

Transcorrida a primeira metade da década de 80, a situação econômica da maioria dos países da América Latina, bem como suas decorrências nos planos social e político, aparecem caracterizadas pela continuidade de uma crise de surpreendente extensão e extraordinária profundidade. A relativa similitude com que seus sinais se projetam nas distintas economias nacionais — não obstante as no-

diária é também um indicador da gravidade que esses problemas assumiram e do grau em que as decisões econômicas, bem como as políticas e ações que as expressam, afetam diretamente as condições de vida das populações nacionais.

No contexto dessa preocupação pública, predomina nos últimos tempos a identificação de uma série de problemas em torno dos quais centra-se a atenção. Isso ocorre particularmente com o tema

O FMI E A CRISE ECONÔMICA

Pedro Vuskovic
*Tradução de
Fernando
de Arruda Sampaio*

tórias diferenças tanto das suas situações políticas como dos seus antecedentes econômicos e das políticas que vinham sendo em prática — tem motivado também respostas similares, geralmente identificadas pela denominação de "políticas de ajuste".

A semelhança entre os conteúdos de tais políticas decorre também do papel que o Fundo Monetário Internacional vem cumprindo, tanto na elaboração dessas políticas quanto nas pressões que exerce para que sejam postas em prática.

Entretanto, com o passar dos meses tem crescido a insatisfação com os resultados obtidos a partir da aplicação de tais políticas, bem como a preocupação com seu grau de adequação à própria natureza da crise. Por outro lado, as tensões sociais — agravadas por esses resultados imediatos — motivam preocupações adicionais no que diz respeito às perspectivas de curto prazo, tanto econômicas quanto sociais e políticas. Por isso os problemas e os acontecimentos econômicos, assim como suas conseqüências nos planos social e político, adquiriram uma relevância extraordinária nos meios de comunicação de massa.

Poder-se-ia dizer que tamanha importância do "econômico" na informação

da dívida externa — sua dimensão sufocante, sua duvidosa legitimidade, as possibilidades de servi-la ou as conseqüências de ignorá-la — e com outros tipos de questões que com ela se relacionam: a natureza do nosso intercâmbio comercial, as condições dos mercados financeiros internacionais etc. Porém, nem sempre esses temas são situados dentro do quadro global da crise, enquanto manifestações dela e condicionados também, em sua superação, pela forma pela qual se encare a globalidade da crise.

No entanto, justifica-se sustentar que hoje a preocupação central tem de ser posta no significado da crise, na essência de sua natureza, nos fatores que contribuíram para gestá-la e desencadeá-la, nas novas condições que são criadas em seu curso, nas tendências previsíveis do futuro. Somente dentro deste marco geral poderemos compreender devidamente a particularidade dos problemas, as relações entre eles e a eficácia das fórmulas através das quais se procura enfrentá-los. É também dentro desse marco que se pode avaliar de maneira mais evidente a parcialidade das imposições do FMI, motivadas mais pelo propósito de assegurar o pagamento da dívida externa que pela busca de uma saída efetiva para a crise.

A crise atual: natureza e fatores determinantes

Os indicadores mais visíveis da crise atual das economias latino-americanas já são de domínio público. Atualmente, ninguém duvida que os anos de 1982 e 1983 registraram na América Latina os piores resultados econômicos do último meio século e levaram as cifras da renda por habitante a um retrocesso, a níveis já superados há muito tempo. Os resultados mais favoráveis registrados em 1984, assim como as tendências manifestadas até setembro de 1985, não alteram significativamente a gravidade da situação global. As taxas de desemprego da população ativa e os indicadores de subutili-

isso, tendia-se a atribuir à crise um caráter conjuntural, como um estado transitório cuja superação, condicionada fundamentalmente pelas relações econômicas externas, permitiria o retorno à "normalidade" anterior. Posteriormente, e muito lentamente, vem firmando-se a compreensão da crise como um fenômeno estrutural e não apenas conjuntural; e a percepção de que suas raízes são também de ordem *interna*, talvez tão profundas que podem comprometer a própria essência dos padrões de desenvolvimento que prevaleceram nas últimas décadas.

Certamente, a valorização dos fatores externos que incidem na crise está plenamente justificada, tendo em vista as tendências recentes do comércio e dos fluxos financeiros internacionais e as

DA AMÉRICA LATINA

zação da força de trabalho registrados não tinham precedente histórico. Os salários reais sofreram reduções extraordinariamente pronunciadas, determinando a deterioração das condições de vida de amplas camadas das populações. As obrigações externas têm levado à contenção e mesmo à redução drástica das importações, o que tem acentuado as tendências recessivas da formação de capital e dos níveis de atividade econômica. Os desequilíbrios financeiros e as taxas de inflação alcançam intensidades surpreendentes.

A força destes fatos acentua a necessidade de uma interpretação correta da crise econômica da região, e, de modo mais geral, sobre os problemas do desenvolvimento econômico e social latino-americano nesta fase de sua história. Porém, com relação a esta questão, têm surgido e se mantêm divergências significativas.

Durante algum tempo predominou uma tendência muito generalizada, e ainda presente, de identificar a crise como uma expressão dos efeitos de fatores externos sobre as economias da região, e mais particularmente de associar estreitamente a crise com a dívida externa e o peso sufocante de seu serviço. Com

evidências da revolução tecnológica em marcha. Tendências e evidências que têm resultado na passagem, em curtíssimo tempo, de situações singularmente expansivas do comércio a condições extraordinariamente restritivas; dos fluxos mais ativos de empréstimos externos à sua virtual paralisação. De repente, parecem também terem sido relegados ao passado processos e propostas que até há pouco eram de grande relevância no plano internacional, entre os quais as tendências que apontavam para uma nova divisão internacional do trabalho, interrompidas pelo ressurgimento do protecionismo nas potências centrais, e os esforços do Terceiro Mundo por alcançar um conjunto de reivindicações que configurariam uma "nova ordem econômica internacional".

Contudo, apesar de sua gravidade, os fatores externos, considerados isoladamente e, principalmente, numa perspectiva conjuntural, não podem explicar de forma cabal a crise econômica da América Latina.

