança, no processo de desenvolvimento, o que produzia inúmeras "distorções" em relação ao que teria resultado do funcionamento desimpedido dos mecanismos de mercado. A crítica liberal a isso é dogmática: ela parte do pressuposto indemonstrável de que o resultado do mercado é *ótimo* e que, portanto, quanto maior o desvio, tanto maior a perda de valor para a sociedade.

É possível e necessário fazer a crítica do modelo cepalino de um ponto de partida mais pragmático, podendo-se tomar como paradigma a tese de Olson (1982) de que (a) sociedades estáveis tendem a acumular mais alianças e organizações de interesses particulares no tempo, (b) estes grupos organizados têm um poder organizacional muito grande para a ação coletiva e (c) esta ação é contrária ao interesse mais geral, reduzindo a eficiência e a renda agregada; (d) coalizões formadas para redistribuir a renda a seu favor tendem a reduzir a capacidade da sociedade de adotar novas tecnologias e realocar recursos em resposta à mudança nas condições, e desta forma diminuem o crescimento da economia; (e) a acumulação de coalizões deste tipo aumenta a complexidade da regulação, o papel do governo e a complexidade da evolução social.

A tese de Olson tende a explicar por que os Estados capitalistas democráticos tendem a ser vítimas de suas virtudes: ao abrir espaço ao conflito distributivo, incentivam a formação de grupos muito específicos, cuja capacidade de ação coletiva é muito grande em relação à fração da sociedade que representam, e quanto maior a desproporção, maior o ganho de seus membros. Ora, o êxito de alguns grupos estimula a formação de outros, levando o interesse da maioria ou da generalidade a submergir perante a disputa cada vez mais feroz entre os interesses particulares. É o que tem sido denunciado como corporativismo, e seu papel deletério nas democracias desenvolvimentistas da AL tornou-se visível, a partir dos anos 60. Parece claro que estas democracias ficaram prisioneiras de interesses especiais, tanto do capital como da classe trabalhadora, de modo que o protecionismo, as políticas de incentivos fiscais e creditícios, os subsídios e as transferências, que no início do modelo serviram para impulsionar o desenvolvimento e torná-lo socialmente menos injusto, se tornaram geradores de privilégios e obstáculos à continuidade do desenvolvimento.

A crise do modelo cepalino e da democracia desenvolvimentista, que se explicitou já nos anos 60 no Brasil e na Argentina, possivelmente resultou de um processo de decadência interna, como prevê a tese de Olson, e da mudança internacional no centro, com a abertura dos mercados dos países desenvolvidos e a criação do mercado de eurodivisas. Do ponto de vista político, a crise tomou a forma de polarização extrema entre a direita liberal (com pendores militaristas autoritários) e a esquerda

socialista cada vez mais revolucionária, e seu desenlace foi o golpe militar. Do ponto de vista econômico, a crise tem tomado a forma de desequilíbrio cada vez mais grave do Balanço de Pagamentos, inflação em contínuo aumento, tentativas de ajustamento que fracassam em seus intentos, mas deixam a economia em recessão, com desemprego acrescido e concentração maior da renda. É diante deste quadro que devemos avaliar o *ajuste estrutural* neoliberal.

É provável que o aspecto mais progressista deste ajuste, para economias já razoavelmente industrializadas, como o Brasil, México, Argentina, Chile etc., seja a abertura comercial. Como vimos ela se deu em duas etapas. Na primeira, nos anos 70, os NPI da AL se lançaram ao mercado internacional de manufaturados, revelando considerável competitividade. Portanto, a abertura dos mercados internos destes países não deveria ameaçar as firmas que neles atuavam, mas estimular ainda mais o avanço técnico e o aprimoramento da mão-de-obra e da qualidade dos produtos. A regulamentação protecionista tinha se tornado ao longo das décadas cada vez mais complexa, detalhada e casuísta, de modo que deveria abrigar inúmeros privilégios, possivelmente confirmando a tese de Olson. O mesmo talvez também seja aplicável ao sistema financeiro, em que o crédito, os juros, os depósitos compulsórios etc. estavam (e estão) regulados, ao menos no Brasil, de forma igualmente casuísta. Em ambos os casos, uma abertura à concorrência poderia ser benéfica tendo em vista o interesse geral.

