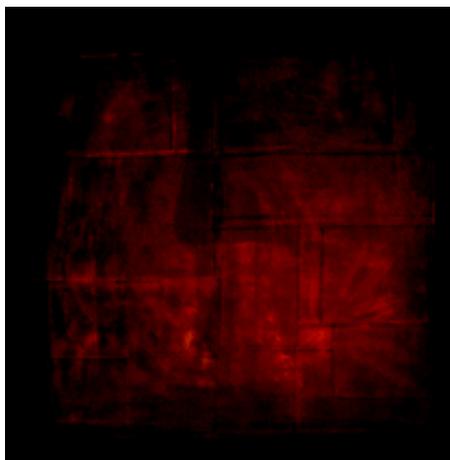


Forças e fraquezas da Argentina, Brasil e México. A “aposentadoria” do Estado novamente em discussão

O autor apresenta um estudo comparativo das três principais economias latino-americanas diante da crise internacional. Na primeira parte, explica as desvantagens destes países em relação às economias asiáticas. Na segunda, analisa os efeitos da globalização financeira sobre os regimes de crescimento e suas fragilidades em termos de volatilidade e de sensibilidade exacerbada aos movimentos de capitais. Na terceira parte, discute a eficácia das medidas anticíclicas assim como a importância dos “déficits de racionalidade” e de “legitimação” nos diferentes países.

Palavras-chave: Estado; crise financeira; América Latina.

Pierre Salama: Professor titular da Universidade de Paris XIII, membro do CEPN-CNRS (Conseil National de Recherche Scientifiques) e Docteur d'État. Doutor Honoris Causa da Universidade Autónoma do México e da Universidade de Guadalajara.



The author presents a comparative study of the three main Latin American economies in the face of the international crisis. In the first part, he explains those countries' disadvantages in relation to Asian economies. In the second, he analyses the effects of financial globalization on the regimes of growth, and its weakness in terms of volatility and exacerbated sensibility to capital movements. In the third part, he discusses the efficacy of anti-cyclic measures, as well as the importance of the “deficits of rationality” and of “legitimacy” in different countries.

Key words: State; financial crisis; Latin America.

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

Não faz muito tempo, a maioria dos economistas considerava que as economias latino-americanas haviam entrado numa nova fase: mais crescimento que no passado, menos volatilidade, diminuição das desigualdades, aumento do poder das bolsas qualificadas como emergentes e, enfim, menos vulnerabilidade aos choques externos. Quando a crise financeira surgiu com sua conhecida violência nos países desenvolvidos, os economistas pensaram que aqueles países seriam pouco afetados, que suas conjunturas seriam «desacopladas» da conjuntura dos países industrializados. Na ótica de alguns – os mais audaciosos em matéria de otimismo cego – a retomada das economias industrializadas poderia ser facilitada graças à manutenção do crescimento latino-americano.

Porém, no último trimestre de 2008 e ao longo dos três primeiros meses de 2009, veio o desencanto. A queda dos mercados de valores emergentes foi severa em 2008, o crescimento desmoronou – o da indústria tornou-se francamente negativo – e as moedas se depreciaram significativamente em face do dólar. Então, os mesmos economistas declararam que ninguém havia previsto a crise e explicaram, no curso dos acontecimentos, que esta era lógica, inevitável e provocada pelo estreitamento dos laços entre aqueles países e os demais, resultante da rápida globalização financeira e comercial, seguindo o passo das últimas publicações – aliás, muito instrutivas – do FMI (abril de 2009). Alguns já vislumbram o fim do túnel com a retomada das altas das bolsas de valores, a recuperação das cotações das matérias-primas e o desempenho positivo da balança comercial de países como o Brasil e a Argentina.