Pouco a pouco, começa-se a aceitar que é preciso reconhecer também as suas raízes internas, de longa gestação, que estão vinculadas ao padrão essencial de desenvolvimento que predominou nas

últimas décadas — aos processos de concentração, de desigualdade, de estruturação "incompleta" dos sistemas produtivos nacionais etc. Dessa maneira, a crise seria o resultado, a uma só vez, de fatores externos e internos, de circunstâncias conjunturais e de problemas estruturais.

A partir desta ótica, constata-se que o longo percurso do desenvolvimento econômico latino-americano dentro do assim chamado "padrão de industrialização substitutiva" conduziu a expansões e transformações consideráveis: multiplicaram-se os indicadores do nível de renda, as sociedades latino-americanas passaram a ser predominantemente urbanas, avançaram consideravelmente em sua industrialização, incrementaram e diversificaram seus fluxos de comércio exterior, "modernizaram-se" no sentido mais geral desta expressão. Porém, percebe-se também que taxas significativas de crescimento econômico não foram suficientes para forjar estruturas econômicas que assegurem uma dinâmica endógena e auto-sustentada de desenvolvimento, nem para superar pronunciadas heterogeneidades econômicas e sociais, nem para assegurar emprego produtivo para a força de trabalho, nem para resolver graves carências sociais. Juntamente com seus frutos positivos, a evolução das últimas décadas configura assim uma "herança" que limita a capacidade de responder imediatamente aos desafios da crise, condicionando os caminhos do desenvolvimento futuro; uma herança que se expressa na precariedade das condições de vida de amplas camadas da população, na persistência de elevados graus de concentração social da renda, em altíssimos níveis de desemprego e subemprego da força de trabalho, nas acentuadas heterogeneidades das estruturas produtivas, na débil integração interna dos sistemas econômicos nacionais.

Na medida em que a visão que se tem do assunto destaca com maior ponderação a importância dos processos internos, a crise atual assume uma dimensão histórica maior e mais profunda. Sua própria cronologia acaba sendo colocada de maneira distinta: o modelo de desenvolvimento em si entrou em crise uma década antes. Se as manifestações plenas da crise não se desencadearam no início da década de 70, foi porque elas foram postergadas por uma expansão muito pronunciada do comércio externo

latino-americano, num primeiro momento, e, em seguida, por um crescimento extraordinário dos fluxos financeiros externos.

Deste ponto de vista, os fatores externos, desde os primeiros anos dos anos 70 até o início desta década, contribuíram para a postergação de uma crise estrutural que já começava a manifestar-se plenamente. A reversão das condições da economia internacional, desde 1981, precipitou abruptamente a crise. Em outras palavras, os problemas estruturais são parte integrante da própria essência da crise; ela é a manifestação extrema de tais problemas, precipitada ou agravada — porém, não determinada — pelas situações conjunturais. Portanto, as políticas para enfrentar a crise não poderão ser eficazes se não incorporarem desde já — dentro de uma estratégia global de política econômica — medidas destinadas a corrigir os desajustes estruturais.

A maturação que já anteriormente vinham alcançando os fatores determinantes da crise estrutural encontra-se eloqüentemente expressa no caráter dos "projetos econômicos" que buscaram responder a esses problemas e que se manifestaram também no plano político. Particularmente nos países do sul da região, os primeiros anos da década de 70 caracterizaram-se principalmente pelas tentativas de pôr em prática estratégias alternativas de desenvolvimento sustentadas em importantes processos de transformação social. Mais tarde, a partir da derrota política (ou militar) dessas propostas, tiveram lugar outras tentativas baseadas em respostas diferentes, desta vez de caráter regressivo para os mesmos problemas estruturais.

A eclosão da crise em 1982 não marca, portanto, um acontecimento abrupto, imprevisível, atribuível a uma mudança súbita em determinados parâmetros externos. É a culminação de processos que se desenvolviam com muita anterioridade e que explicitavam desajustes estruturais que se agravavam progressivamente, abarcando tanto as relações de funcionamento interno dos sistemas econômicos nacionais quanto a sua forma de articulação com o exterior. Se compreendemos dessa maneira a natureza da crise, então as políticas para enfrentá-la não podem limitar-se a determinadas variáveis externas e internas, de ordem conjuntural; nem limitar-se a buscar uma combinação ponderada e se-

qüencial entre ações imediatas que visem superar a crise e outras, complementares, que procurem recuperar as condições dinâmicas de crescimento de longo prazo. A própria superação da crise (fenômeno maior que um simples alívio transitório) não estaria garantida e seguiria exigindo uma resposta global única, capaz de dar conta, conjunta e simultaneamente, dos determinantes externos e internos e da inter-relação entre eles.

É isto que configura a dimensão do desafio que enfrentamos na atualidade. Este desafio exige não só uma consideração cuidadosa acerca das prováveis circunstâncias do futuro próximo, como também uma análise sistemática dos acontecimentos e das políticas do passado e suas projeções na crise atual. E é neste mesmo sentido que se justifica identificar esta crise como uma fase histórica de transição a uma nova visão do futuro da América Latina, diante da necessidade inextricável de mudanças estruturais nos planos social e econômico, assim como na forma de articulação com o exterior.

A dívida como fator condicionante decisivo

A primazia que se atribui nestas considerações às raízes internas da crise não justificaria, de maneira alguma, que se subestimasse o papel-chave desempenhado pela dívida externa. De fato, nem os objetivos mínimos de curto prazo que alguns esperam alcançar através das políticas de ajuste, nem uma política mais abrangente e de maior perspectiva histórica são viáveis senão a partir de uma verdadeira solução dos problemas imediatos colocados pela dívida.

A significância de sua magnitude atual é bem conhecida: para o conjunto da América Latina, seu montante aproximase de US\$ 400 bilhões, equivalentes a mais da metade de todo o produto gerado em um ano; em 1984, representou quase quatro vezes o valor das exportações e mais de seis vezes o valor das importações; as obrigações decorrentes de seu serviço — mais de US\$ 70 bilhões — absorveram quase três quartos da renda corrente advinda de exportação de bens; e somente o pagamento de juros tem levado à transferência ao exterior de parcelas significativas do total do produto gerado internamente.

Dadas tais dimensões, é compreensível que o debate se estenda a aspectos muito diferentes do assunto. Entre estes aspectos, aparece a questão das responsabilidades do passado, que conduziram a tais níveis de endividamento; responsabilidades de credores e devedores, pelos montantes emprestados e solicitados, e também pela destinação que se deu a estes recursos.

