

FRJ/IEI
D288
40024-6

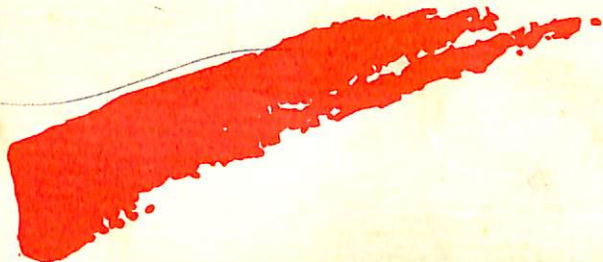
n.º 288

***Crise e Ajuste Estrutural: A
Economia Política das Reformas e
da Estabilização na América
Latina***

Carlos Aguiar de Medeiros
José Luiz Fiori

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Instituto de
Economia
Industrial
U F R J





Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial

Textos para Discussão

*Crise e Ajuste Estrutural: A Economia Política
das Reformas e da Estabilização na América
Latina**

Carlos Aguiar de Medeiros
José Luiz Fiori



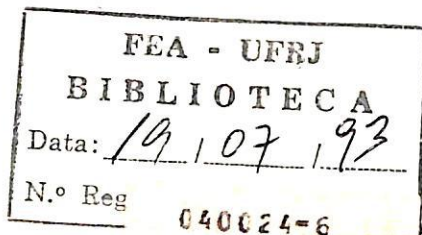
43 - 016759

novembro 1992

* Este texto foi escrito em setembro de 1991 para o Instituto de Economia do Setor Público, São Paulo.

**Instituto de
Economia
Industrial
UFRJ**

Diretor
Aloísio Teixeira
Vice-Diretor
Ricardo Tollpan
Coordenador de Ensino
José Antonio Ortega
Coordenador de Pesquisa
Cláudio Salm
Gerente Administrativa
Sebastiana de Sousa Barros
Projeto Gráfico
José Antonio de Oliveira
Editoração Eletrônica
Jorge Amaro
Impressão
Célio de Almeida Mentor e Ronel José Gomes



UFRJ/IEI
TD 282

MS 94385

Ficha Catalográfica

MEDEIROS, Carlos Aguiar de

Crise e ajuste estrutural: a economia política das reformas e da estabilização na América Latina/Carlos Aguiar de Medeiros; José Luiz Fiori. -- Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1992.

24 p.; 21 cm. -- (Texto para Discussão/João Saboia. IEI/UFRJ; n.º 288)

"Texto escrito para o Instituto de Economia do Setor Público, São Paulo".

1. América Latina - Política. 2. Estabilização Econômica - América Latina.
I. FIORI, José Luiz. II. Título. III. Série.

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia Industrial
Pálacio Universidade do Brasil
Av. Pasteur, 250 - Praia Vermelha
CEP 22290 - Rio de Janeiro - RJ
295 1447 e 541 8148 (fax)

**Crise e Ajuste Estrutural: A Economia Política das Reformas
e da Estabilização na América Latina**

Introdução

As amplas transformações ocorridas na economia mundial ao longo dos anos 70 colocaram em cheque os principais suportes tecnológicos, macroeconômicos e institucionais responsáveis pela longa onda de crescimento que marcou a economia mundial desde o pós-guerra. Hoje é consensual o reconhecimento de que a crise não se limitou a um descontrole financeiro e de balanço de pagamentos mas envolveu aspectos estruturais decisivos tanto do processo tecnológico quanto da ordenação da divisão internacional do trabalho. Estas mudanças que se abateram com variada intensidade sobre as economias desenvolvidas nos anos 70s atingiram, profundamente, as economias latinoamericanas nos anos 80.

Com efeito, a partir de 82, com o racionamento do crédito internacional, a aguda deteriorização dos termos de troca e a elevação abrupta da taxa de juros internacional as principais economias da região viram-se estranguladas a buscar novas respostas à conseqüente e profunda crise cambial. Desde então várias economias latinoamericanas vêm desenvolvendo esforços de ajuste macroeconômico e reestruturação produtiva visando um ajuste mais permanente ao novo contexto internacional. Estas mudanças vêm ocorrendo sob a hegemonia de um pensamento ideológico e de uma política econômica que a despeito de sua unanimidade aparente - em torno da redução do papel do estado e de sua intervenção nos mercados - traduzem interesses e muito diferenciados o que tem gerado trajetórias distintas de estruturação econômica.

Neste sentido, é necessário reconhecer primeiramente que os diferentes graus de resistência ao processo de mudança estão diretamente associados ao tipo de trajetória percorrida pelos países no período anterior à crise. Como resultado, cada um dos países da região apresentava no final dos anos 70 estruturas produtivas, inserção internacional e formas de articulação entre setor público e privado muito diferentes. Estas estratégias de desenvolvimento eram sustentadas por distintas as coalizões e alianças sócio-econômicas. Por outro lado, na entrada dos 80s, cada país apresentava instituições políticas, sistemas partidários e organizações sindicais com formas e graus de maturidade muito dispares. Ainda assim é possível dizer que independentemente do arranjo institucional prevalecente, as reformas institucionais em curso estão produzindo em todos países da região fortes trepidações e mudanças nos governos e nas suas tradicionais bases de sustentação política. Em alguns países, os regimes autoritários preexistentes caíram ou foram substituídos por novos sistemas democráticos. Em outros países, que já eram democráticos, as dificuldades trazidas pela crise produziram profundos processos de instabilidade política superada às vezes através de uma reorganização do sistema partidário e sindical, às vezes através de pactos corporativos firmados em torno de políticas de rendas.

