

PERSPECTIVAS PARA AS AMÉRICAS CENTRAL E DO SUL: ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA E DECLÍNIO DO ESTADO*

Franklin Serrano**

Atualmente, a situação política, social e econômica nas Américas do Sul e Central é muito ruim e a perspectiva para a região é um tanto desanimadora. A região está crescendo mais vagarosamente do que a África (as taxas de crescimento do PIB da América Latina foram de 0,4% em 2001 e de 2,5% em 2002).

Para se entender o porquê, precisamos primeiramente levar em conta a contradição básica da liberalização financeira e notarmos que, nessa região do mundo (talvez mais do que em qualquer outra), esse processo destrutivo foi levado muito adiante, às suas últimas conseqüências.

A contradição fundamental da liberalização financeira, com a internacionalização do setor, é muito fácil de ser identificada.¹ A liberalização financeira leva a um aumento espetacular na capacidade de os agentes locais, tanto públicos quanto privados, de incorrer em variadas formas de endividamento em moeda estrangeira (esmagadoramente em dólares americanos). Entretanto, isso não vem acompanhado por um aumento proporcional na capacidade de o país (subdesenvolvido) em questão ganhar os dólares obviamente necessários para fazer frente a esses passivos. A realidade, muito freqüentemente, tem sido exatamente oposta: a maioria das 'reformas' e das políticas comumente atreladas à liberalização financeira, na verdade, fazem com que seja cada vez mais difícil para um país que as adote conseguir as divisas estrangeiras demandadas.

Com efeito, na Argentina e no Chile, no fim dos anos 70, experimentaram-se grandes processos de liberalização financeira, com abertura internacional, que tiveram efeitos desastrosos. Isso, contudo, não evitou que muitos países da região (incluindo, uma vez mais, a própria Argentina) viessem a experimentá-los novamente no início dos anos 90, na medida em que montagens do Plano Brady permitiram que dívidas externas antigas viessem a ser reescaladas e renegociadas, e que novas regulamentações financeiras nos Estados Unidos tornassem os fundos de pensão americanos e outros investidores institucionais passíveis (e interessados) de pôr dinheiro novo em mercados "emergentes".²

Com uma grande quantidade de dinheiro novo ingressando na região, os governos locais, após anos de restrições drásticas às importações e de baixo crescimento causados pela crises de endividamento dos anos 80, perceberam uma súbita possibilidade de eliminar de todo, inda que temporariamente, suas graves restrições de balanço de pagamentos. Muitos países utilizaram capital estrangeiro para financiar tentativas bem sucedidas de interromper processos de aceleração inflacionária, ou mesmo de hiperinflação, por meio da estabilização das taxas nominais de câmbio.³ Nesses países, o influxo de dólares financiou as importações trazidas pela (não muito impressionante)⁴ recuperação econômica da região na primeira parte dos anos 90. Nesse processo, muitos países embarcaram em programas de privatização e de liberalização de importações que há muito lhes eram recomendados pelo FMI e pelo Banco Mundial.

* 15 de abril de 2003.

** Franklin Serrano é Ph.D. pela Universidade de Cambridge(GB), 96, e atualmente é Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, onde faz pesquisa e leciona macroeconomia, desenvolvimento econômico e economia política (sraffiana).

¹ Ver Medeiros e Serrano(2001).

² As principais exceções desta vez sendo o Chile e, numa proporção menor, a Colômbia, que introduziram controles de capitais e evitaram a sobrevalorização de suas moedas. Desnecessário dizer que esses países tiveram desempenhos muito melhores que os outros 9ver Jomo, Grabel & Epstein(2003)).

³ Para a mais radical dessas tentativas, ver o quadro sobre dolarização abaixo.

⁴ A média latino-americana de taxa de crescimento de PIB entre 1991-1997 foi de apenas 3,5%.

Todas essas reformas tiveram efeitos negativos importantes sobre a capacidade desses países de pagarem os novos passivos externos que estavam contraindo. Planos de estabilização das taxas nominais de câmbio levam, invariavelmente, a uma sobrevalorização das taxas de câmbio reais, o que, por sua vez, reduz a lucratividade, e desencoraja os investimentos das indústrias exportadoras. A sobrevalorização, acompanhada pela liberalização unilateral das importações, leva naturalmente a um surto de importações e à eliminação de um grande número de fabricantes domésticos de produtos similares (e de uns tantos milhões de empregos na indústria).