Esta última consideração, talvez a menos presente nas análises do tema, merece, no entanto, uma atenção especial; e não somente pelo propósito — que não deixaria de ser legítimo — de se identificar "culpabilidades", mas ainda por seu significado econômico imediato e seus desdobramentos futuros. Com relação a esta questão, as situações nacionais não são homogêneas, havendo combinações com ponderações muito diferenciadas das várias áreas de aplicação desses recursos externos: financiamento de déficits na balança comercial causados por aumentos anormais na importação de bens de consumo (ou de insumos para a produção interna destes); fortalecimento da capacidade produtiva interna, do conjunto da economia ou de setores determinados; atendimento aos compromissos da própria dívida acumulada, dentro de uma dinâmica de endividamento que se revela estéril para qualquer outro propósito; compensação dos desajustes ocasionados por outras vias nem sempre identificadas, pela fuga de capitais e, em alguns casos, por gastos inconfessáveis em equipamentos de repressão policial.

Não deixa de ser sugestivo o fato de que, de modo geral, as maiores velocidades de endividamento não corresponderam a tendências particularmente adversas das exportações, nem coincidiram com incrementos igualmente significativos das taxas globais de acumulação de capital. Em alguns países, ao menos uma parte dos recursos provenientes do endividamento serviu para ampliar a capacidade de produção de alguns setores importantes, o que os coloca numa posição relativamente mais favorável com vistas ao futuro. Porém, em outros países, tais recursos não chegaram a cumprir nenhuma finalidade produtiva duradoura; e em praticamente todos os países o serviço dessa dívida e a fuga de capitais nacionais ao exterior representaram proporções consideráveis do aumento do estoque da dívida.

Entretanto, na confusão do debate,

costuma-se perder de vista certos fatos simples, porém fundamentais. Primeiramente, ignora-se que nos processos de renegociação até agora realizados jamais se contemplou qualquer fórmula que abra perspectivas de resolução do problema. Em *todos* os casos, mesmo nas renegociações mais exitosas, o que se consegue é somente postergar o problema, enquanto os níveis de endividamento seguem crescendo. O outro fato que é preciso resgatar refere-se às conseqüências do serviço da dívida sobre as economias devedoras e credoras. Nas primeiras, este serviço está obrigando uma contração das importações de tal proporção que o abastecimento interno está severamente prejudicado; como contrapartida, a economia dos Estados Unidos vem registrando grandes déficits em sua balança comercial, na medida em que se procura cobrir a dívida através do comércio.

Diante de fatos desta natureza, surgem as indagações a respeito de que caminhos estão abertos como perspectivas de resolução real dos problemas da dívida. Pelo menos em termos abstratos, as possibilidades parecem reduzir-se, fundamentalmente, a três opções. Uma primeira, que não representa propriamente uma solução mas que pode continuar por algum tempo impondo-se por força dos fatos e das pressões externas, é o prolongamento dos termos atuais de uma renegociação contínua que não altera, ou até aumenta, os níveis absolutos da dívida; e cujas conseqüências — tendo em conta seu significado em termos de transferência constante de juros que equivalem a uma proporção relevante do produto e de redução da capacidade de importação — se manifestariam através de um agravamento extremo dos problemas econômicos e de seus efeitos sociais e políticos, desembocando fatalmente em uma sucessão de moratórias unilaterais involuntárias, porém inevitáveis.

Uma segunda via poderia consistir na imposição, por parte das nações credoras, de outras formas de amortização da dívida, que não comprometessem as rendas de exportação nem impusessem maiores gravames financeiros sobre os devedores, como por exemplo a transferência de propriedade de ativos nacionais; uma possibilidade que já tem precedentes registrados e que poderia levar a um processo de "desnacionalização" das economias nacionais cujos limites seriam dados por sua tolerância política.

E uma terceira opção — aparentemente aquela que apresenta menores perspectivas a curto prazo, mas definitivamente a única que possibilita soluções reais — seria a renúncia à utilização da dívida como instrumento de pressão econômica e política e a disposição para considerar soluções econômicas verdadeiramente eficazes; por exemplo, através de uma redução substancial das taxas de juros e da constituição de algum tipo de fundo internacional que se encarregaria da amortização das dívidas junto aos bancos credores.

A viabilidade econômica de uma solução como esta última torna-se evidente se se tem em conta a assimetria entre o que representa a dívida para os países subdesenvolvidos e para os grandes países credores. De fato, toda a dívida latino-americana, de dimensão tão sufocante em nossa escala, não chega a representar 4% do produto anual do conjunto dos países da OCDE e é inferior a um terço da dívida pública federal do governo dos EUA. O que significa que não só a dívida da América Latina, senão a de todo o Terceiro Mundo, poderia ser cancelada em um período relativamente breve através de um fundo internacional que se constituísse com contribuições inferiores a 1% do produto anual dos países capitalistas desenvolvidos; com isto, os bancos credores assegurariam o reembolso de créditos que já lhes trouxeram enormes lucros, e as nações credoras se beneficiariam do estímulo às suas exportações decorrente das maiores compras que os países subdesenvolvidos poderiam fazer.

Que nenhuma proposta deste tipo tenha encontrado até agora uma acolhida favorável é a melhor demonstração de que o governo norte-americano está mais interessado em manter a dívida como instrumento de pressão política do que em favorecer uma solução econômica para ela.

O significado das políticas de ajuste

Entretanto, desde o momento em que as circunstâncias externas precipitaram abertamente a crise, ficou evidente que enfrentávamos novos desafios e situações inéditas e os graus de eficácia das políticas econômicas convencionais estreitavam-se drasticamente, diminuindo sua ca-

pacidade de responder a uma realidade deteriorada e instável. A proposição de "políticas de ajuste" não encontrou resistências devido à perplexidade motivada pelas novas circunstâncias, à necessidade de atuar rapidamente para enfrentá-las e à ausência de propostas alternativas para fazer frente aos problemas imediatos.

É preciso advertir que a elaboração e o próprio sentido das políticas de ajuste foram influenciados por uma determinada concepção acerca da natureza da crise e também, decisivamente, por uma diversidade de interesses estabelecidos. Certamente, estes últimos não se manifestam de maneira explícita e seu ocultamento é facilitado pela dupla condição que o FMI assume neste contexto: atua em função desses interesses, porém ao mesmo tempo justifica suas ações apelando para a suposta sustentação técnica de suas propostas.