Em todos os casos, de qualquer forma, a crise macroeconômica e o ajuste estrutural impuseram pesadas perdas aos assalariados. Com efeito, os deslocamentos da demanda final a favor das exportações, a elevação em termos reais da taxa de juros e o ajuste fiscal resultaram em significativa contração da massa de salários e do emprego formal. Os salários a despeito de sua baixa participação na renda nacional em países como Brasil ou México declinaram em termos reais sob o peso das políticas salariais restritivas e da alta inflação num momento marcado por extraordinários ganhos financeiros. O nível de emprego constituiu, por outro lado, uma variável de ajuste tanto em países de ampla flexibilidade quantitativa no mercado de trabalho (Brasil México) quanto nos países do Cone Sul em função da destruição prolongada de postos de trabalho. Podendo-

se dizer que o declínio do salário mínimo urbano - geral nas economias latinoamericanas com a exceção do Chile pós 88 - e o desemprego foi a opção de ajuste de todos os casos contrapondo-se à políticas de rendas experimentadas em países europeus. A experiência mexicana a partir de 88 não constitui uma exceção posto que mais do que um pacto com os assalariados predominou uma política, tradicional no México, de incorporação dos trabalhadores ao sindicalismo oficial fortemente articulado com o estado e o PRI.

O Brasil que ao lado de outros países da América Latina se industrializou no pós-guerra inscrevendo-se no espaço da hegemonia do dólar e do padrão manufatureiro americano, afirmou seu projeto desenvolvimentista a partir da conjunção de uma elite tecnocrática com um projeto de segurança nacional promovido por suas elites militares. Ao iniciar-se a década de 80 o país havia se transformado no caso mais avançado de industrialização do continente. De forma tal que quando se aprofunda a crise externa o Brasil distingue-se não apenas pelo porte de sua indústria mas também o grau de articulação entre seus setores produtivos e pela diversificação de suas exportações manufatureiras. Desde então, contudo, a crise dos 80s o atingiu intensamente interrompendo o seu ciclo de investimentos e erodindo o poder do seu Estado a ponto de inviabilizar uma reorganização político-econômica semelhante a que foi implementada nos casos do Chile e do México. Dificuldade que se viu economicamente ampliada pelo processo simultâneo de democratização que se de um lado abriu espaço para uma ampla veiculação de demandas e interesses, mas por outro, restringia sua possibilidade de atendimento graças à crise macroeconômica e à alta inflação.

Por tudo isto o impasse brasileiro seja provavelmente, o que mais chame atenção no cenário latinoamericano dos anos 80. Sobretudo se tivermos em conta o avanço do processo de estabilização e de retomada do crescimento ocorrido no mesmo período em outros países do continente. Neste sentido, o confronto internacional coloca indagações e sugere proposições férteis para o entendimento da especificidade brasileira. Com efeito, para além das explicações de senso comum nucleadas

em torno da consistência macroeconômicas das políticas de estabilização e da vontade política de reformar, o que o confronto internacional revela é a existência de diferenciações estruturais que explicam em grande medida o grau de sucesso ou de resistência ao processo de mudança.

A marca dos anos 80, como se disse, não se limita a instabilidade e crise macroeconômica. Simultaneamente esgotou-se um padrão de desenvolvimento e de financiamento das atividades produtivas. E por isto, para os países mais industrializados como o Brasil, a questão decisiva encontra-se na obtenção das condições que ao mesmo tempo permitam estabilizar e transformar o estilo pregresso de desenvolvimento. Este desafio torna-se mais complexo quando a ele se acrescenta mudanças nas instituições políticas em contextos sociais marcados por desigualdades e assimetrias agudas.

Alguns Antecedentes Econômicos e Políticos

O conjunto da economia latinoamericana cresceu durante a década de 70 a uma taxa anual de cerca de 6%. A crise dos países mais avançados se deu simultaneamente com uma veloz internacionalização do sistema financeiro americano com a vertiginosa expansão da capacidade de intermediação financeira internacional a partir do excesso de liquidez oriunda dos petrodólares. Depois de uma primeira recessão internacional em 74-75, a permanência dos déficits comerciais americanos, sustentou trajetórias de crescimento-cum-inflação. A verdadeira inflexão na economia mundial e latinoamericana ocorreu em 1981 a partir da política do FED de retomada da hegemonia do dólar.

A despeito de significativas disparidades entre os principais países latinoamericanos, o financiamento internacional abundante e de baixo custo foi essencial para suas estratégias de crescimento especialmente na segunda metade da década. Tanto para a montagem de investimentos na indústria de base como no Brasil, ou para o financiamento do amplo déficit na balança comercial como no México viabilizando aqui um "boom" de investimentos no petróleo, ou ainda para as reformas

chilenas, o financiamento internacional permitiu, nos anos 70, conciliar desequilíbrios estruturais e manter o crescimento econômico. Em particular, a abundância de recursos externos foi essencial para o financiamento dos setores públicos devido a notória fragilidade, nas economias da região, da intermediação financeira entre o setor público e o setor privado, e devido ao reduzido nível de suas cargas tributárias. Já em 1978, ainda que de forma distinta em cada país, o estoque da dívida externa começou a debilitar a estrutura do balanço de pagamentos das principais economias. Os juros pagos neste ano registraram um aumento de 39,9% em relação ao ano anterior absorvendo 44,4% dos empréstimos líquidos recebidos pela região.