É verdade que, desde o início dos anos 2000, a situação melhorou nos três principais países latino-americanos – Brasil, México e Argentina – cujas economias, até certo ponto, funcionam menos como «cassinos» do que nos anos 1990. O fechamento das suas contas externas é menos dependente da

manipulação das taxas internas de juros graças à melhora, às vezes sensível (exceto no México), das suas posições externas, como demonstraremos. Mas essa melhora é superficial, não atinge o essencial. Com efeito, com a acentuada abertura para a economia mundo tais debilidades apareceram de forma mais clara e seus efeitos se fazem sentir mais duramente a partir do contágio da crise. Essas economias estão, no princípio do milênio, em uma situação preocupante, sobretudo se as comparamos com a de países asiáticos. Não se trata apenas de uma questão de taxa de crescimento, bem mais elevada na Ásia do que na América Latina, com a notável exceção da Argentina, mas da *qualidade* desse crescimento construído sobre as ruínas provocadas pelo plano de conversibilidade, tão louvado na época pelos economistas ortodoxos e pelas instituições internacionais, e graças à definição de uma política econômica original em muitos aspectos (manutenção de uma taxa de câmbio depreciada, recusa de passar pelas “*fourches caudines*” do FMI sobre a questão do pagamento do serviço da dívida externa, taxação das exportações de matérias-primas) e pouco audaciosa em outros (manutenção de uma distribuição das rendas profundamente desigual, herdada do período liberal, timidez de uma política industrial, limitada pela ausência de um verdadeiro banco nacional de desenvolvimento). Essa política econômica, apesar dos aspectos positivos anteriormente ressaltados, não preparou suficientemente a Argentina para enfrentar essa crise. Apesar da viva retomada da economia e do desenvolvimento das suas exportações, inclusive industriais, ela permaneceu profundamente financeira.

As economias latino-americanas estão a reboque tanto no relacionado à indústria quanto aos serviços. A História – com H maiúsculo – é feita noutro continente: na Ásia. É o que mostraremos na primeira parte. Na segunda parte, analisaremos os efeitos da globalização financeira sobre os regimes de crescimento e suas fragilidades em termos de volatilidade e de sensibilidade exacerbada aos movimentos de capitais. Na tercei-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

ra, analisaremos a eficácia das medidas anticíclicas tomadas pelos governos, assim como a importância dos déficits de racionalidade e de legitimação nos diferentes países.

VULNERABILIDADE COMERCIAL: A AMÉRICA LATINA MARGINALIZADA

Os países latino-americanos abriram-se fortemente para a economia mundial. As taxas de crescimento das exportações foram altas, impressionantes em alguns anos. No entanto, a participação daqueles três países no comércio mundial pouco cresceu. Há, porém, uma notável exceção: é o México, cujas exportações aumentaram mais rapidamente que a média dos países latino-americanos, graças ao desenvolvimento de indústrias montadoras. Ao mesmo tempo, a cota parte dos países asiáticos nas exportações mundiais cresceu sensivelmente. Por exemplo, em 1998, a participação das exportações brasileiras de bens e serviços no comércio mundial era de 1%, pouco inferior à da China (1,5%), passando para 1,2% em 2008. Em contrapartida, a participação chinesa subiu para 8,9%. A diferença é reveladora: as duas economias conheceram um processo crescente de abertura, mas sob ritmos muito diferentes. A abertura do Brasil para a economia mundial acontece no mesmo ritmo das exportações mundiais, ou seja, aproximadamente o dobro do crescimento do PIB mundial.¹ A da China é bem mais rápida. Paralelamente, à notável exceção do México, os saldos da balança comercial do Brasil e da Argentina tornaram-se positivos. Aparentemente há, portanto, um sucesso, embora relativo, se comparado ao que ocorre nos países asiáticos. Na verdade, para fazer um julgamento objetivo é preciso considerar a natureza das exportações. De maneira geral, o crescimento das exportações de produtos de alta e média tecnologia é bem mais rápido nos países em desenvolvimento do que nos países desenvolvidos: 16,5% nos primeiros e 7,3% nos segundos, entre 1980 e 2000 (Lall, 2004). Estas exporta-

ções são devidas a apenas alguns países quase que exclusivamente asiáticos, mas também ao México, ao que parece.² O grande crescimento das exportações brasileiras desde o ano 2000 decorre principalmente de bens manufaturados com baixo ou médio-baixo nível de tecnologia e de bens não industrializados (o “agrobusiness”) de pouco valor agregado e nível tecnológico quase sempre baixo. Podemos observar o mesmo para a Argentina, apesar de o saldo positivo da sua balança comercial não se explicar apenas pelo aumento da cotação das matérias-primas mas, também, pelo crescimento das exportações de produtos industrializados (Salama, 2008; Kliass; Salama, 2007).