É por isto que as políticas de ajuste, em última instância, buscam cumprir e subordinam-se ao propósito central de que os países latino-americanos sustentem a maior capacidade possível de servir sua dívida externa e sigam presos a determinados padrões de relações econômicas externas que, definitivamente, só favorecem os países capitalistas desenvolvidos.

Certamente, costuma-se explicar tais políticas de ajuste de outro modo — como reflexos, no plano da ação prática, de uma determinada concepção acerca das causas da crise e das estratégias que conduziriam à sua superação. Levantemos dois aspectos fundamentais desta visão. Por um lado, a própria generalidade da crise no conjunto da região favorece sua identificação com uma suposta origem comum — uma recessão conjuntural e uma fase transitória de graves desequilíbrios no funcionamento das economias capitalistas avançadas. As conseqüências de tais fenômenos estariam refletindo-se de maneira amplificada nas economias latino-americanas, às quais caberia, segundo essa interpretação, adotar as medidas necessárias para absorver esse impacto nos melhores termos possíveis, à espera de que a recuperação das economias centrais ofereça condições mais propícias para uma recuperação subsequente das economias subdesenvolvidas. Por outro lado, afirma-se que as políticas expansivas que foram adotadas nos anos imediatamente anteriores, estimuladas por condições então muito favoráveis do

comércio exterior e do influxo de recursos financeiros externos, revelar-se-iam insustentáveis frente aos desequilíbrios financeiros que provocavam, os quais, ademais, se viram abruptamente agravados quando as condições externas mudaram, tornando-se obrigatória a implantação de políticas muito restritivas para neutralizar aquelas tendências.

Tal associação da crise com os fatores externos define o conteúdo e constitui a chave da eficácia das políticas de ajuste. Sua preocupação imediata fundamental é a situação do balanço de pagamentos, frente à qual preconizam uma combinação de renegociação da dívida externa, maiores estímulos às exportações e severa redução das importações; porém, isso tudo não tanto para restabelecer condições mais equilibradas, mas para garantir o serviço da dívida.

Adicionalmente, as políticas de ajuste se propõem atuar sobre aquelas variáveis internas que têm grande influência sobre as contas externas. Cabe ao FMI estabelecer metas com relação ao comportamento dessas variáveis; o cumprimento destas metas é imposto como pré-requisito para que ele dê seu respaldo à renegociação da dívida. Daí a difusão de políticas de compressão salarial, de redução do gasto público e reestruturação tributária, controles dos níveis de endividamento público e privado e, em termos gerais, de "administração" da inflação.

Estes últimos aspectos aproximam a prática das políticas de ajuste às anteriores políticas de estabilização e também a determinados componentes das políticas neoliberais; porém, as políticas de ajuste não chegam a identificar-se com essas outras. Sua perspectiva é muito mais transitória do que a da aplicação dos esquemas neoliberais, pois não chega a configurar propriamente uma opção de desenvolvimento; e, distintamente tanto do neoliberalismo quanto do monetarismo clássico, atribuem-se funções ativas e amplas ao aparelho estatal. Pode-se distinguir como uma de suas características centrais a responsabilidade delegada ao Estado na regulação dos "mercados": de trabalho, de bens, de crédito, de divisas, sem excluir a implantação de programas de ajuda financeira direta ao setor privado.

No tempo transcorrido desde sua implantação, estes programas vêm mostrando, de maneira geral, sua incapacidade para resolver os desequilíbrios macroeco-

nômicos que se propuseram corrigir e tornando cada vez mais patente seu fracasso em termos dos objetivos de estabilização e "ajuste". Os resultados positivos que puderam exibir, particularmente em termos de tornar superavitários os saldos da balança comercial, têm sido obtidos ao custo de um arrocho profundo do salário real e das finanças públicas, acentuando os efeitos negativos sobre a produção e o consumo e agravando o quadro recessivo e inflacionário. De fato, a "recuperação" do crescimento demográfico e as taxas de inflação alcançaram intensidades que não tinham precedente histórico dentro da evolução das economias latino-americanas. Os esforços renovados no sentido de atrair capitais estrangeiros não lograram restabelecer um fluxo significativo de inversão estrangeira direta; Outrossim, surgiram tendências de capitalização dos passivos de empresas locais pelos credores externos, freando assim o crescimento das dívidas nacionais mas aumentando correlativamente os graus de alienação e vulnerabilidade.

Pelo menos duas circunstâncias imediatas têm contribuído para limitar a eficácia das políticas de ajuste. Em primeiro lugar, embora recentemente tenha havido sinais positivos de recuperação dos níveis de atividade da economia mundial, isto não beneficiou as economias da região da maneira que se esperava; em parte, porque essa recuperação tem se orientado num sentido deliberadamente protecionista, não se refletindo, portanto, numa correspondente expansão da demanda externa; e, também, em parte porque de alguma maneira a reativação dos "centros" está se apoiando no incremento dos lucros obtidos nas relações comerciais e financeiras com a "periferia". Em segundo lugar, a eficácia das políticas de ajuste é prejudicada pela extrema prioridade que se tem atribuído ao cumprimento dos compromissos derivados do endividamento externo; sob imposição do Fundo Monetário Internacional, outras questões fundamentais têm ficado subordinadas a esta. Estando limitada a entrada de novos fluxos financeiros do exterior e com um crescimento modesto das exportações, a necessidade de obtenção de recursos para o serviço da dívida tem levado a diminuições, em vários casos extraordinariamente drásticas, das importações, com seus correspondentes efeitos depressivos. O enorme peso da dívida constitui-se, assim, num fator

irreconciliável com qualquer propósito de reativação das economias internas e de atenuação dos custos sociais em que se vem incorrendo.

Além dos fatores mencionados, o destino das políticas de ajuste está marcado também pela não correspondência entre seus conteúdos e a intensidade e natureza essencial da crise, diante da qual não abrem a perspectiva de uma verdadeira saída. Dissipa-se, assim, a expectativa que havia quando do início de sua implantação, no sentido de que o reordenamento proposto pelas políticas de ajuste cobriria uma fase a partir da qual os sistemas econômicos reagiriam espontaneamente e recuperariam suas dinâmicas anteriores de crescimento. Por isso, começa-se a falar insistentemente na passagem das políticas de *ajuste* a políticas de *reativação* econômica como uma necessidade imediata.