A partir de 1979, entretanto, o quadro se agravou quando o choque dos preços do petróleo e dos juros internacionais atingiu uma vez mais o setor externo das principais economias da região. O pagamento dos juros em 1980 absorveu cerca de 80% dos empréstimos líquidos recebidos. O déficit global da balança comercial atingiu a 12 bilhões de dólares e o déficit em conta corrente ultrapassou os 30 bilhões. Em 1981, o déficit na balança de transações correntes ultrapassou o superávit registrado na conta capital resultando em declínio considerável nas reservas internacionais. A deteriorização dos termos de troca e a transferência líquida de recursos ao lado de massivas fugas de capital em países como Argentina ou México, fizeram desde então da fragilidade do setor externo o principal constrangimento ao crescimento econômico e fator essencial da crise inflacionária. A natureza estrutural da crise tornou-se visível quando em 1981, as duras políticas de estabilização e ajuste externo baseadas essencialmente na contração da absorção interna da renda acompanhada por máxi desvalorizações cambiais, resultaram em conjunturas macroeconômicas ingovernáveis.

Em 1982, o conflito do Atlântico Sul e, em seguida a moratória mexicana foram acompanhados pelo congelamento para a maioria dos países latinoamericanos dos fluxos internacionais de crédito. Estes acontecimentos empurraram a América Latina numa direção recessiva que se estendeu, em alguns casos por toda a década. Sendo que a partir de 1982 a

maioria dos países passou a viver severas dificuldades no atendimento ao serviço da dívida externa e a gastar boa parte do seu tempo em complexas negociações com os bancos credores e com os organismos multilaterais.

Por tudo isso, o ano de 1982 transformou-se num marco da história econômica do continente. Por caminhos diferentes, este mesmo ano foi decisivo na transformação político institucional vivida pela América Latina nos anos que se seguiram. No México iniciou-se neste ano a gestão de De La Madrid com uma proposta de ruptura com a política tradicional do PRI que criou o espaço para uma primeira e importante manifestação de pluralismo nas eleições subseqüentes em que o candidato oficial enfrentou simultaneamente uma dissidência construída a partir do PRI - o Partido da Revolução Democrática - e o PAN com forte apoio dos empresários mexicanos.

No Chile, a crise econômica que se estendeu até 1984, caminhou paralelo à decomposição da unidade das forças políticas que se uniram em torno de Pinochet desde 1973. As várias cisões que se manifestaram neste bloco tiveram papel decisivo na reorganização da oposição democrata-cristã e na manutenção do compromisso plebiscitário do governo. Plebiscito que, como se sabe, representou em 1988 o fim ou o começo do fim do regime autoritário chileno. Na Argentina, a derrota militar na guerra das Malvinas culminou com a realização de eleições presidenciais em 1984 pondo um fim ao regime ditatorial implantado em 1976.

Também no Brasil, em 1982, as eleições estaduais sufragaram diversos candidatos da oposição, criando-se a partir daí um bloco suficientemente forte para pressionar o regime militar na direção de uma abertura democrática. Pressão que alcançou total sucesso na medida em que convergiu com a divisão interna das forças governamentais fragilizadas pelos efeitos políticos e socialmente perversos da política de ajuste econômico implementada pelo governo Figueiredo através de seu ministro da Fazenda Antonio Delfim Neto.

Neste sentido, não parece ser equivocado afirmar que apesar das raízes da crise terem sido anteriores, sua irrupção econômica e política concentrou-se no período 1982-1984.

Crise Macroeconômica e Mudanças Estruturais

A trajetória chilena dos anos 70s foi bastante distinta da percorrida por Brasil ou México. Junto com Uruguai e Argentina, o governo do general Pinochet adotou de uma forma precursora uma coerente e radical política de liberalização econômica e privatização das empresas públicas. Esta mudança ocorreram sob um regime fortemente autoritário e coeso. Mas ao contrário da Argentina, o radical monetarismo praticado no Chile exerceu também um decisivo disciplinamento do "big business" local. Dois aspectos devem ser especialmente considerados. Em primeiro lugar a política econômica chilena sinalizou uma guinada na trajetória de crescimento em direção a uma economia essencialmente assentada na exploração e transformação de recursos naturais e integrada a nichos relativamente estáveis do comércio internacional. Em segundo lugar, o governo manteve um heterodoxo monopólio estatal do cobre, principal bem exportável do país. Em terceiro lugar, graças as amplas mudanças na relação do setor público com o setor privado, o setor público chileno ostentou no final dos anos 70 um inédito superávit fiscal (cerca de 3,1% do PIB).