ARGENTINA: ECONOMIA PRIMARIZADA?

País essencialmente urbano, a Argentina possui um tecido industrial relativamente complexo. Ao contrário do que freqüentemente se afirma, a economia argentina não é completamente “primarizada”, e suas exportações industriais daí decorrem. O saldo positivo da sua balança comercial não se explica apenas pelo vigor das suas exportações de produtos primários e de produtos manufaturados de origem agrícola, mesmo que estes constituam uma forte contribuição.

A estrutura e a evolução das suas exportações o comprovam. Em 1997, às vésperas do começo da grande crise (1998-2002) que deveria conduzir ao abandono do plano de conversibilidade (fim de 2001) e, portanto, ao fim da paridade dolar-peso, as exportações de produtos manufaturados de origem industrial correspondiam a 31% do total das suas exportações; as de produtos primários, salvo combustíveis, correspondiam a 24%; e as de produtos manufaturados de origem agrícola a 34-35% - sendo o restante composto por combustíveis. Dez anos depois, o valor das exportações era ligeiramente superior ao dobro do verificado em 1997, passando de 26,4 mil milhões

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

de pesos para 55,7 mil milhões em 2007. Sua composição permanece relativamente estável: 31% para os produtos manufaturados de origem industrial, 22% para os produtos primários exceto combustíveis e 34% a 35% para os produtos manufaturados de origem agrícola, apesar da forte alta do preço das matérias primas de origem agrícola. De modo geral, como observamos, entre 2002 e 2007, 40% da alta das exportações advêm do efeito-preço, 40% do efeito-quantidade e 20% da combinação desses dois efeitos. O efeito-preço é, entretanto, concentrado sobretudo nos produtos primários (+21%) e nos produtos manufaturados de origem industrial (+3% de 2006 a 2007, por exemplo) (Scharzer, 2008). De acordo com essas estatísticas, podemos concluir que a parte em volume de produtos manufaturados de origem industrial teria aumentado e a de outras exportações, diminuído. Essa progressão relativa corresponde igualmente a um forte crescimento em termos absolutos, já que as exportações totais se ampliaram fortemente, como indicamos.

É, portanto, um pouco reducionista caracterizar a Argentina de hoje como uma economia primarizada. Uma tendência à primarização havia começado desde 1976 com a ascensão da ditadura e a adoção de uma política liberal, e continuou nos anos 1990 com os governos de Menem, paralelamente a um tecido industrial fortemente afetado pelos anos de hiperinflação e de crise crônica. Essa tendência foi freada, e mesmo estancada após o abandono do plano de conversibilidade em 2002, como acabamos de ver. O tecido industrial enfraquecido consolidou-se novamente graças à forte desvalorização da moeda, à relativa manutenção de uma moeda depreciada e ao forte crescimento dos investimentos. É isso que explica o grande aumento do nível de emprego. Entretanto, a contínua elevação do preço das matérias-primas, o peso dos produtos primários e dos bens manufaturados de origem agrícola nas exportações totais deveria aumentar e acentuar a primarização

da economia. O tecido industrial relativamente forte pôde frear essa tendência e sua consolidação poderia permitir a diminuição da vulnerabilidade externa da Argentina, fazendo-a menos dependente das cotações das matérias-primas e da sua forte volatilidade. Contudo, esse tecido industrial é frágil, vulnerável diante da competitividade dos seus concorrentes asiáticos. As vantagens comparativas dos produtos manufaturados argentinos são inferiores a 1. Ou seja, o peso relativo dos produtos industriais no total exportado pelo país cresce menos rapidamente que a parte das exportações manufaturadas mundiais no total das exportações mundiais. Esse não é o caso das indústrias agroalimentícias e evidentemente das suas matérias primárias agrícolas. Mesmo se pudermos concluir que a economia argentina é primarizada, sua força repousa sobre suas exportações e, como veremos adiante, suas fraquezas também.