À luz da experiência acumulada, não é difícil antever que a eficácia de tais políticas de reativação, cujos termos ainda não estão definidos, dependerá do seu grau de articulação com as raízes estruturais, e não apenas conjunturais, da crise. Se se tratar somente de um programa de ações complementares dentro da mesma perspectiva de curto prazo, seu destino provavelmente não será muito diferente daquele das políticas de ajuste em prática.

Os desafios do futuro próximo

Começa-se a perceber a esterilidade das políticas de ajuste e dos sacrifícios que elas vêm impondo, o que favorece uma convicção crescente de que na crise atual (motivando-a ou coincidindo com ela) está presente o esgotamento do "padrão" ou "estilo" de desenvolvimento que predominou nas últimas décadas. Na medida em que se reconhece esse fenômeno, as tarefas imediatas da política econômica assumem maior complexidade e supõem um desafio e um compromisso muito maiores, a partir da compreensão de que a presente crise viria encerrar toda uma longa fase do desenvolvimento latino-americano.

Nesta perspectiva, justifica-se também identificar a crise atual com o esgotamento dos principais esquemas de políticas de desenvolvimento adotados, que de maneira geral remetem a duas concepções

básicas: a que está simbolizada pelo "desenvolvimentismo" e aquela que sustentou as versões mais recentes do projeto "neoliberal". Por esse motivo, ganha singular atualidade a discussão a respeito das opções e estratégias alternativas de desenvolvimento, tanto em uma perspectiva de curto prazo — substituir as atuais políticas de ajuste por quais políticas? — como de longo prazo.

A própria experiência atualmente em curso parece demonstrar que as políticas econômicas alternativas que vierem a ser concebidas, visando uma reativação da economia, somente serão eficazes na medida em que sejam parte integrante de uma política global de desenvolvimento de maior alcance. O que não exclui, certamente, a necessidade de se identificar quais deveriam ser os elementos específicos das políticas alternativas àquelas preconizadas e impostas pelo Fundo Monetário Internacional.

Neste sentido, uma primeira consideração que parece pertinente diz respeito ao contraste existente dentro das diversas situações nacionais entre níveis muito deprimidos de atividade econômica e potencialidades significativamente subaproveitadas de vários recursos e fatores produtivos. Nas condições atuais da crise e frente às enormes dificuldades que ela levanta para a manutenção dos fluxos de inversão, esse contraste assinala uma área importante de atenção imediata; mais ainda se considerarmos não só as margens de capacidade produtiva ociosa do equipamento industrial, como o conjunto de possibilidades produtivas em seu sentido mais amplo. Em outras palavras, cabe definir uma linha de ação no sentido de realizar um levantamento rigoroso de todas as potencialidades produtivas suscetíveis de mobilização — capacidade de produção ociosa de força de trabalho desempregada ou subutilizada, recursos naturais não plenamente aproveitados — e esboçar um amplo esforço expansivo sustentado em tais potencialidades, dentro de um conjunto de projetos "dinamizadores" nas áreas em que tais potencialidades sejam mais facilmente mobilizáveis.

Decerto, é preciso reconhecer a natureza não somente técnica, senão essencialmente social, dos obstáculos que neste momento se opõem a um melhor e maior aproveitamento dos recursos produtivos disponíveis; isto implica que se contemple simultaneamente a questão de quais "agentes sociais" poderiam dar impulso

a esses projetos dinamizadores e o problema das condições econômicas, sociais e políticas nas quais se poderia empreendê-los.

Uma segunda ordem de questões diz respeito à hierarquia que é atribuída aos fenômenos financeiros e aos processos reais. Como é bem sabido, no curso da evolução anterior, e mais ainda durante a própria crise, a esfera financeira e especulativa dilatou-se extraordinariamente, em detrimento das atividades de produção material; por sua vez, as políticas predominantes têm-se adequado passivamente a essa tendência, concentrando-se principalmente no manejo das variáveis financeiras, em prejuízo de políticas de produção que, no entanto, são básicas para a superação da crise.

Uma política econômica alternativa suporá a subordinação dos fatores financeiros aos fatores reais, a priorização da expansão da base de produção material sobre a esfera improdutiva, a redefinição do papel dos circuitos monetário-financeiros da economia.

Em terceiro lugar, seria preciso ter em conta a estreita dependência dos níveis de atividade econômica interna em relação ao abastecimento de produtos intermediários e bens de capital importados, dependência que é característica dos sistemas econômicos latino-americanos. Com efeito, os limites da recuperação estão ditados, em boa medida, pela capacidade de importação que se possa manter e pela composição dessas importações; isto envolve, por sua vez, a implantação de políticas condizentes com tal limitação, incluindo pelo menos dois pontos: primeiramente, a imposição de uma destinação rigorosa para os recursos externos, isto é, o controle e a programação das importações, incluindo um orçamento de importações essenciais; em segundo lugar, uma resolução real dos problemas da dívida externa.

Por fim, é óbvio que a reativação supõe demandas efetivas que a sustentem, e que tanto sua intensidade como seu significado econômico e social dependerão de quais serão as camadas sociais cujas necessidades e expectativas estarão expressas nessas demandas adicionais. As políticas de rendas, de salários e de preços, com o caráter progressivo devido, estão chamadas a ocupar um papel-chave no esboço de uma política ampla de reativação.

Resta dizer que com estas anotações não se pretende sugerir qualquer definição sistemática acerca do conteúdo específico de um programa alternativo de política econômica, mas somente ilustrar o tipo de questões que um programa de reativação que se propusesse romper os limites das atuais políticas de ajuste teria que incorporar. Ao mesmo tempo, convém insistir em que a eficácia de orientações dessa natureza dependerá inteiramente de que sejam situadas como parte da redefinição mais ampla de uma nova política de desenvolvimento a longo prazo.

As opções estratégicas estão condicionadas por certas situações de fato, certos dados de realidade que não podem ser ignorados e que de modo geral referem-se a três ordens de considerações: as "heranças" deixadas pelo padrão de desenvolvimento que prevaleceu nas últimas décadas (vistas numa perspectiva de longo prazo), as seqüelas mais imediatas da crise atual, e algumas tendências previsíveis do "quadro externo" dentro do qual as economias latino-americanas se desenvolverão.

i) A maior parte dos diagnósticos econômicos da América Latina coincide em assinalar como características da região uma série de traços que se delinearão no curso de sua evolução histórica e que constituem o ponto de partida da evolução futura.