Desse modo, a crise internacional de 1981-83 atingiu o Chile num momento em que o núcleo essencial das reformas estruturais do padrão de crescimento já tinha ocorrido. Por outro lado, sua sólida posição fiscal e controle sobre as variáveis macroeconômicas e institucionais não encontrava paralelo no contexto latinoamericano. Ainda assim, a aguda deteriorização dos termos de troca e a explosão da taxa de juros geraram uma forte recessão entre 82 e 84. Recessão que só foi superada a partir de uma política de desvalorização do câmbio - interrompendo a ortodoxa estabilidade do câmbio nominal fixado em 1976 - e de um conjunto de políticas econômicas concertadas com o FMI. O programa de estabilização levou a uma drástica contração do PIB (14%) e um aumento do desemprego que atingiu a cerca de 30% da PEA. Por outro lado, entre 81 e 82 a inflação passou de 9,5% para 20,7% e o déficit fiscal atingiu a 2,3% do PIB. A resposta da economia chilena à

desvalorização cambial foi bastante rápida. Já em 1983 ocorreu um superávit da balança comercial e aumento das reservas que haviam atingido a um nível crítico em 1982. Mas o aspecto essencial do caso chileno que o singularizou na primeira metade dos anos 80 foi o apoio dos organismos multilaterais ao processo de ajuste. Com efeito, face a uma profunda crise financeira dos bancos e empresas chilenas em função da explosão das taxas de juros e da desvalorização cambial, a dívida externa foi rapidamente estatizada. Se em 1982 a dívida pública constituía 39% da dívida total, em 1983 esta relação passou para 58%. Aqui, como na Argentina, os mecanismos principais foram as garantias de taxa de câmbio, subsídios e intervenção no sistema financeiro. Mas o aspecto relevante e distintivo chileno foi o apoio da comunidade financeira internacional a esta estatização. Com efeito, entre 83 e 87 o Chile teve financiado 40% de seus pagamentos externos. Este apoio foi indispensável para a recomposição das reservas e o conseqüente poder do Banco Central. Segundo algumas estimativas os custos dos processos de "salvatage financeira" entre 1982 e 1985 atingiram até 7 bilhões de dólares. Neste mesmo período o governo chileno obteve dois acordos sucessivos com o FMI viabilizando os fluxos de empréstimos em contrapartida da garantia pública aos débitos do setor privado.

Como já dissemos, um dos fatores chaves para o êxito do ajuste chileno foi o controle estatal sobre o cobre que, ao contrário do petróleo, valorizou-se continuamente nos anos 80. Com efeito, imune à onda de privatização que ocorreu entre 1973 e 1980 (das 507 empresas públicas restaram 25), o monopólio estatal não apenas foi mantido como foram ampliados os investimentos no setor. Com o que não se deu no Chile a complexa e instabilizadora operação de transferências de cambiais do setor privado para um setor público externamente endividado. Esta operação que no Brasil ou Argentina levou a um intenso endividamento interno com elevadas taxas de juros não se apresentou no Chile. Por outro lado, e pela mesma razão, o monopólio do cobre viabilizou o endividamento externo chileno.

Com menor fragilidade cambial e sem sofrer tensões inflacionárias decorrentes da intermediação financeira entre o

setor público e o setor privado, a economia chilena viveu na segunda metade dos anos 80 um período de intenso crescimento econômico (em 1989 o crescimento do PIB foi de 9,8%) com estabilidade dos preços. Este desempenho resultou, também da interação entre os investimentos públicos e as exportações privadas de celulose, madeira, pescados e frutas. Indiscutivelmente o crescimento chileno foi notável ainda que parcialmente dependente de conjunturas favoráveis do setor externo (sustentação do preço do cobre num patamar elevado). Socialmente o Estado chileno vem gastando menos mas e o salário mínimo urbano depois de décadas de declínio passou por uma modesta recuperação nos dois últimos anos.

O que o caso chileno parece revelar é que depois de quase 20 anos de transformações estruturais e coação política, a estratégia econômica liberalizante afirmou-se sobre um modelo baseado na modernização das exportações de bens tradicionais fortemente articuladas com a base de recursos naturais.

Neste sentido, o Chile constituiu-se, sem dúvidas, o caso latinoamericano melhor sucedido de mudança de rota e de ajuste liberal à nova ordem econômica internacional. Mudanças que contaram com decisivo apoio do FMI e do BIRD que transformaram o caso chileno no exemplo e guia para os demais países do continente.

Neste sentido a dificuldade central da generalização da experiência chilena está na existência em algumas de suas peculiaridades econômicas e políticas que não se encontram nos grandes países da região com economias e sociedades mais complexas. Para o sucesso do caso chileno deve-se ter sempre presente o fato de que durante o longo período de 1973-1987 a estrutura política estatal esteve rigorosamente centralizada em torno do comando do general Pinochet e durante este período, o empresariado chileno manteve rigorosa e quase completa lealdade ao projeto econômico do governo. Por outro lado não é necessário sublinhar que ao longo deste período os sindicatos estiveram sobre controle rigoroso com escassa possibilidades de contestar e reagir à penalizações impostas pelo ajuste econômico.

O desastre macroeconômico argentino dos anos 80 ilustra bastante bem a impotência das políticas de estabilização e de reformas num ambiente econômico e político marcado por contradições e desequilíbrios estruturais de todo o tipo.

Como no Chile, as reformas liberalizantes iniciaram-se na Argentina nos anos 70 com a gestão de Martínez de Hoz (1976). A abertura da economia aliada a sobrevalorização cambial ortodoxamente praticada até 1981 resultaram numa profunda fragilidade comercial e cambial ao mesmo tempo em que se destruía partes importantes da indústria argentina. Os efeitos macroeconômicos de tal política, precariamente sustentada pelo ingresso de capitais externos, foram massivas fugas de capital - já em 1980- e aceleração inflacionária. Como no Chile, em 1982 a dívida externa também foi estatizada, mas, não contou neste caso com apoio internacional equivalente. Com um setor público amplamente deficitário, a Argentina enfrentou ao longo dos 80s uma aguda crise de intermediação financeira culminando com a dolarização da dívida pública interna e posteriormente de toda a economia. Este movimento resultou numa intensa contração dos gastos correntes e de investimento do setor público com resultados fortemente depressores sobre o conjunto da atividade econômica.