De forma geral, os países latino-americanos estão atrasados em relação a outros, principalmente asiáticos. A impressão que se tem da inserção das diferentes economias latino-americanas como um conjunto dentro da economia mundial é a de grande vulnerabilidade. Com efeito, podemos afirmar que esses países não souberam se adaptar às perturbações que a economia mundial presenciou nos últimos vinte e cinco anos (grandes inovações tecnológicas na informática e nas telecomunicações, significativas inovações financeiras). Em contrapartida, os países asiáticos se adaptaram às inovações tecnológicas e foram os beneficiários de numerosos deslocamentos da produção industrial. Investindo esforços em desenvolvimento e pesquisa, impondo remontagens (os « *backward linkage effects* », caros a Hirschman e a Perroux), eles puderam ao mesmo tempo integrar suas produções, abrindo-se mais para o exterior, flexibilizar seu aparelho industrial para produzir bens de tecnologia mais avançada e de maior valor agregado e alta elasticidade-renda. Esse não é o caso dos principais países latino-americanos, cujos esforços em pesquisa e políticas indus-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

triais não se mantiveram à altura dos desafios.³ Além do aumento das suas receitas de exportação provenientes da alta das cotações das matérias-primas e do crescimento em volume desses produtos, os saldos positivos na balança comercial se devem a uma maior competitividade dos produtos de baixa e média tecnologia, exceção feita a alguns setores, como o aeronáutico, no caso do Brasil.⁴ Isto significa que, contrariamente aos países asiáticos e principalmente aos *dragões* (hoje) e à China (amanhã), a competitividade repousa sobretudo na elasticidade-preço, e não na elasticidade-renda. Seu potencial é, portanto, mais limitado do que se elas se devessem a produtos tecnologicamente sofisticados e de grande demanda mundial.

Tabela 1 – Taxa de crescimento médio das exportações

| | 1975 -1984 | 1985-1994 | 1995-2005 |
|-----------|------------|-----------|-----------|
| México | 28,5 | 8,4 | 12,4 |
| Argentina | 9,3 | 8,1 | 8,9 |
| Brasil | 13,7 | 5,6 | 8,8 |
| China | 14,9 | 16,8 | 17,9 |

Fonte: World Development Indicators, 2007.

Tabela 2 – Estrutura das exportações brasileiras em 2007

| | Crescimento 2000 – 2007 | Em % |
|--------------------|-------------------------|-------|
| Base | 48,8 | 37,1% |
| Semi manufaturados | 27 | 13,7% |
| Manufaturados | 13,2 | 46,6 |
| Outros | 66,3 | 2,6 |

Fonte: Sinopse nº10 BNDES, setembro 2008.

Os produtos de baixa tecnologia, exceto matérias-primas e

produtos que utilizem muitos recursos naturais e mão-de-obra, correspondiam a 3% do conjunto das exportações em 2007; os produtos de média tecnologia, a 18% (mesma porcentagem em 1996), e os de alta tecnologia a 12% (contra 10% em 1996).

Fonte: UNCTAD e SEMEX (MDIC).

Tabela 3 – Taxa de crescimento do PIB

| | 91-00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|-----------|-------|------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Brasil | 2,5 | 1,3 | 2,7 | 1,1 | 5,7 | 3,2 | 4 | 5,7 | 5,1 | -1,3 |
| México | 3,5 | -0,2 | 0,8 | 1,7 | 4 | 3,2 | 5,1 | 3,3 | 1,3 | -7,3 |
| Argentina | 4,2 | -4,4 | -10,9 | 8,8 | 9 | 9,2 | 8,5 | 8,7 | 7,7 | -1,5 |

Fonte: World Economic Outlook, *Crisis and Recovery*, abril de 2009 (para o México, a projeção é a feita em julho de 2009 pelo FMI. Em abril era de -3,7%; para o Brasil, a projeção não muda em julho). A data das previsões é importante porque à medida em que o tempo passa elas se tornam, em geral, mais pessimistas e as correções mostram taxas em queda. No caso brasileiro, por exemplo, o Bradesco previu em 20.6.2008 um crescimento de 4,11 % para o ano de 2009; essa taxa passou para 3,83 na previsão de 1.8; 3,70 para a realizada em 12.9; caiu para 3,41 conforme apresentado em 17.10; 2,3 em 21.11; 2,28% em 3.2; e, finalmente, - 0,30 de acordo com as previsões de 10.7, ou seja, uma taxa mais otimista que a do FMI.