Infelizmente, o ajuste estrutural é aplicado de forma inflexível e insensível, por igual em todos os lugares e momentos, e frequentemente joga fora a criança com a água do banho. A abertura comercial é feita a toque de caixa, ao mesmo tempo em que a política de estabilização corta o crédito e o gasto público, arrocha os salários, contraindo assim a demanda efetiva e fragilizando a indústria nacional, que é exposta subitamente à concorrência externa em situação extremamente desfavorável. Para equilibrar a balança comercial, o ajuste pede a desvalorização cambial, o que induz a indústria a exportar. Mas, ao mesmo tempo, as importações crescem fortemente, favorecidas por acesso a crédito externo quando o crédito interno se torna escasso e caro. O resultado é a "desindustrialização", a destruição das firmas existentes, que perdem não só privilégios como condições mínimas de sobrevivência; e o desemprego do operariado industrial.

No Chile, a abertura comercial foi exemplar e pioneira: durante o governo da Unidade Popular (1970-73) a taxa média de proteção nominal era de 94%; ela foi reduzida a 67% no segundo semestre de 1974, a 44% em agosto de 1975 e "a partir de junho de 1979, o Chile contava com um dos níveis tarifários mais baixos do mundo (10%), muito abaixo dos prevalecentes nos países desenvolvidos" (Gontijo, 1995, p. 45). O desemprego afetava 92 mil pessoas em 1972 e 282 mil em 1974, chegando a 610 mil em 1976, ultrapassando 19% da força de trabalho. É claro que o desemprego não foi causado apenas pela abertura, mas sobretudo pela recessão. O PIB chileno

caiu 3,6% em 1973, cresceu 5,7% em 1974 e caiu 11,3% em 1975. A abertura *nestas condições* foi, como não poderia deixar de ser, catastrófica para a indústria nacional e para seus trabalhadores (ibidem, p. 48).

Sendo o ajuste *estrutural*, exige-se que ele seja implementado por inteiro ao mesmo tempo, devendo estabilizar os preços e equilibrar as contas externas. Isso implica profunda redistribuição da renda, do setor público ao setor privado, do setor de mercado interno ao setor exportador (em geral, da indústria à agricultura), das pequenas empresas (estranguladas pela queda das vendas e pela falta de crédito) às grandes, dos assalariados (premidos pelo desemprego e pela inflação, exacerbada pela desvalorização cambial e pelo aumento dos preços públicos) aos empregadores. Todas estas redistribuições, em geral regressivas, isto é, penalizando os pequenos e os pobres, são olímpicamente ignoradas pelos *policy makers* liberais, que não acham que se possa discutir o veredito do mercado. Elas, no entanto, suscitam resistências, desencadeiam conflitos distributivos, graças aos quais a indexação informal se perpetua. Daí a persistência da inflação, apesar das profundas recessões, e o retorno periódico de crises cambiais.

O ajuste estrutural encontrou uma saída estabilizadora não-traumática quando resolveu recorrer à âncora cambial. Esta saída lhe foi oferecida numa bandeja de prata pela globalização e desregulamentação dos mercados financeiros. Como vimos, este processo suscitou generosa oferta internacional de capitais especulativos, sempre dispostos a financiar processos de ajuste estrutural que ofereçam garantias de liquidez (direito de reconverter a aplicação em curto prazo em moeda forte) e atraentes taxas de juros. Ora, a política monetária do ajuste sempre joga os juros às alturas. No Chile, por exemplo, a taxa real de juros era negativa (-71% em 1973 e -37% em 1974) mas depois subiu a 64,2% em 1976 e a 56,7% em 1977. Da mesma forma, na Argentina ela era negativa em 1976 (-16,8%) mas em 1977 alcançava 26,7%. E no México, a taxa de juros ficou em -8,0% em 1987, o ano em que ocorreu a crise inflacionária, mas no ano seguinte, quando se deu a estabilização, ela alcançou 42,1%. (Gontijo, 1995, Quadro 1). A desregulamentação financeira facilita a livre entrada (e saída) dos capitais, atraídos por estas taxas de juros e também pela privatização de empresas estatais, outro programa essencial do ajuste. Assim, tudo conspira a favor de grandes saldos na balança de capitais, que robustecem as reservas cambiais do país, permitindo usar a taxa de câmbio e a abertura do mercado interno às importações para forçar a estabilização dos preços.