Neste sentido, geralmente se admite que os sistemas econômicos latino-americanos registram graus muitos altos de concentração e heterogeneidade produtivas. Não obstante diferenças significativas entre os distintos países, em muitos deles as transnacionais exercem domínio sobre amplos setores de atividade — justamente aqueles setores que ocupam posições estratégicas no conjunto do sistema econômico; o capital produtivo e, sobretudo, o capital financeiro têm sofrido constante e rápida concentração; parcelas muito amplas da força de trabalho apresentam baixíssima produtividade e são responsáveis por uma pequena fração da produção global; os setores "informais" ou de "economia subterrânea" adquirem dimensões inusitadas.

Esses mesmos traços influíram na gestão e acumulação de graves problemas do ponto de vista do emprego, problemas que se expressam em índices muito elevados de desemprego aberto e, sobretudo, de desemprego. A desigualdade da

distribuição de renda é extraordinariamente pronunciada e tende a persistir ou até a acentuar-se.

De outro lado, os modelos de desenvolvimento e, particularmente, de industrialização forjaram estruturas produtivas com baixo grau de integração interna (de articulação inter e intra-setorial) e atrofiadas quanto à produção de bens de capital e outros componentes industriais.

Em suma, uma "herança" de concentração e heterogeneidades produtivas, de desemprego e subemprego, de desigualdades econômicas e sociais extremas, de alta vulnerabilidade e dependência externas, de incapacidade dos sistemas econômicos nacionais para assegurar uma dinâmica própria de crescimento e desenvolvimento. Não se trata apenas de considerações estáticas, de fatos e estruturas, senão também de relações e forças dinâmicas que tendem a perpetuar e aprofundar tais características: dinâmicas de concentração, de desigualdade, de internacionalização/desnacionalização,

ii) Nos últimos anos, a manifestação aberta da crise tem acentuado ainda mais algumas dessas heranças de longo prazo e tem somado outras não menos significativas.

As condições recessivas engendradas pelas políticas de ajuste têm elevado notoriamente os índices de desemprego aberto; as contrações da renda por habitante e as quedas ainda maiores dos salários reais têm deteriorado ainda mais a distribuição de renda e ocasionado deteriorações severas das condições básicas de vida de amplos setores da população; a população assalariada chegou, em alguns casos, a cair em termos absolutos, elevando-se em contrapartida os já grandes contingentes de "trabalhadores por conta própria"; a menor capacidade de defesa das unidades produtivas pequenas e médias favoreceu adicionalmente a concentração; e já se intensificaram também as manifestações de determinados desequilíbrios financeiros, particularmente as pressões inflacionárias.

Temos assim que às heranças estruturais de longa gestação agora agregam-se outras, que se expressam através de demandas sociais muito peremptórias que buscam o restabelecimento de níveis de vida e de renda já alcançados anteriormente e a recuperação das vagas de trabalho perdidas. Não se trata somente de restabelecer determinadas dinâmicas de crescimento, mas de desfazer retrocessos

e de fazer frente a enormes déficits sociais acumulados.

iii) As condições externas, por seu lado, constituem um dado "exógeno", alheio às vontades nacionais, e revelam a crise de todo um esquema de relações econômicas internacionais, manifesta tanto no plano dos fluxos reais de comércio como no plano das relações financeiras.

A reversão das tendências que há alguns anos pareciam apontar na direção de novos esquemas de divisão internacional do trabalho, mediante o "deslocamento" de atividades "industriais" e outras formas de transferências de atividades dos países centrais ao mundo subdesenvolvido, bem como o protecionismo que tem passado a caracterizar as políticas desses países centrais, têm deixado perspectivas muito pouco promissoras para as exportações da América Latina àqueles países; o mesmo ocorre, por outras razões, com as perspectivas dos fluxos financeiros.

Diversas análises parecem indicar um mesmo conjunto de previsões quanto às condições futuras do *front* externo. Destacam-se as seguintes previsões: prognósticos de crescimento modesto das economias industrializadas; uma avaliação de que as mudanças tecnológicas em marcha debilitarão as vantagens comparativas da América Latina no plano internacional — tanto aquelas vantagens derivadas dos níveis salariais mais reduzidos, quanto aquelas originadas de sua dotação de recursos naturais —, limitando a dinâmica potencial de suas exportações; e uma maior demanda de recursos financeiros no interior das próprias economias capitalistas desenvolvidas, diminuindo seu interesse em transferir recursos ao exterior.

Diante de tendências dessa natureza, as possibilidades de qualquer estratégia que se assenta em maiores graus de "abertura externa" — como segue preconizando o FMI — reduzem-se substancialmente, tanto do ponto de vista dos fluxos financeiros quanto das exportações. Por outro lado, a combinação de esforços exportadores com programas de substituição de importações, dentro do esquema predominante no passado, não parece ter conduzido à configuração de um sistema de trocas equilibrado, entre outras razões porque as indústrias "substitutivas" geraram determinadas demandas derivadas por importações de magni-

tudes inesperadas. A tudo isto sobrepõe-se o problema da dívida externa.

Assim, a identificação de opções estratégicas e o esboço de novas políticas de desenvolvimento encontram nos fatores condicionantes que levantamos um marco de referência que destaca um conjunto de dados econômicos fundamentais. Certamente, esta não é a única consideração determinante: dado que o que está em questão é nada menos que a definição de um novo "estilo" de desenvolvimento, as estratégias alternativas terão que expressar aspirações e metas sociais, uma vez que supõem uma determinada correlação de forças políticas que as sustentem e as viabilizem.

Por novos padrões de desenvolvimento latino-americano

Com o mesmo caráter simplesmente ilustrativo com que se mencionaram alguns possíveis traços de políticas econômicas alternativas àquelas atualmente praticadas, pode-se enunciar algumas das reorientações estratégicas básicas que viriam marcar novos padrões de desenvolvimento latino-americano na fase histórica que a própria crise está abrindo. Decerto, sem a intenção de apresentar qualquer tipo de proposta programática; somente com o propósito de exemplificar como, seja numa perspectiva imediata ou numa de longo prazo, há opções a serem levantadas diante da afirmação interessada do Fundo Monetário Internacional no sentido de que não haveria alternativas às políticas ora impostas por ele, com os enormes custos nacionais e sociais que lhes são inerentes.