De um ponto de vista global, a América Latina acumula duas desvantagens: sua especialização nos serviços não é boa, e na indústria também não (Fourquin; Herzog, 2008). As vantagens comparativas em 2006, nos dois casos, são inferiores a 1. Isso não significa que as exportações de produtos industriais diminuam, muito pelo contrário, mas que elas aumentam menos rapidamente que a média mundial em relação ao conjunto das exportações. Portanto, as economias latino-americanas, ao tempo em que aumentam suas exportações em termos absolutos, perdem fatias de mercado de produtos industrializados para as economias asiáticas. Os países asiáticos se beneficiam do deslocamento mundial da indústria – com exceção da Índia – e mesmo que sofram desvantagem no concernente aos serviços, suas vantagens comparativas na indústria são muito

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

significativas. Seus aparelhos industriais, mais flexíveis que os da América Latina, permitem-lhes desenvolver especializações em produtos de alta e média tecnologia, mais freqüentemente a partir de uma competitividade originada por produtos que utilizam muita mão-de-obra barata. Graças a políticas industriais adaptadas a cada caso, essa especialização serve de trampolim para a produção de bens mais intensos em tecnologia e trabalho qualificado (Salama, 2006).

Decerto, nem todos os países da América Latina estão na mesma situação: a especialização do Brasil é mais desenvolvida do que a da Argentina e do México.⁵ Esses dados são globais, e para certos produtos industrializados as desvantagens comparativas não são relevantes ou nem mesmo existem.⁶ Mas também é verdade que a inserção internacional desses países os coloca globalmente numa situação de vulnerabilidade bastante elevada e distante de um avanço. Tal situação parece ter se deteriorado nos últimos anos, entre 2000 e 2006, segundo cálculos das vantagens comparativas realizados por Miotti (2009). Essa vulnerabilidade sobre a qualidade dos produtos exportados não é, entretanto, de fácil interpretação. A Alemanha, por exemplo, tem vantagens comparativas elevadas na indústria e o saldo da sua balança comercial é um dos maiores do mundo graças à exportação de bens de equipamentos sofisticados. No entanto, ela é muito sensível à conjuntura da crise. Com efeito, a crise mundial se traduz por uma queda pronunciada da taxa de investimento, maior que a do PIB e, portanto, em forte queda das exportações alemãs. A repercussão sobre o nível de atividade do país é proporcional à abertura de sua economia.

Não é o que acontece com os países latino americanos. Eles são vulneráveis porque não exportam suficientemente bens sofisticados, e são mais sensíveis à conjuntura internacional porque a abertura que realizaram foi maior. Numa enquete fei-

ta em abril de 2009 pela Confederação Nacional da Indústria do Brasil junto a 1.307 empresas exportadoras 73% responderam se considerarem afetadas pela queda da demanda externa. O principal canal de contágio da crise mundial é a rarefação dos mercados externos para 84% das empresas exportadoras; o segundo seria a dificuldade de obter créditos domésticos e as restrições do financiamento externo. Os principais setores afetados são os da indústria automobilística, das máquinas e da madeira.

Quando nos situamos num nível macroeconômico e analisamos as principais linhas da balança de pagamentos brasileira, observamos forte queda do excedente comercial entre 2008 e 2007, da ordem de 38%. As exportações cresceram 23%, mas as importações tiveram um aumento ainda maior (43,6%). Aparentemente isso poderia constituir um fato positivo, mas quando analisamos detalhadamente observamos que, em volume, as exportações de produtos semimanufaturados caíram ligeiramente (-0,9%) e a de manufaturados caíram acentuadamente (-5%). O aumento do valor das exportações resulta, portanto, sobretudo do efeito-preço no concernente às matérias-primas e aos produtos industriais, aos primeiros mais do que aos segundos (IEDI, 2009a). A queda das exportações ganhou importância com a crise mundial no fim de 2008 e as previsões para 2009 sinalizam para uma queda em valor superior a 20% e algo mais ou menos equivalente nas importações; no total, o excedente comercial seria reduzido de 24,75 mil milhões de dólares em 2008 para 18,75 mil milhões em 2009 (fonte: Bacen, elaboração Bradesco, 29 de maio de 2009). Com a retomada das cotações das matérias-primas, há novamente uma melhora das contas externas em abril de 2009. Pela primeira vez em dezoito meses, o saldo da balança em conta corrente é positivo (146 milhões de dólares). Tal resultado se explica ao mesmo tempo pelo redirecionamento do saldo da balança comercial (3,7 mil milhões de dólares contra 1,7 em abril de 2008)