A essência da âncora cambial é a livre importação de tudo a uma taxa fixa de câmbio, cujo efeito é impor a estabilização dos preços dos produtos transacionáveis no nível dos preços dos produtos importados. Foi assim que Chile (1976-79), Argentina (1978-81), Bolívia (1985), Israel (1985), México (1988), novamente Argentina (1991) e o Brasil (1994) estabilizaram suas economias. Quando isso se dá, a queda da inflação desencadeia forte aumento da demanda efetiva, o que permite uma recuperação do nível de atividade e do emprego. O que confere ao ajuste

enorme popularidade: o governo granjeia amplo apoio a sua política, as disputas distributivas são provisoriamente adiadas... Tudo caminharia no melhor dos mundos, se o financiamento do déficit em conta-corrente estivesse sempre assegurado. Mas, não está. O capital financeiro é volátil e inseguro, ele busca um país em função de um mínimo de informações, muito influenciado pelo que os outros pensam. Assim como ele vem aos borbotões, ele sai quase em bloco ao menor sinal de risco político, social ou o que seja.

O caso do México, que quebrou mais uma vez em 20.12.1994, é típico. Houve um levante de indígenas e dois assassinatos políticos meses antes, mas a ligação destes fatos com a fuga de capitais é puramente jornalística. Também houve um aumento da taxa de juros nos EUA, que pode ter atraído capitais para lá, como ocorreu em grande escala em 1979. Mas, a motivação cogitada pouco importa. O que aconteceu era perfeitamente previsível, aliás *foi previsto* como se pode ver a seguir:

Ao final de 1992, os programas de estabilização do México e da Argentina, entre outros, estavam se fazendo acompanhar de forte apreciação das taxas de câmbio. A sobrevalorização do câmbio destruiu os superávits comerciais da maior parte dos países. [...] E, como muitos países adotaram medidas de liberalização financeira e cambial (conforme a agenda do Consenso de Washington), as economias estão mais vulneráveis às marés do capital financeiro internacional (Portella Fº, 1994, p. 119).

As perspectivas de desenvolvimento da América Latina ajustada estruturalmente são portanto instáveis, dependentes do dinamismo da economia mundial, ainda inteiramente condicionada pelos capitais do centro e pelas políticas econômicas, precariamente coordenadas, dos países que lideram os blocos do centro: EUA, Alemanha e Japão. O dinamismo da economia mundial nos anos 90 deixa muito a desejar, se comparado à Idade de Ouro. O centro ainda se encontra em processo de desindustrialização, exportando capitais à periferia, sobretudo a asiática. Na hipótese de uma globalização crescente da economia da AL, suas perspectivas estariam condicionadas principalmente pela sua competitividade nos mercados mundiais e pela lucratividade dos capitais investidos. Mais do que nunca, o grande capital transnacional está à procura de oportunidades de investimento, que em última instância são proporcionadas pela diferença entre a produtividade e o custo da força de trabalho. Na *tabela 5* abaixo, dados sobre esta diferença, que é a margem de lucro bruto, são dados em relação a alguns países latino-americanos, asiáticos e do centro.

Tabela 5

Margem de Lucro Bruto na Indústria de Transformação
Porcentagem do Valor Adicionado Pago a Trabalhadores

PAÍSES	1970	1989	1990	1991
Brasil	78	80	77	77
México	56	81	80	79
Argentina	72	84	80	
Chile	81	85	83	83
Colômbia	75	85	85	86
Hong Kong		45	45	45
Cingapura	64	70	68	67
Coréia	75	69	72	73
Malásia	72	74	73	73
Tailândia	76	72	72	
Índia	54	57	57	
EUA	53	65	64	64
Japão	68	67	67	67
Alemanha	54	59	59	59
França		41	40	38
Itália	59	58	58	58
Reino Unido	48	60	58	58

Fonte: Banco Mundial, *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, 1994.

Os dados da *tabela 5* não deixam lugar a dúvida de que os NPI da América Latina são altamente competitivos pelo capital industrial, pois proporcionam margens de lucro bruto de 77% a 86%, maiores que as proporcionadas pelos NPI da Ásia, que oscilam entre 45% e 74%, e também que as principais potências industriais do centro, em que as margens de lucro bruto oscilam entre 38% e 67%.

Há outros elementos interessantes nesta tabela:

1. entre 1970 e 1989-91 as margens de lucro bruto cresceram em quase todos os países, particularmente na AL (México, Argentina, Colômbia), nos EUA e no Reino Unido. É o resultado do ajuste estrutural, aplicado com mais rigor na AL e nas pátrias de Reagan e Thatcher. Nestes países os salários pagos pela indústria não acompanharam os ganhos de produtividade do trabalho. O mesmo deve ser dito da Alemanha, do Chile, de Cingapura e da Índia, ou seja, de nove dos quinze países com dados constantes da tabela. A evolução oposta, ou seja, de queda da margem entre 1970 e 1989-91, só se verificou com variações mínimas (de até quatro pontos percentuais) na Coreia, na Tailândia, no Japão e na Itália.