Assim, na identificação dos prováveis componentes básicos de novas estratégias de desenvolvimento caberia centrar a atenção em torno de quatro temas considerados decisivos: a orientação produtiva, ou seja, as prioridades que se atribuirão às diferentes destinações do esforço de produção; a articulação externa das economias da América Latina e sua articulação regional; os "agentes" do desenvolvimento e a política econômica; e as questões do Estado, da planificação e da participação. Os parágrafos seguintes limitam-se a alguns comentários adicionais a respeito das duas primeiras áreas assinaladas.

a) Desde uma perspectiva global, percebe-se que os processos econômicos latino-americanos que precederam a atual crise caracterizaram-se, primeiramente, por uma estratégia econômica que privilegiou as possibilidades de um mercado interno fortemente concentrado, em que o poder de compra era exercido pelas camadas superiores e médias de renda, com demandas altamente diversificadas que anteriormente eram satisfeitas por importações; e, mais recentemente, pela tendência a uma crescente abertura que buscava reorientar o complexo produtivo interno aos mercados externos. Certamente, nem a primeira, nem a segunda dessas características poderia ser projetada como eixo dos esforços atuais e futuros.

O padrão essencial de desenvolvimento e industrialização que prevaleceu presunha, de fato, uma crescente concentração da renda nos estratos de renda mais elevada e nas parcelas superiores da classe média. Somente graças a essa concentração poderiam funcionar determinadas estruturas econômicas que reproduziam aquelas encontradas em economias que haviam alcançado níveis de renda média consideravelmente mais elevados; isto é, construíram-se estruturas produtivas que tinham correspondência muito maior com o grau de concentração da renda do que com seu nível médio. O padrão industrial associou-se estreitamente à distribuição da renda; teve como referência inicial uma distribuição muito concentrada e exigiu posteriormente a manutenção de um alto grau de desigualdade, ainda que esta tenha mudado de forma: aumentou a participação das camadas sociais que se situavam imediatamente abaixo das camadas superiores, ampliando o poder de compra para as indústrias de bens de consumo durável, em detrimento, porém, dos estratos mais pobres, e não daqueles que se situavam no cume da pirâmide distributiva.

A persistência ou a intensificação da regressividade da distribuição de renda tem constituído certamente um fator de pressão constante na direção de formas mais autoritárias de governo, tendo desembocado várias vezes no surgimento de ditaduras militares. Tendo isso em vista, colocava-se a atenção nos possíveis limites sociais e políticos da regressividade. Hoje em dia, a mesma preocupação segue sendo igualmente legítima, porém um fato novo começa a fazer-se no-

tar: mostram-se patentes também determinados limites propriamente econômicos de regressividade. A dinâmica fundamentada no aprofundamento das desigualdades parece encontrar uma fronteira além da qual a concentração deixa de cumprir a função de agregar novos estímulos à expansão e à diversificação da economia interna e se transforma, pelo contrário, em um obstáculo à continuidade do crescimento. Vendo as coisas desse modo, justifica-se dizer que a crise econômica atual da América Latina é também, em grande medida, uma crise de desigualdade; por esse motivo há que se identificar essa desigualdade como objeto de uma das grandes reorientações estratégicas que configurarão as opções do futuro.

Desta maneira, estabelecer como eixo fundamental de novas estratégias de desenvolvimento uma reorientação do esforço produtivo em função das necessidades e demandas básicas do conjunto das populações nacionais tem, atualmente, não apenas um significado social, como também o de uma proposta essencialmente econômica. O papel dinâmico se deslocaria, assim, aos mercados internos de massa, em substituição à demanda externa ou à de grupos internos de alta renda, com conseqüências potencialmente muito importantes sobre a intensidade e as modalidades de crescimento e com projeções significativas sobre a estrutura e funcionamento do conjunto do sistema produtivo.

Isto supõe, diretamente, mudanças progressivas na distribuição de renda; porém envolve também várias outras transformações que constituem condições para a eficácia de uma estratégia dessa natureza. Em primeiro lugar, pela adequação definitivamente necessária entre as formas de distribuição de renda e a estrutura produtiva: de fato, a estrutura produtiva atual, examinada segundo a destinação dos seus fluxos de produção, tem correspondência com uma distribuição muito concentrada da renda e da demanda de consumo — em outras palavras, trata-se de uma estrutura produtiva construída para a desigualdade; de maneira similar, uma mudança na distribuição de renda não adquirirá real significância senão na medida em que se transforme, consonantemente, a composição do fluxo de produção e, conseqüentemente, a configuração do aparelho produtivo.

Em segundo lugar, é preciso levar em consideração que a forma de distribuição da renda não é uma variável autônoma; pelo contrário, ela depende de outras características da estrutura produtiva, tais como os graus de monopolização e as heterogeneidades intersetoriais e intrasetoriais (de produtividade e de renda).

Fica evidente que o núcleo distribuição de renda/composição do consumo/estrutura produtiva, bem como suas relações internas, constituem uma chave muito importante para uma compreensão mais rigorosa da crise do desenvolvimento latino-americano e, portanto, para a identificação de estratégias e políticas alternativas. No passado, a dinâmica dessa articulação operou num sentido regressivo, qualquer que seja a leitura que se faça: em uma primeira visão, temos que uma distribuição muito desigual da renda diversificou e, ao mesmo tempo, restringiu as dimensões das demandas de consumo, o que induziu a conformação de um sistema econômico com baixa eficiência e alta concentração, que reproduziu os processos de desigualdade; alternativamente, um padrão de acumulação, que determinou uma composição do produto e da oferta global, exigiu uma distribuição de renda que correspondesse a tais destinos setoriais do investimento e da produção. Para o futuro, a reversão do sentido dessa dinâmica, a partir da crise atual, representa não apenas um projeto socialmente mais desejável como também uma condição para a reativação imediata e para viabilizar novas tendências de longo prazo de crescimento e desenvolvimento.