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

e por uma redução relativa das saídas de capital a título de dividendos e de repatriamento de lucros (1,7 contra -3,7 em abril de 2008). Graças às entradas de capitais (os investimentos em ações quadruplicam em maio) e a esta melhora da balança das contas correntes, as reservas internacionais reencontraram seu nível anterior à crise (205,4 mil milhões em abril, contra 205,1 em agosto de 2008). Observamos, portanto, uma forte volatilidade dos saldos das contas correntes: queda com a crise e retomada desde o começo de 2009, movimento que acompanha o das bolsas, em parte em virtude de retornos de capitais estrangeiros, como veremos.

De modo geral, podemos constatar evoluções semelhantes na Argentina e no México. Na Argentina, as exportações baixam no quarto trimestre de 2008 (passam de 21,5 mil milhões de dólares no terceiro trimestre para 15,5 mil milhões no quarto trimestre), seguindo a queda da cotação das matérias-primas e a redução dos volumes de bens manufaturados exportados. As exportações diminuem ao longo do primeiro bimestre de 2009 em 30,4% em razão de uma queda ao mesmo tempo dos preços (-14%) e dos volumes (-19%), principalmente das matérias-primas (-35%) e dos bens manufaturados de origem industrial (-21%). Contudo, as exportações de origem agrícola ficaram em melhor posição (-11%).⁷ E como as importações caem por conta da redução do nível de atividade, o saldo comercial permanece relativamente estável – o que não é o caso do México (Mayer Serra, 2009).

As exportações começaram a baixar em agosto de 2008, tendo, em dezembro, alcançado a mais significativa queda. Em abril de 2009, as exportações totalizaram 17,823 mil milhões de dólares, contra 25,184 mil milhões em agosto de 2008; com a pronunciada queda do nível de atividade, as importações igualmente se reduziram, passando de 26,2 para 18,05 mil milhões (fonte: INEGI). O déficit perdurou. Não houve salto nas exportações de produtos manufaturados, mas podemos espe-

rar uma pequena melhora da situação externa graças à alta da cotação do petróleo – pequena, pois a participação de derivados de petróleo no total das exportações é relativamente fraca. Excetuando o petróleo, tais exportações se dividem aproximadamente meio a meio entre as indústrias de montagem e os produtos manufaturados sem montagem. A melhoria será tão leve quanto o nível das exportações, que depende fundamentalmente da conjuntura norte-americana e pouco da conjuntura dos países asiáticos (mais de 80% da das vendas é destinada aos Estados Unidos e ao Canadá). Dessa forma, o México permanece o país mais vulnerável e mais frágil entre os três países analisados, em razão da natureza das suas exportações e da sua concentração. Poderíamos acrescentar que se o México é pouco dependente das suas exportações de petróleo no inerente às contas externas, ele o é bem mais em respeito a suas receitas fiscais. Uma queda da cotação do petróleo diminui suas margens de manobra quanto à possibilidade de efetuar uma política anticíclica ao nível das suas despesas públicas. Nesse sentido, sua economia permanece “petrolizada”.

VULNERABILIDADE FINANCEIRA: A AMÉRICA LATINA VOLÁTIL

A aplicação das “recomendações” do Consenso de Washington (CW) permitiu reduzir o aumento vertiginoso dos preços em vigor nos anos 1980 e a retomada do crescimento (modesta, como no Brasil e no México; enérgica, como na Argentina). Permitiu também uma melhoria no nível de vida das categorias mais pobres da população sem ter havido de fato uma redistribuição das rendas em seu favor. Logo, trata-se, aparentemente, de um sucesso. O Consenso, entretanto, não era a única via para sair da “década perdida”: dadas as medidas de liberalização postas em prática sem programa social de acompanhamento, essa não era a via mais eficaz do ponto de vista

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

econômico, nem a mais ética do ponto de vista social.