O ajuste do setor externo, por outro lado, foi em parte neutralizado por uma deteriorização dos termos de troca ocorrida para seus principais bens de exportação. Ao lado de condições estruturais inteiramente distintas, a Argentina passou por uma caótica transição política tendo por eixo a derrota dos militares na guerra das Malvinas e as eleições presidenciais em 84. Neste contexto, o de uma ditadura em decadência e de um governo civil incapaz de governar, desenvolvendo-se uma política econômica sem horizontes e prisioneira de políticas de estabilização experimentais.

Se no Chile o processo de desindustrialização foi acompanhado por uma reestruturação industrial e do setor exportador, na Argentina, a desindustrialização foi um resultado da desorganização profunda de sua economia que nem estabilizava nem reformava.

No caso do Brasil ou México a crise de 1982 teve um significado ainda mais profundo do que para o pequeno Chile ou para a Argentina. Tratavam-se de duas economias e sociedades muito maiores e mais complexas. Ambos países haviam alcançado a níveis de industrialização bem mais adiantados que o resto da América Latina com a formação de sociedades de massas, urbanizadas e altamente desiguais. Para estas economias a interrupção do financiamento externo seguido da crise fiscal do Estado interrompeu a possibilidade de manter o padrão anterior de crescimento sustentado pela associação de capital externo com os capitais locais públicos e secundariamente privados. Como consequência deste estrangulamento e como decorrência de políticas intencionais de ajuste econômico, ambos países vivenciaram uma prolongada situação de estagnação econômica com aguda instabilidade macroeconômica durante toda a década de oitenta.

A despeito destas semelhanças, as trajetórias percorridas pelo México e Brasil ao longo do seu processo de industrialização, e, em especial na segunda metade dos anos 70, foram bastantes distintas.

O México perseguiu uma trajetória desenvolvimentista mantendo o controle da sua dívida externa e da sua dívida pública através de uma coordenação rigorosa do Banco Central e do Tesouro mantendo fixa a taxa de câmbio nominal entre o peso e o dólar (entre 1952 e 1974). Desta estabilidade cambial e monetária resultou uma prolongada estabilidade dos preços até os anos 70. A ortodoxia monetária mexicana foi possível em grande medida graças à reforma bancária de 1954 e as estreitas relações entre o sistema bancário mexicano e americano. Isto fica mais claro quando se tem em conta que, simultaneamente, não houve no México nenhum rigor fiscal em relação ao gasto ou ao tamanho do setor público. Saliente-se ainda que a carga tributária permaneceu até as reformas dos anos 80 em patamares muito baixos tendo em vista outras economias latinoamericanas.

A autonomia burocrática, por outro lado, assim com a estabilidade macroeconômica foram possíveis, tendo em vista as amplas desigualdades econômicas e sociais, pela forma em que se estruturaram, desde os anos 30, as relações entre o

governo, o PRI, os empresários e os trabalhadores urbanos e rurais. Uma estrutura política fortemente autoritária e centralizada funcionou durante todas estas décadas com base num sistema político de um só partido no qual estiveram representados, incorporados ou cooptados os sindicatos e as organizações profissionais. Os empresários ausentes do PRI mantiveram uma relação direta de colaboração com os sucessivos governos indicados regularmente, a cada seis anos, pela estrutura interna do próprio partido.

No início dos anos 70 o México passou por mudanças importantes em sua estratégia sócio-econômica, primeiro na direção de um reformismo distributivista promovido pelo governo Echeverría, e, posteriormente, com Lopez Portillo, numa direção desenvolvimentista apoiada pelo impulso dado pelas exportações de petróleo a partir de 1974. A incapacidade política de elevar a carga tributária que pudesse financiar os gastos sociais de forma não inflacionária num caso; e, no outro, o atraso no programa de substituição de importações, fizeram do endividamento externo o mecanismo essencial para a expansão de um padrão de crescimento marcado por amplas assimetrias e desajustes estruturais. O "boom" petrolífero ocorrido no final da década permitiu uma sobrevida a este modelo. Mas com elevado déficit fiscal e taxas inflacionárias crescentes, o declínio dos preços do petróleo ocorrido em 1980 e a elevação das taxas internacionais de juros provocaram massiva fuga de capital e crise macroeconômica sem precedentes. O final desta história é conhecido: estatização do sistema financeiro privado mexicano seguida imediatamente da eleição de De La Madrid que impõe ao PRI e ao governo uma mudança drástica na condução da política econômica devolvendo poder aos técnicos do Banco Central e do Tesouro para a implementação de um ortodoxo plano de estabilização concertado com o FMI.

Após uma forte recessão ocorrida em 1983 (com uma contração de 4,2% no PIB) o programa econômico mexicano centrou-se na estabilização do câmbio e no ajuste fiscal ao mesmo tempo em que ensaiava reformas como a da redução das tarifas protecionistas e o ingresso no GATT ocorrido finalmente em 1986. Do mesmo modo, após o trauma da estatização dos

bancos, medida explorada amplamente pelo PAN e sua base empresarial, o governo desregulamentou e liberalizou o mercado de capitais privatizando as instituições financeiras não bancárias - em particular as corretoras - que passaram para o controle dos principais grupos financeiros. Mas a marca essencial dos primeiros anos do governo foi o intenso ajuste fiscal. Com efeito, as necessidades financeiras do setor público passaram de 17% em 82 para 4,5% do PIB em 1985. Este ajuste foi parcialmente gerado pela recuperação das receitas petrolíferas no orçamento fiscal.