É claro que a simplicidade formal do esquema econômico não se reproduz na sua dimensão política, que é certamente complexa e conflituosa. Como dissemos anteriormente, uma redistribuição progressiva da renda supõe muito mais que políticas redistributivas, já que os resultados destas dependerão de que se impulsionem simultaneamente políticas coerentes no plano da produção, dos investimentos e inclusive da propriedade.

b) Uma proposição estratégica como aquela que acabamos de assinalar destaca o mercado interno — ou, mais especificamente, uma forma particular de sua expansão — como o eixo de uma estratégia global alternativa de desenvolvimento. Não obstante a diversidade de problemas políticos e econômicos envolvidos, tal estratégia constitui um caminho

do qual dificilmente se poderá fugir, na medida em que as condições externas previsíveis não poderiam sustentar a opção por uma nova estratégia centrada na abertura ao exterior. Porém, ainda assim, tampouco seria possível conceber um novo estilo de "crescimento para dentro" como uma orientação que excluísse uma ampliação complementar das relações econômicas externas.

À luz das circunstâncias atuais, seria inútil resistir à definição de um critério estratégico, refugiando-se na afirmação convencional de que não há antagonismo, mas sim complementaridade, entre substituição de importações e promoção de exportações. O fato de uma e outra não serem excludentes não elimina a necessidade de se optar por um eixo estratégico determinado. Ademais, na prática as políticas de ajuste implementadas e as imposições do Fundo Monetário Internacional continuam favorecendo uma orientação predominantemente exportadora; em nome dessa orientação busca-se justificar medidas que contraem os mercados internos.

No marco de uma estratégia que privilegie explicitamente o atendimento às necessidades e demandas do conjunto da população, o tema das exportações será visto sob outra ótica: não em termos de qual função dinâmica a demanda externa pode cumprir, mas em função do nível mínimo de capacidade de importação indispensável para a sustentação de um novo padrão de desenvolvimento baseado na demanda interna. Ainda que coloquemos a questão deste modo, certamente persiste a necessidade de um crescimento significativo das exportações, mesmo que se chegue a soluções satisfatórias para o problema da dívida externa; porém, não se trataria da busca de oportunidades de exportação para dinamizar o sistema econômico, mas de um esforço exportador necessário para sustentar um desenvolvimento que busca satisfazer necessidades internas.

De qualquer maneira, permanece o fato de que será necessária uma expansão significativa das exportações, e de que essa necessidade não é contraditória com a constatação de que a crise atual representa também a crise do padrão essencial de relações econômicas externas que prevaleceu nas últimas décadas: as linhas tradicionais de exportação de produtos primários não oferecem perspectivas po-

sitivas para a América Latina e a diversificação de suas exportações aos grandes centros seguirá, muito provavelmente, encontrando severas limitações.

Em tais condições, a superação dessa crise das relações econômicas externas acaba dependendo principalmente de uma ampliação substancial da diversificação geográfica dos fluxos de articulação exterior — ou seja, uma articulação crescente no circuito "sul-sul", um incremento decidido do comércio com os países socialistas e, especialmente, a abertura de novas vias de integração econômica latino-americana.

Não é difícil antever que à integração regional caberá um papel muito importante em qualquer estratégia futura de desenvolvimento; e isto não só em função dessa necessidade de diversificar a composição geográfica das relações de comércio, como também como um requisito talvez indispensável para que a América Latina possa enfrentar os desafios tecnológicos do futuro. As dimensões absolutas das unidades econômicas nacionais exercerão nesse futuro uma influência provavelmente maior do que no passado, de tal forma que constituirão um fator limitante inclusive para os maiores países da região. Convém não perder de vista este fato, que ademais pode ser eloqüentemente demonstrado através de um simples cálculo aritmético, que revela: se, a partir do presente, as economias latino-americanas retomassem uma velocidade de crescimento igual à que registraram na década de 70, até o final do século sua produção agregada não representaria mais da metade do produto *atual* da economia norte-americana, ou superaria estreitamente a produção conjunta atual da Alemanha Ocidental e do Japão.

Nessa perspectiva, a integração econômica da América Latina assume uma importância que vai muito além do acionamento de alguns mecanismos para empreender coletivamente a substituição seletiva de determinadas importações que ainda provêm de outras regiões. Trata-se, isto sim, de avançar decididamente para novas formas de integração mais plena, que incorporem esquemas não só de intercâmbio comercial e de compensação financeira, como também de complementaridade produtiva.

Os dois aspectos que se acaba de discutir — reorientação da produção para as necessidades e demandas do conjunto da população e reestruturação das relações econômicas externas — sugerem uma redefinição estratégica do desenvolvimento latino-americano de grande alcance, porém não maior que a dimensão dos desafios que a crise colocou.

De algum modo, a situação atual da economia latino-americana é comparável àquela registrada no imediato pós-guerra, pelos dilemas enfrentados e pela ausência de propostas que respondam a eles. Naquela ocasião, surgiram as contribuições da CEPAL, que ofereceram um marco de interpretação dos problemas e certos traços fundamentais de políticas de desenvolvimento. Hoje em dia, o "manifesto cepalino" do início dos anos 50 mostra-se esgotado, porém ele não foi substituído por um novo projeto, atualizado. O surgimento de um novo projeto é muito mais difícil, porque as condições objetivas são menos favoráveis e é maior a magnitude da tarefa: desta vez, não se trata de dar maior impulso a processos já em marcha — como ocorria então com as atividades de substituição de importações —, mas da necessidade de reorientar, reverter as tendências (depressivas, concentradoras, internacionalizantes/desnacionalizantes, iníquas) que se arraigaram profundamente na realidade econômica; por isto, novas políticas de desenvolvimento supõem também transformações sociais e mudanças políticas mais profundas. Não é surpreendente, portanto, que o "novo manifesto econômico latino-americano" avance lentamente, redefinindo o papel dos "agentes" do desenvolvimento, bem como o conteúdo e os instrumentos da política econômica.

Caberia dizer, a propósito desta última consideração, assim como de todas as anteriores: é necessário avançar na elaboração "técnica" de uma nova estratégia de desenvolvimento que represente uma resposta real para a superação da crise atual; porém, tais "esboços" técnicos não adquirem vida senão na medida em que são abraçados por forças sociais dispostas a trabalhar pela sua realização, construindo as condições políticas que os viabilizem.

Novos Estudos CEBRAP, São Paulo
n.º 15, pp. 56-68, jul. 86

Pedro Vuskovic é economista, pesquisador do CIDE-México e ex-ministro do Chile, no governo Salvador Allende.