2. Convém não interpretar margens de lucro bruto relativamente pequenas como significando necessariamente salários altos, pois a produ-
ti-

vidade do trabalho varia muito. O mais provável é que na Índia salários baixos sejam concomitantes com baixa produtividade, ao passo que em Hong Kong e na França os salários sejam altos em face de uma produtividade elevada.

3. Impressiona a grande homogeneidade das margens de lucro bruto na AL e na Ásia oriental e do Sul, com exceção de Hong Kong (cuja indústria está se transferindo em grande medida para a China continental) e da Índia. Entre os países do centro, o Japão e os EUA têm margens "asiáticas", ao passo que os países da Comunidade Européia, com exceção da França, apresentam margens de lucro bruto muito semelhantes, nitidamente abaixo das da Ásia e da América do Norte.

É verdade que falta na *tabela 5* o maior concorrente de todos os NPI periféricos, a China, sobre a qual não se dispõe de dados. Não obstante, as margens de lucro bruto na AL são tão elevadas que parece impossível fugir da conclusão de que o continente está fadado a receber um montante significativo de capitais transnacionais. Atuam no mesmo sentido o fato de que os países latino-americanos são democracias "modernas" e por isso são institucionalmente mais familiares aos investidores do centro do que os países asiáticos. Mas, isso *não quer* dizer que a AL está fadada a se desenvolver intensamente no futuro próximo via globalização. O volume de inversão externa, por maior que seja, é sempre uma fração insignificante da inversão necessária para sustentar um processo abrangente de desenvolvimento em países de tamanho grande ou médio e que já possuam um parque industrial significativo. A inversão externa só é significativa em países pequenos ou ainda não-industrializados, que pesam pouco no panorama latino-americano. A contribuição qualitativa da inversão industrial externa para o progresso tecnológico ou administrativo será sem dúvida mais importante, para países como o Brasil, o México, a Argentina ou a Colômbia, do que sua contribuição propriamente econômica.

O desenvolvimento da AL não poderá deixar de ser impulsionado pela sua demanda agregada interna e pela acumulação interna de capital. Mesmo com um modelo de crescimento voltado para fora, como o que se está implantando em quase todos os países, o desenvolvimento dependente basicamente das exportações será sempre precário, sujeito a inúmeras oscilações derivadas da instabilidade da economia internacional e excludente, pois *acabará* se limitando a um pequeno número de ramos internacionalmente competitivos, com um multiplicador muito limitado de demanda para o resto da economia. Isso decorre da abertura da economia: as indústrias exportadoras terão todos os incentivos para se abastecer no exterior, tanto para minimizar custos como para "devolver" aos países que lhes compram os produtos parte das divisas que deles recebem.

Se a AL realmente assentar seu desenvolvimento na integração à economia capitalista global, será grande o risco de se repetir o passado, quando era notável o desnível entre os setores exportadores e o restante da economia. Em tese, a integração de todas as economias nacionais tenderá a homogeneizá-las, o que como tendência a longo prazo é aceitável. Mas,

no futuro próximo — no longínquo estaremos todos mortos — o segmento internacionalizado da economia mundial continuará sendo uma elite de firmas de alto padrão tecnológico ou que dispõem de alguma vantagem específica. Por isso continuará sendo vital, para assegurar a qualidade do desenvolvimento, participar deste segmento. Mas isso é muito diferente de basear o desenvolvimento nesta participação.

Uma formulação alternativa interessante é a seguinte:

O novo paradigma [de competitividade nacional] é tão diferente da versão estilizada da industrialização por substituição de importações identificada com a América Latina desde os anos 1950 quanto da versão estilizada do crescimento orientado pela exportação identificada com a Ásia Oriental mais recentemente. Competitividade nacional é concebida como um projeto que se origina internamente como um meio de mobilizar a sociedade para a transformação e o dinamismo econômico que resultaria em competitividade internacional, e não o contrário. Baseia-se na idéia de que nenhum mercado, setor ou indústria está ilhado do mundo e que eficiência relativa é relevante para todos os atores econômicos. [...] Enquanto a visão ortodoxa advoga crescimento induzido por exportação através de liberalização comercial uniforme, o novo paradigma articula uma via de exportações induzidas pelo crescimento mediante estratégias nacionalmente diferenciadas para conquistar competitividade. Enquanto as forças de mercado são o elemento central da visão ortodoxa, elas são apenas um de vários meios cruciais para conquistar competitividade nacional (Bitar e Bradford Jr., 1992, p. 14).