A nova queda do preço do petróleo ocorrida em 86 anulou por inteiro este primeiro ajuste interno. Com efeito, em 1987 a economia mexicana encontrava-se no auge da crise econômica: a inflação atingiu o seu recorde com 159%, as NFSP retornaram a um nível de 15% do PIB a despeito de um superávit primário de 5,5% obtido em função de drásticos cortes nos investimentos públicos. Frente a este quadro foi firmado em dezembro de 1987, no último ano do governo o Pacto de Solidariedade Econômica.

A primeira fase do novo plano de estabilização baseou-se na reordenação dos preços relativos (câmbio, tarifas e salários) e fixação da taxa de câmbio após uma desvalorização de 22%. Acelerou-se a redução das tarifas alfandegárias sobretudo de bens de consumo e instituiu-se o congelamento de preços para uma cesta básica de bens de consumo. Ao lado destas medidas, foi adotada uma dura política fiscal com um reajuste de 87% nas tarifas, corte nos subsídios, investimentos, gastos correntes e elevação dos impostos. Neste programa, simultaneamente de estabilização e reforma, a tarifa máxima de importação foi reduzida de 40% para 20% ao mesmo tempo em que eram removidas as licenças de importação preservando, entretanto, alguns setores como a automobilística, auto-peças, petroquímica e agricultura. Para o acompanhamento do plano de estabilização foi criada uma comissão formada por representantes dos trabalhadores e empresários além de um forte engajamento do PRI.

O impacto do Plano sobre a inflação foi imediato devido ao congelamento dos preços básicos. Por outro lado, a liberalização

do comércio exterior gerou efeitos positivos sobre o setor exportador não petrolífero, especialmente nas “maquiladoras”. A espetacular queda nas reservas externas do México - cerca de US\$ 10 bi- entre 1987 e 1988 deveu-se ao forte aumento das importações, declínio das relações de troca e aos encargos da dívida. Indiscutivelmente o sucesso do plano de estabilização mexicano foi ter superado os impactos macroeconomicamente perversos que sempre ocorrem após uma contração tão intensa de reservas.

Neste sentido, o desafio central imposto ao governo seguinte de Salinas Gortari foi o da reestruturação da dívida externa com redução das transferências para o exterior. Por outro lado, foi no Governo Salinas que o processo de mudança estrutural se impôs de forma mais profunda. Com efeito, após a negociação da dívida externa nos termos do Plano Brady - com resultados muito mais palpáveis sobre as expectativas dos bancos e empresas do que sobre a dimensão e estrutura do passivo externo - foi instituído o Pacto para a Estabilidade e Crescimento Econômico incluindo um amplo conjunto de reformas. A velocidade em sua implementação vem surpreendendo positivamente a comunidade financeira internacional: mudanças na legislação do capital estrangeiro, privatização de grandes empresas públicas e dos bancos marcaram o ano de 1991. Por outro lado, a reforma dos “ejidos”, uma questão politicamente complexa para o PRI, encontra-se entre os itens programados para a reforma em 1992. Do ponto de vista macroeconômico, a principal diferença em relação a política praticada em 87, foi o deslize cambial decrescente (iniciou-se com uma desvalorização diária de um peso por dólar, encontrando-se hoje com uma desvalorização de 20cts por dia) e a liberação dos preços excetuando-se a cesta básica.

No front externo, a principal característica dos anos Salinas foi a intensa captação de capitais que atingiram a 19,5 bilhões de dólares no ano de 1991. Este movimento, decisivo para o ajuste mexicano, se deu com taxas de juros reais declinantes o que contribuiu para a diminuição dos encargos financeiros da dívida interna e a recuperação dos investimentos privados. O forte ingresso de capitais por outro lado, vem permitindo

financiar um elevado déficit na balança comercial, que assume no México, uma dimensão estrutural.

O sentido principal desta entrada de capitais e sobretudo dos novos investimentos diretos baseia-se nas amplas perspectivas criadas a partir do Free Trade Agreement programado para 1993. Este documento que coroaria o processo de integração comercial do México com os EUA e o Canadá vem sendo antecipado por diversos movimentos de fusão de empresas americanas e mexicanas e crescente integração comercial e financeira. Neste sentido, existe no México hoje um processo de reestruturação produtiva cujo eixo essencial está determinado pelas articulações de grupos econômicos mexicanos e empresas americanas.

Politicamente as questões mais complexas do acordo ainda pendentes dizem respeito ao controle estatal do petróleo e dos fluxos demográficos. Além das reformas programadas sobre o sistema de “ejidos”, as contradições sociais no México se acumulam: de um lado, um crescente dualismo entre o norte e o sul do país; de outro, um tipo de crescimento com escassa capacidade de criar bons empregos e salários. Nos últimos anos, a despeito de significativo crescimento econômico, os salários reais caíram (em 1991, os salários médios reais tiveram uma redução de 11%) e o subemprego amplia-se na proporção dos fortes fluxos migratórios das áreas miseráveis para a cidade do México.