O processo de privatização, basicamente de empresas de serviços públicos que foram vendidas a corporações internacionais (e, ironicamente, alguns compradores foram empresas estatais européias), também gerou obrigações de desembolsos em moeda estrangeira por parte dos novos proprietários, em setores (como empresas de energia elétrica ou concessionárias de rodovias) que simplesmente não têm como gerar recursos em moeda forte. Na esmagadora maioria dos casos (exceto em áreas como a telefonia celular, onde houve um pouco mais de competição), os supostos ganhos de eficiência que esses esquemas de privatização na área de infraestrutura deveriam ter trazido não se materializaram, pela razão um tanto óbvia de que, quando um monopólio público é transformado num monopólio privado, os custos para os usuários tendem, muito provavelmente, a aumentar. Dessa maneira a privatização, em geral, acabou produzindo um aumento nos custos de infraestrutura e, conseqüentemente, uma redução na competitividade internacional de outras mercadorias produzidas na economia.

Em vista desses impactos, as importações cresceram bastante mais rapidamente do que as exportações.⁵ E mais, dado que as taxas de juros oferecidas ao capital estrangeiro pelos países da região eram muito altas, os déficits em conta-corrente cresceram de maneira extremamente rápida na maioria desses países. Isso criou um ambiente propício para crises externas, que poderiam ser disparadas a qualquer tempo.

Em fins de 94 a crise mexicana deu um aviso de quão insustentável era o processo e mostrou o que estava por vir nos demais países das Américas do Sul e Central. A maioria dos países da região passou a adotar políticas fiscais e monetárias restritivas para desacelerar suas economias e, por conseqüência, o ritmo de suas importações. O influxo de capital novo começou a minguar e a fuga de capitais cresceu. De fato, boa parte (segundo algumas estimativas, a maior parte) da atual dívida externa dos países das Américas Central e do Sul é apenas a conta deixada por governos que se orgulharam de haver permitido maciças fugas de capital durante todos esses anos.

Principalmente por causa da privatização, mas também por conta de fusões e aquisições, por um certo tempo o investimento direto estrangeiro nas maiores economias, como a do Brasil e a da Argentina, aumentou tanto que mais do que contrabalançou a queda em outros fluxos financeiros. Isso ajudou a financiar o debilitado balanço de pagamentos dos países da região. Entretanto, e contrariamente àquilo em que a maioria das pessoas parece acreditar hoje em dia, mesmo quando vem financiar investimentos inteiramente novos o IDE não é um presente, mas um passivo externo (é claro, com uma liquidez consideravelmente menor do que a de dívidas). Sendo um passivo, ele traz atrelada consigo a obrigação de se permitir um fluxo permanente de remessas de lucros a partir de seu ingresso. Essas remessas freqüentemente podem ser bastante altas, dado que as taxas de lucros das corporações multinacionais normalmente são bem mais altas do que a taxa de juros internacional. Há que considerar ademais, que além do fato de a maior parte do IDE ter ido para setores que não geram divisas, as empresas multinacionais têm, naturalmente, uma forte tendência a importar boa parte de seus insumos, peças e componentes.

⁵ De fato, o crescimento das exportações da região não foi muito impressionante. As exceções foram o Chile, em todos os anos 90, e a Argentina, antes de 1998, uma vez que aproveitou-se da grande sobrevalorização do Brasil. O único país em que as exportações realmente cresceram nos anos 90 foi o México, por conta da NAFTA. A inclusão do México nas médias latino-americanas dá um quadro totalmente distorcido quanto ao dinamismo das exportações da região.

Isso significa que a maior presença das empresas estrangeiras nessas economias não apenas não ajudou muito nas exportações, como também aumentou significativamente as importações.

Da discussão acima vemos que, tanto na teoria quanto na prática sul e centro americana, a liberalização financeira acompanhada de abertura internacional, fundamentalmente gera passivos externos insustentáveis. É crucial ter isso em mente para entendermos porque os agentes financeiros internacionais envolvidos no processo (tanto residentes quanto não-residentes) defendem tão firmemente uma posição de curto-prazo e exigem ter liquidez máxima, i.e., a capacidade de sair de suas posições nesses mercados emergentes a qualquer instante. Visto que a dívida é essencialmente insustentável, a crise é uma questão de *quando* e não de *se*, e é claro que ninguém quer ser o último a pular fora. Ainda assim, essa incerteza cria um mercado bastante favorável à especulação, com financistas apostando diariamente uns com os outros sobre a probabilidade de inadimplência na dívida externa de um determinado país.