Alternativas de desenvolvimento

O Estado nacional como matriz de desenvolvimento

A contra-revolução liberal foi dirigida explicitamente contra a interferência do Estado nacional no domínio econômico. Mas, ao eliminar, um após o outro, os instrumentos que permitiam aos governos controlar, regular e coordenar os agentes econômicos privados para atingir metas nacionais, a contra-revolução feriu de morte o Estado como instituição política e social, ao subordiná-lo aos desejos dos detentores do capital, impedindo-o de poder cumprir seus compromissos com os eleitores, cujos interesses e demandas certamente não coincidem com os dos capitalistas. Este é hoje o dilema de praticamente todas as democracias capitalistas *estruturalmente ajustadas*. Seus governos continuam sendo eleitos para levar a sociedade e a economia para um tipo de desenvolvimento que beneficie a maioria dos

cidadãos. Mas, para lograr *qualquer tipo de desenvolvimento*, os governos são obrigados a atrair o capital, não apenas de não-residentes mas também o de posse dos residentes, pois a liberdade de movimentá-lo é a mesma para ambos. E para atrair o capital, praticam políticas que vão muitas vezes contra seus princípios ou seu juízo do que seria justo ou adequado.

Antes da contra-revolução liberal, o Estado tinha recursos políticos para se impor ao capital: podia controlar seu movimento no espaço, podia lhe impor tributos e restrições, podia lhe oferecer incentivos para que investisse em determinados setores ou lugares etc. Sem tais recursos, desaparece o equilíbrio no relacionamento do Estado com o capital, mas como este é indispensável até mesmo para manter o nível de atividade já atingido, o Estado é forçado a se trair enquanto representante de toda a nação para retê-lo. Desta realidade, surge a noção teórica do fim próximo do Estado nacional, a ser substituído no nível subnacional por autoridades locais e regionais e no nível supranacional por novas entidades como a União Européia, por exemplo. Considero esta noção um grave equívoco porque continuamos num mundo de nações e qualquer reenquadramento institucional diferente da humanidade ainda terá que ser construído. A alternativa ao Estado nacional não é uma comunidade supranacional de entidades regionais e locais, embora algo assim possa estar sendo gestado na Europa, mas uma coleção de capitais autonomizados, que cruzam o planeta à procura do retorno máximo, implicando subordinação máxima das outras classes sociais, presas em seus territórios, aos seus desígnios. (Do ponto de vista das classes, só a capitalista está se globalizando.)

É fundamental reconstituir a cidadania nacional do capital e portanto sua subordinação aos interesses da maioria da sociedade, manifestados de acordo com as regras da democracia política. Não há como fugir desta tarefa, embora ela não precise e talvez nem deva significar a volta de instituições eliminadas pelo ajuste estrutural. Sob o Estado desenvolvimentista latino-americano, a regulação econômica feita em nome do Estado ficava sob a responsabilidade de uma tecnocracia restrita, que em geral só prestava contas aos seus pares, quando o fazia. Esta forma de praticar política econômica permitiu a proliferação de experimentos de política econômica algumas vezes cruéis, frequentemente irresponsáveis e normalmente incompreensíveis à maioria dos cidadãos. É razoável proteger a sociedade deste tipo de política econômica, inclusive as empresas. O arbítrio do Estado foi levado a novas alturas durante as numerosas crises inflacionárias e cambiais que afligiram e afligem a AL, o que legitima a pretensão dos que sustentam o ajuste estrutural de eliminar os instrumentos jurídicos e de poder que possibilitam tais práticas.

O desafio que se coloca não é meramente voltar a um modelo de Estado regulador e coordenador, que funcionou no passado mas que se enredou de tal modo nas disputas dos interesses particulares (corporativos), que perdeu sua funcionalidade. Se a tese de Olson tiver relevância para nossa experiência histórica, é preciso redesenhar o papel diretivo do Estado na condução do desenvolvimento para assegurar a participação da cidadania.

nia na formulação e implementação da política econômica. Esta participação não deve ser a das coalizões distributivas de pequenos grupos de interesse, cuja ação coletiva só é eficaz quando os processos de decisão são monopolizados por equipes restritas de entendidos. A participação deve ser dos amplos setores organizados da sociedade, das confederações de trabalhadores e de empresários, dos grandes grupos étnicos, de gênero etc. É preciso evitar a todo custo a intransparência das decisões de gabinete e a barganha entre os interesses minoritários, que propendem sempre a prejudicar a maioria ausente.