Finalmente, cabe salientar que no caso mexicano, o processo de reformas e mudanças no padrão de acumulação foi amplamente facilitado por um controle parlamentar incontestado do PRI e pela natureza monolítica do processo decisório em matéria de política econômica rigorosamente atrelada ao governo e ao partido. A ameaça provocada pela precária vitória de Salinas Gortari, foi ultrapassada logo em seguida com a ampla vitória do PRI na eleições subseqüentes para o parlamento e governos estaduais.

Estas condições econômicas e políticas que encontramos no Chile e México parecem estar completamente ausentes no Brasil quando do esgotamento das condições de financiamento e das instituições políticas desenvolvimentistas no final do

governo Geisel. Após um período marcado por um intenso processo de investimentos na indústria pesada e por um bem sucedido movimento de exportação de manufaturas, a crise do início dos 80s encontrou um governo fragilizado sem contar com os recursos econômicos e políticos indispensáveis para enfrentar o ajuste e as reformas de mais longo alcance que se impunham. Se abateu então sobre o país um processo de instabilidade macroeconômica semelhante ao argentino: instabilidade das normas e das instituições políticas; instabilidade da moeda; instabilidade do crescimento; instabilidade na condução e gerência das políticas econômicas. De tal maneira que a marca dos anos 80 no Brasil foi, do início ao fim, a ingovernabilidade.

Entretanto, o paradoxo e a singularidade do caso brasileiro esteve no fato de que no início dos anos 80, e em toda década, o Brasil apresentou um tecido industrial, um dinamismo exportador e uma diversificação comercial sem qualquer paralelo no continente latinoamericano. Esta característica tornou-se patente na acumulação de superávits comerciais no setor manufatureiro de dimensões estruturais. Por outro lado e ao contrário dos demais países do continente, não se afirmou no país, uma dependência estrita a alguma matéria-prima internacionalmente valorizada.

Se o país possuía um setor exportador amplo e diversificado, guardava, com a Argentina, a característica estrutural de não possuir um sistema financeiro capaz de financiar em condições não inflacionárias as necessidades do setor público. Com a cessação das fontes de financiamento internacional e com a estatização progressiva da dívida externa, restou ao governo emitir títulos de dívida necessários à aquisição de divisas obtidas pelo setor privado. A instabilidade na formação das reservas externas com a conseqüente instabilidade na taxa de cambio gerou, por seu turno, tensões especulativas em que a elevação da taxa de juros não podia interromper devido ao seu efeito expansivo sobre o estoque da dívida pública. Este movimento tornou os efeitos contracionistas dos superávits primários, presentes na economia brasileira desde 1983, sem efetividade na medida em que os títulos públicos emitidos

ofereciam prazos mais curtos afirmando-se como quase-moeda para seus detentores. Este fator, presente ao longo de toda a década, teve amplos efeitos propagadores pela existência de uma sofisticada e articulada rede de indexadores presentes em todos os contratos nominais de renda.

Este "regime de alta inflação" que começou a desenvolver-se na segunda metade dos anos 70, tornou-se nos 80s, com a aceleração inflacionária, um fator essencial para a "rigidez" dos preços relativos. Assim, a busca de desvalorizações reais na taxa de cambio provocava correção quase automática nos demais preços anulando o esforço de modificar preços relativos. Por outro lado, cada desvalorização da taxa de cambio provocava uma nova emissão de títulos públicos, expandindo a dívida pública interna e pressionando a taxa de juros.

A instabilidade política que caracterizou o processo de transição democrática no Brasil começou, na verdade, no final dos 70s quando o governo Figueiredo mostrava seus primeiros sinais de divisão interna e perda de capacidade de comando. Este processo acentuou-se política e economicamente a partir das eleições estaduais de 1982 e das políticas recessivas de 1981 e 1982. Em 1984, sob a pressão de uma campanha popular a favor de eleições diretas e com as forças governamentais divididas, o candidato oposicionista foi eleito para a Presidência da República por um sistema eleitoral indireto. Sua morte no início de 1985 e a ascensão do vice-presidente iniciaram uma etapa da história política do país marcada pela descontinuidade e incerteza. Em 1986 foram eleitos os deputados constituintes e só em 1988 o país passou a contar com uma nova Constituição ao mesmo tempo em que o governo Sarney praticamente perdia o controle da situação econômica e passava a viver das expectativas das próximas eleições presidenciais, as primeiras livres e diretas ocorridas em 1990.

Durante este mesmo período e pelas razões já comentadas, a atividade econômica passa por curtos ciclos de crescimento e recessão mantendo-se estagnada ao longo da década. A inflação que já em 1983 atingira 15% mensais mantém-se em aceleração até o congelamento de preços de 1986, inaugurando a partir daí um comportamento cíclico em torno dos diversos

congelamentos de preços que se sucederam ao fracasso do Plano Cruzado. A política econômica que predominou na segunda metade dos 80s acabou se submetendo à própria volatilidade do ambiente econômico movendo-se, muitas vezes em sentidos opostos. Assim, por exemplo, o pequeno ganho de divisas obtido com a moratória externa de 1987 foi rapidamente desfeito nos dois anos seguintes, quando os encargos da dívida externa atingiram a um máximo: este "bom comportamento" de devedor não teve, naturalmente, qualquer significado sobre a credibilidade do país.