É claro que a alta liquidez e a especulação nos mercados sobre essas dívidas agravam a instabilidade do processo e podem vir a causar uma crise real. No entanto, não devemos nos esquecer de que as dívidas em si tendem a ser insustentáveis pois, caso contrário, porque alguém quereria ser capaz de poder sair fora a qualquer instante, ou apostar dinheiro na probabilidade de uma inadimplência?

O esclarecimento acima é necessário para entendermos o que está errado na nova interpretação oficial da Comissão Econômica para a América Latina da ONU (CEPAL) quanto a qual foi o erro dos países da região nos 5 anos seguintes a 97, que se admite tenham sido uma desastrosa “Meia Década Perdida” (de 1997 a 2002 o PIB regional cresceu magros 1,1% ao ano). A CEPAL joga a culpa na visão de curto-prazo e na irracionalidade dos mercados financeiros internacionais e proclama que a causa dos problemas da região foi que os investidores internacionais, depois da crise asiática de 97, passaram a reduzir continuamente o fluxo de capital novo para a região, uma tendência temporariamente compensada pelo aumento do IDE, que também veio a cair drasticamente nos últimos dois ou três anos.⁶

Essa interpretação é baseada na premissa implícita de que as dívidas centro e sul-americanas eram, em princípio, sustentáveis. Este é um argumento problemático porque, afinal, a inadimplência Argentina foi a maior da história. E mais, quanto ao IDE, não está claro que se possa ter um crescimento contínuo de privatizações (no final, não há mais ativos para privatizar), ao passo em que as grandes ondas de fusões e aquisições, por sua própria natureza, também tendem a ocorrer de uma só vez, não podendo perpetuarem-se como processo continuado.

Além disso, o capital externo voltou a ingressar (depois de certo tempo) na maioria das economias asiáticas que tinham estado em crise, não por causa da irracionalidade do mercado, mas simplesmente porque os países asiáticos rapidamente ajustaram suas economias para exportar mais e adotaram políticas mais racionais de taxas de câmbio e de juros. Nesta ação, eles foram sem dúvida ajudados pelo fato de que mesmo os mais liberalizados países asiáticos não haviam desmantelado seus aparatos estatais de fomento da maneira como os latino-americanos fizeram. Claramente, a interpretação correta é aquela da UNCTAD, segundo a qual o que ocorreu nos anos recentes foi que a América Latina confiou demasiadamente nos fluxos de capital externos e teve um desempenho exportador pífio. Em conseqüência, a piora nos termos de troca das *commodities* outras que não o petróleo desde 98, a atual desaceleração da economia mundial e a debilitação das condições financeiras simplesmente puseram a nú a vulnerabilidade estrutural do padrão de integração na economia global adotado na América Latina.⁷

⁶ Para essa interpretação, ver Ocampo (2003).

⁷ Ver UNCTAD (2003)

Esse padrão de crescimento da região, lento e instável, depois de uma década de liberalização financeira acompanhada de abertura internacional, acabou levando a indicadores sociais muito negativos. Um dos mais importantes foi um substancial e generalizado enfraquecimento do poder de barganha da classe trabalhadora. De acordo com a OIT, a região está enfrentando a pior crise de desemprego dos últimos 30 anos. A taxa média de desemprego urbano aberto latino-americana alcançou 9,1% em 2002, sendo 21% na Argentina, 17% no Uruguai, 17,6% na Colômbia, 15,8% na Venezuela, 12,9% na Nicarágua e 16,1% no Panamá. A proporção da população urbana economicamente ativa ocupada, mas em situação informal, aumentou de 45% em 1990 para 50,5% em 2002 em toda a América Latina. A proporção da população classificada como pobre no continente era de 40,55 no início dos anos 80. Na década perdida, cresceu até atingir 48,3% em 1990. Embora tenha caído durante os anos 90, recomeçou a crescer, tendo já atingido 44% em 2002. Nos últimos anos, visto que a maior parte dos países da região teve que desvalorizar suas moedas para lidar com dificuldades de balanço de pagamentos, a inflação aumentou e erodiu substancialmente os salários reais em muitos países (no ano passado, os salários reais do setor formal caíram 15% na Argentina, 10% no Uruguai, 9% na Venezuela e cerca de 4% no Brasil e no Paraguai).