O liberalismo nega a existência de interesse geral no terreno da economia, exceto na produção e consumo dos bens públicos. Tudo o mais concerne a interesses individuais sempre antagônicos, que devem se realizar competitivamente no mercado. Esta concepção nega até mesmo a racionalidade da empresa, em cujo interior as "trocas" não se realizam por competição mercantil. O fato de que não somente as empresas não demonstram a menor tendência a se dissolver em agentes individuais — mas, pelo contrário, prosperam e crescem, organizando em seu seio segmentos às vezes ponderáveis da atividade econômica — é uma demonstração empírica de que o mercado tem um papel inegável, mas a organização deliberada, associativa ou contratual, entre os agentes também tem. E uma organização extramercado fundamental é, ao menos no mundo de hoje e no futuro próximo, o Estado nacional. O Estado preside uma economia que sem dúvida é de mercado, mas também uma administração pública que é democrática e que deve estar a serviço da maioria dos cidadãos, sem distinção entre os que têm e os que não têm capital.

O Estado nacional, de que a AL precisa para ter o desenvolvimento que deseja, requer que a liberdade irrestrita de movimentação do capital seja revogada. O que não significa, também neste caso, restabelecer controles burocráticos, discriminatórios e muitas vezes contornáveis via corrupção. Exportação e importação de valores devem ser regulados por conselhos compostos por representantes do capital, do trabalho e do consumo, tendo em vista resguardar a liberdade dos capitalistas de alocar seus recursos onde o retorno lhes pareça melhor (princípio da eficiência), mas sujeitos a diretrizes gerais de desenvolvimento, que definem metas e prioridades, setoriais e regionais. O fundamental é que o Estado tenha possibilidades de formular tais diretrizes e instrumentos capazes de induzir os agentes privados a cumpri-las.

Os tipos de desenvolvimento

Esta questão atinge todos os continentes, mas adquire colorido próprio na AL, em função de sua peculiar experiência histórica. A democracia atual na AL é uma conquista popular, feita e refeita contra atentados autoritários provindos das classes dominantes. A grande aspiração da massa popular é

que o Estado democrático faça o país se desenvolver para dar-lhe acesso a um padrão de vida digno, dentro do padrão cultural vigente. Nos países do centro, a maior parte desta tarefa foi realizada durante a Idade de Ouro. Na AL ela ficou pela metade. Pelo contrário, durante a década perdida, uma parte importante da população foi lançada de volta à miséria. A questão do desenvolvimento, em nosso continente, não se restringe à promoção do crescimento mas tem muito a ver com a distribuição dos seus frutos. E nisso, a interferência do Estado é indispensável.

O desenvolvimento não é nem tem sido um processo único, como o modelo do mercado geralmente pressupõe. Vimos, acima, que o crescimento para fora, impulsionado pela demanda que surge do mercado internacional, tende a ser elitista: ele se centra em produtos de boa qualidade, para consumidores de razoável poder aquisitivo, utiliza tecnologia moderna operada por trabalhadores muitas vezes qualificados. Há um crescimento suscitado pela demanda interna de caráter mais popular, por artigos relativamente baratos, que utiliza tecnologia tanto moderna como também tradicional, em empresas de todos os tamanhos.

E há um crescimento que se pode dar nos bolsões de pobreza, que não é suscitado por demanda — pois necessidade entre os pobres é o que não falta —, mas pela oferta de recursos financeiros a pessoas que não têm posses que possam servir de garantia, mas que, se tiverem chance e motivação, usam estes recursos com muita eficiência e devolvem com juros os recursos emprestados com menos inadimplência que os empresários regulares. Este é o tipo de desenvolvimento de que a AL carece desesperadamente. Já há experiências em todo o Terceiro Mundo que mostram a viabilidade deste tipo de desenvolvimento, desde que haja dinheiro para investir e sobretudo entusiasmo missionário de organizações não-governamentais para monitorar, apoiar e sustentar este processo (vide "Anexo", p. 163).