Segundo levantamento da imprensa ocorreram, ao longo dos dois últimos governo, oito planos de estabilização, quatro diferentes moedas (uma em cada 30 meses), onze índices de cálculo da inflação, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de cambio, cinquenta e quatro alterações na regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre austeridade fiscal.

O impasse brasileiro parece entretanto, reunir condições estruturais que não se esgotam nos aspectos macroeconômico e políticos comentados acima. Com efeito o que a experiência dos ajustes macroeconômicos e das reformas praticadas no Chile e México sugere é que a estabilização e retomada do crescimento dependem essencialmente do grau de adaptação da estrutura produtiva a um novo contexto e divisão internacional do trabalho. Neste sentido, a complexidade brasileira é muito maior. Em primeiro lugar, por ser uma economia continental em que a divisão social do trabalho e a diversificação industrial atingiram níveis mais elevados. Isto significa que são maiores as resistências e os interesses que se opõem a um tipo de reestruturação produtiva centrada numa reespecialização da economia baseada nos setores detentores de vantagens comparativas no comércio externo. Em segundo lugar, e ao contrário do México, a estrutura industrial brasileira não possui qualquer complementaridade com a dos EUA ou com qualquer outro parceiro comercial relevante. Neste sentido não há um cenário de integração comercial que oriente uma reestruturação "espontânea" ao nível das empresas como a que

vem ocorrendo naquele país. Estas duas questões sugerem que o impasse e a paralisia da economia brasileira devem-se não a fraqueza e a fragilidade de sua estrutura produtiva mas ao fato desta, dado o seu porte e complexidade, não se ajustar passivamente às mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho. A fraqueza da economia brasileira reside em outro lugar. Mas aqui a experiência latinoamericana tem pouco a dizer. Com efeito, ao contrário da experiência coreana, a economia brasileira não pôde transitar nos 80s para uma nova base tecnológica que permitisse sustentar e avançar na modernização de seu parque produtivo. A paralisia dos investimentos produtivos ao longo de toda uma década tornou precocemente envelhecida importantes segmentos produtivos. Este parece ser o impasse: a economia brasileira não possui saídas possíveis à economias de pequeno porte através do setor exportador, mas por outro lado, inexistindo complementariedades decisivas em algum bloco comercial regional só lhe resta o caminho de reestruturação produtiva e tecnológica. Entretanto, para uma economia cujo processo de industrialização foi decididamente conduzido a partir do Estado, a crise fiscal e as políticas de reformas e estabilização se, eliminam as trajetórias de crescimento e industrialização até aqui praticadas não criam, de per si, novos horizontes. Esta questão não se resume ao problema dos investimentos examinado por Keynes. Com efeito não se trata apenas da inexistência de visões otimistas dos empresários sobre o estado da economia sem as quais não se passa da estabilização para o crescimento, mas a da construção de cenários e trajetórias de crescimento em que a coordenação de expectativas e a centralização de iniciativas tornam-se fatores decisivos. Na ausência deles o cenário que resta é o da permanência de uma dura política de estabilização que pode resultar num estado de expectativas paralisantes para o conjunto da economia.

Com efeito, algo neste sentido parece caracterizar o cenário brasileiro nesta entrada dos anos 90 quando o novo governo passou a adotar as idéias básicas de reforma do FMI e Banco Mundial ao lado de um ortodoxo plano de estabilização. Em todos os planos de reforma o Brasil vem enfrentando dificuldades

recorrentes. Seja no plano das políticas de rigor fiscal e monetário, seja nas reformas tarifárias ou no campo das privatizações e desregulamentações da economia. Para muitos o problema se resumiria numa questão de falta de poder do presidente Collor de Mello que não possui uma base parlamentar majoritária capaz de sustentar as decisões reformistas. Para outros, entretanto, o problema é mais complexo, e a própria falta de base político-parlamentar do governo estaria indicando a existência de interesses mais profundamente divergentes e contraditórios do que os encontrados no Chile ou México. Um quadro econômico e social mais heterogêneo ao lado de uma institucionalidade política e sindical menos sólida estariam na origem desta dificuldade.

Efetivamente, a existência no Brasil ao lado das questões econômicas antes examinadas de um quadro de desigualdades sociais sobreposto a uma estrutura de interesses regionalizada criam em conjunto um quadro de contradições e conflitos que têm impedido a formação de uma coalizão social-econômica e política suficientemente sólida para sustentar uma mudança radical da estratégia econômica brasileira.

Bibliografia

- Bela Balassa, G. Bueno, P.P. Kuczynski, M. H. Simonsen, *Toward Economic Growth in Latin America*, El Colegio de México, 1986, mimeo
- Bristoni, C.; Trigueros, I, "México in Latin American Adjustments: How much has happened ?" John Willanson Editor, 1987
- Cline, William R., *Mexico: Economic Reform and Development Strategy*, Exim Review, 1991
- Diaz-Alejandro, Carlos F., "Latin America Debt: I don't Think We Are in Kansas Any More" in *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1984, Washington
- Fishlow, A., "A Tale os Two Presidents: The Political Economy of Crisis Management" in *Conservantive Economics in the Southern Zone of Latin America*, Baltimore, 1986
- French-Davis, R., "Adjustment and Conditionality in Chile, 1982-88", CIEPLAN, 1989, mimeo
- Frenkel, Fanelli & Rozenwurcell, "Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand". CEDES, 1989, Mimeo
- Williamson, J., *The Progress of Policy Reform In Latin America*, Institute for International Economics, 1990