Toda essa situação tem levado a um drástico aumento nos crimes violentos em toda a região. Em alguns casos, tais como em algumas favelas do Rio e de São Paulo, ou em regiões inteiras da Colômbia, traficantes de drogas controlam completamente, por meio do terror, territórios habitados essencialmente por pessoas pobres. O enfraquecimento do poder de barganha social dos trabalhadores está se refletindo também na crescente apatia das classes políticas, que continuam a impor políticas recessivas e anti-sociais de “reformas” por toda a região. Isso tem levado a que a maioria do povo creia não ter acesso à representação política efetiva, levando a uma baixa renovação eleitoral e à desmobilização cívica. Por outro lado, a situação já degenerou para motins populares na Argentina, no Equador, no Peru, no Paraguai e na Bolívia. Na Venezuela, a revolta popular trouxe a eleição do esquerdista presidente Chávez, o qual até agora sobreviveu a duas tentativas de golpe da elite petrolífera do país, apoiada pelos americanos. No Brasil, a chantagem financeira internacional orquestrada pelo governo Cardoso no ano passado, no período pré-eleitoral, funcionou como planejada e, embora Lula (sem dúvida o maior líder da classe trabalhadora do Brasil) houvesse por fim sido eleito, foi levado a ceder substancialmente às pressões, tanto domésticas quanto estrangeiras, garantindo que sua administração continuará as políticas macroeconômicas neoliberais e de ‘reformas’ do governo anterior, sem sequer considerar qualquer gesto que possa ser visto desfavoravelmente pelos interesses financeiros internacionalizados.

Nesse ambiente político e social, também testemunhamos em muitos países, depois de anos de cortes orçamentários sem fim, o progressivo encolhimento da capacidade operacional do Estado para controlar a economia, a conjuntura e garantir efetivos direitos de cidadania para a maioria da população.

Dessa forma, o processo de liberalização financeira está de fato alcançando o que, no fim das contas, era o seu principal objetivo político: debilitar, tanto quanto possível, a capacidade de fomento dos Estados da região, para aumentar o poder dos Estados Unidos, do capital em geral e dos interesses financeiros em particular.

É contra esse quadro sombrio que temos que considerar as perspectivas da região nos próximos anos. A década de liberalização financeira deixou a região com estados debilitados, grandes dívidas externas, públicas e privadas, uma base industrial deteriorada e um padrão de especialização de comércio que é crescentemente baseado na exportação de *commodities*, uniformizadas e ligadas à exploração de recursos naturais. Do ponto de vista ambiental, isso faz um grupo de economias, especialmente aquelas a oeste dos Andes, ainda mais vulneráveis a fenômenos climatológicos como El Niño, enquanto aquelas da América Central e do Caribe, estão

mais à mercê de furacões. O aquecimento global (seja ou não provocado pelo homem) irá certamente ter um grande custo nessas áreas.

As economias altamente endividadas da região estão presentemente enfrentando uma notória desaceleração no crescimento econômico mundial e uma feroz competição por mercados industriais da parte das dinâmicas economias em desenvolvimento asiáticas.

Nessa situação, não é de surpreender que um dos assuntos mais ardentemente discutidos na região, depois da inadimplência Argentina, seja a possibilidade de novas regras para o equacionamento de inadimplência de dívidas e de sua reestruturação para os países maiores e mais ricos,⁸ bem como estratégias de redução de dívidas para os menores e mais pobres. Nesse instante, Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua já se tornaram passíveis de esquemas de redução de dívidas, na qualidade de países altamente depauperados e endividados, levando-nos a concluir que, na década atual, estamos testemunhando um novo fenômeno na região: o surgimento dos mercados submergentes.

Referências

Medeiros, C. e Serrano, F. (2001) 'Fluxos de Capital para Mercados Emergentes sob o Padrão de Dólar Flutuante: uma visão crítica baseada na experiência brasileira'. Kalamazoo Conference on Dollarization, Kalamazoo College, Kalamazoo, Michigan, 2001.

Unctad (2003) "Trade and Development Report", Unctad, Geneva, a ser divulgado.

Akyuz, Y. (2003), "Some reflections on SDRM", "www.networkideas.org".

Jomo, K.S., Epstein, G. and Grabel, I. (2003), "Capital Management Techniques in Developing Countries: an assessment of experiences from the 90's and lessons for the future", G-24 discussion paper, disponível em "www.networkideas.org".

Ocampo, J. (2002), "A Lost Half-Decade in Latin America", Wider Angle, 2002 – no 2, Wider, Helsinki, Finlândia.

⁸ Ver Akyuz (2003).