Falamos de três tipos de desenvolvimento, o que certamente é uma simplificação. O fundamental é que todos os tipos são importantes e não há necessidade de priorizar um em relação aos outros. O desenvolvimento, por definição, gera mais recursos do que consome. O desenvolvimento para fora conecta o país e o seu povo com os outros povos, traz para dentro do país, juntamente com as mercadorias, modos de consumir e de se relacionar, modos de se reproduzir e de se recrear que inventaram alhures, e ao mesmo tempo dá oportunidade aos mais criativos de testar suas idéias, incorporadas a produtos, em outras culturas. O desenvolvimento para dentro haure seu vigor da redistribuição da renda, que a interferência política na repartição mercantil da renda suscita via legislação, tributação etc. O consumo de massa não é, sobretudo entre nós, um fenômeno espontaneamente produzido pelos mercados. Ele é viabilizado por políticas salariais, por transferências estatais ou ao menos públicas, pelos gastos sociais do Estado. E o desenvolvimento dos marginalizados se viabiliza menos por ação direta do Estado, do que pela atividade de homens e mulheres altruístas, organizados em entidades públicas mas não-governamentais, que encontram maneiras eficientes de praticar a solidariedade.

Organização social para constituir o interesse geral ou majoritário

Nas democracias capitalistas, praticamente inexistem organizações que abranjam as maiorias e que possam formular o que seria o interesse geral ou majoritário. Pela lógica da ação coletiva, analisada por Olson, a organização que predomina é a dos pequenos grupos, que parasitam, por assim dizer, a sociedade democrática, aproveitando o vácuo social deixado pela não-organização da maioria. Se quisermos reconstruir o Estado nacional como representante das maiorias, os dirigentes da sociedade civil terão de encontrar formas de preencher esta lacuna.

Em muitos países, os trabalhadores construíram centrais sindicais, que falam em nome da classe inteira. Mas, comumente, predomina dentro da central a idéia de que ela deve representar e defender os interesses específicos de cada profissão e de cada sindicato nela representado, o que tende a imobilizar a central. A tarefa de uma central seria constituir o interesse geral da classe trabalhadora, acima dos interesses particulares de suas frações. Em vez de a central meramente refletir as pressões de suas bases, ela deveria suscitar ativamente debates e consultas para definir onde se encontra o interesse comum a todos os trabalhadores, e, uma vez identificado este interesse comum, caberia educar suas bases a reconhecê-lo e colocá-lo *acima* dos interesses particulares que as dividem.

O mesmo deveria valer para empresários, para trabalhadores autônomos, para mulheres, para indígenas. A vida política de cada país deveria ser impregnada pelo esforço de identificar o que poderia ser o interesse da maioria e pela recusa da busca do privilégio e da barganha dos interesses particulares. Para alcançar este desiderato, será necessário alterar regras do jogo político e ao mesmo tempo acelerar a evolução da sociedade civil, no sentido de constituir um amplo e dinâmico setor público não-estatal. Um mudança neste sentido seria instituir e realizar, com muito mais frequência do que se faz hoje, consultas diretas ao eleitorado, sobre as grandes controvérsias. Em lugar das numerosas pesquisas de opinião pública, em que se ouvem opiniões de sujeitos desinteressados e desatentos, cumpre fazer referendos, em que a responsabilidade de decidir motive o cidadão e o conscientize, induzindo-o a se envolver e a se informar.

Quanto ao desenvolvimento de um setor público não-estatal, já existem germes importantes na forma de organizações não-governamentais, que se propõem fins eminentemente públicos, sem promover qualquer interesse estrito dos seus membros. Na medida em que estas organizações se desenvolvam e abranjam parcelas crescentes da cidadania, será possível atribuir-lhes responsabilidades de gestão de serviços que não deveriam ser mercantilizados, mas que tão pouco funcionam bem como parte integrante do aparelho de Estado: escolas, creches, postos de saúde e hospitais, centros de pesquisa etc.

A finalidade maior seria evitar a "privatização" de recursos públicos mediante a ação de pequenos grupos de interesse, que se aninham no

aparelho de governo e identificam o interesse de seus membros ou eventualmente de sua clientela com o interesse público. Se for possível criar competição leal e estimuladora entre, digamos, escolas gratuitas e de acesso universal, cada uma com sua proposta educativa, poder-se-á reorganizar de forma descentralizada o que são hoje imensas redes estatais de prestação de serviços, inevitavelmente regidas por etos burocrático e quase sempre parasitadas por grupelhos, que se aproveitam da ausência de competição para contrabandear projetos totalmente estranhos ao interesse do usuário do serviço.

Anexo

O crédito comunitário na luta contra a pobreza

A maioria dos que se encontram abaixo da linha da pobreza, nos países não-desenvolvidos, é constituída por famílias que subsistem em microunidades agrícolas, em atividades artesanais, no comércio ambulante, através de trabalho sazonal ou uma combinação de atividades desta natureza. Estas famílias não se beneficiam do salário-mínimo nem de outras medidas de proteção do trabalhador formal. Para ajudá-las, torna-se necessário capitalizá-las e dar aos seus membros treinamento básico em tecnologia produtiva e em procedimentos contábeis e financeiros.

Os pobres são excluídos do mercado de capitais pela simples razão de não poderem oferecer garantias para poderem se habilitar a qualquer financiamento regular. Mas, é possível superar este obstáculo, provendo crédito a grupos de famílias ou de pequenos operadores organizados sob a forma de consórcio. É interessante observar que o *consórcio de crédito rotativo* constitui uma forma de associação encontrada em sociedades de pequenos produtores da Ásia, África e América Latina. Sua forma mais comum é a associação de cinco a vinte pessoas, que colocam a cada período (semana, quinzena ou mês) uma quantia fixa num fundo, o qual é dado sucessivamente a cada membro para seu uso. Deste modo as poupanças de todos, reunidas num pequeno "capital", permitem que cada membro do consórcio possa periodicamente comprar um animal ou uma máquina ou quitar uma dívida etc. O crédito comunitário tal qual vem sendo desenvolvido toma por base tais consórcios.

O crédito comunitário é prestado por entidades não-governamentais, que se especializam na assistência a pequenos produtores. O ponto de partida é sempre a formação de consórcios, cujos membros respondem solidariamente pelos créditos concedidos a cada um deles. À poupança coletiva são acrescentados financiamentos dados pela entidade, que têm por objetivo capitalizar os associados, permitindo-lhes adquirir instrumentos de trabalho, animais ou matérias-primas. Se o mutuário não amortizar sua dívida nos termos contratados, os demais membros do consórcio o fazem em seu lugar, pois a inadimplência teria por efeito o corte de todos os

REFERÊNCIAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Progresso sócio-econômico na América Latina*. Washington, D.C., 1992.

Bitar, Sergio e Bradford Jr., Colin L. "Strategic options for Latin America in the 1990s". In: Bradford Jr. (ed.) *Strategic options for Latin America in the 1990s*. Paris: OECD e BID, 1992.

Gontijo, Cláudio. "Política de estabilização e abertura externa: uma análise comparativa das experiências do Chile, da Argentina e do México". *Revista de Economia Política*, nº 57, jan.-mar. 1995.

Glyn, Andrew e Sutcliffe, Bob. *British capitalism, workers and the profit squeeze*. Londres, 1972.

Moffitt, Michael. *O dinheiro do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

Olson, Mancur. *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

Portella Fº Petrônio. "O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington". *Lua Nova*, nº 34, 1994.

PREALC. *Lecciones sobre crédito al sector informal*. Santiago de Chile, 1990.

financiamentos ao grupo. Além disso, os membros do consórcio se comprometem em geral a frequentar cursos de aperfeiçoamento, patrocinados pela entidade. Cada consórcio é monitorado por um agente da ONG credora, que assiste seus membros e registra os resultados dos financiamentos e dos treinamentos.

O crédito comunitário, prestado nestes termos, já é praticado há mais de vinte anos em muitos países asiáticos, africanos e latino-americanos. O valor dos financiamentos sói ser pequeno, em geral não passando de cem dólares. Mas, os efeitos são significativos: aumenta a produtividade, o rendimento e o consumo dos beneficiários; a taxa de inadimplência é muito baixa, inferior à dos bancos comerciais, que emprestam apenas contra garantias. Em Bangladesh e na Indonésia, os "bancos do povo" construíram extensas redes de consórcios, que abrangem milhões de pequenos produtores. Na América Latina, há experiências-piloto bem-sucedidas, mas ainda nenhuma em grande escala.

Recebido para publicação em janeiro de 1996.

Paul Singer é professor da Faculdade de Economia e Administração da USP. Já publicou nesta revista "A estratégia da sociedade civil no combate ao desemprego" (Nº 11).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 44, março 1996
pp. 133-164