Originalmente, o objetivo principal do Consenso de Washington, elaborado em 1990 por um grupo de economistas e de funcionários americanos do Banco Mundial e do FMI, era conter a vertiginosa alta dos preços na América Latina durante os anos 1980. O conjunto se apresentava sob a forma de “dez mandamentos” com um fio condutor: a liberalização dos mercados.

Estes eram os “dez mandamentos”: 1. disciplina fiscal; 2. reorientação das despesas públicas em benefício das necessidades de base – infra-estrutura, saúde e educação – e em detrimento do papel econômico do Estado; 3. reforma fiscal a partir de um alargamento da base fiscal e de uma baixa das taxas impostas; 4. liberalização das taxas de juros e abandono das taxas preferenciais para eliminar a “repressão financeira” e melhorar a seleção de investimentos graças a uma alta das taxas de juros; 5. taxa de câmbio competitiva (não foi claramente indicado se deveria ser fixa ou flexível); 6. liberalização do comércio exterior graças à redução drástica dos direitos alfandegários, ao fim dos contingenciamentos e à renúncia das autorizações administrativas; 7. liberação para os investimentos estrangeiros diretos pelo abandono dos pesados e custosos procedimentos administrativos de autorização de repatriamento dos lucros, dos dividendos e outros *royalties*; 8. privatização de empresas públicas; 9). abandono das regulamentações que instituíam barreiras à entrada e à saída de capitais que diminuía sua mobilidade, favorecendo os monopólios; 10. garantia dos direitos de propriedade.

Esses dez mandamentos não comportam explicitamente a liberalização da conta capital da balança de pagamentos. Há referência explícita à liberalização da conta de mercadorias e do investimento estrangeiro direto e nada acerca de outros movimentos de capital. É interessante notar a ausência de acordo entre os economistas do FMI e numerosos economistas or-

toDOS sobre este último ponto: o FMI preconiza uma liberalização da conta capital, enquanto economistas como McKinnon vêem nisso um perigo.⁸ O mesmo ocorre para o regime de câmbio nominal: fixo ou flexível? Ao longo da década de 1990 o FMI apoiou a manutenção de uma política de câmbio fixo (anunciar um câmbio flexível para sair da inflação poderia ter um impacto negativo sobre a credibilidade das medidas tomadas; mas, ao mesmo tempo, o abandono de uma possibilidade de regulamentar os fluxos de capital quando os câmbios são fixos é no mínimo arriscado, quando o afluxo de capitais é brutal ou num sentido ou no outro, como o exemplo extremo da Argentina pôde demonstrar). A maior parte dos economistas ortodoxos inclinam-se para as taxas de câmbio flexíveis (seria preciso « aguardar » a crise financeira do fim dos anos 1990 para que esse regime de câmbio fosse preconizado).

A aplicação dessas recomendações provocou forte volatilidade das taxas de crescimento e de câmbio nos diferentes países. Com as crises financeiras, as taxas de câmbio se depreciaram fortemente; em seguida, com a ultrapassagem destas, elas se apreciam também fortemente. As crises financeiras ao longo dos anos 1990 e no começo dos anos 2000 são resultado de regimes de crescimento “financeirizados”, próximos ao que Keynes chamou, em seu tempo, “economias cassino”. A apreciação das taxas de câmbio tem efeito triplo: tende a reduzir a valorização do capital e frear o crescimento (Ibarra, 2008); tende a limitar o valor agregado, favorecendo as importações que substituem segmentos de linhas de produção e a frear as inovações, dificultando a colocação de produtos de alta tecnologia (Salama, 2006; Bresser-Pereira, 2009). A vulnerabilidade das exportações dos países latino-americanos é, portanto, resultado da apreciação das taxas de câmbio no período de calmia financeira, mas também de uma relativa retirada do Estado da atividade econômica, favorecendo a ausência ou a quase ausência de uma política industrial, à semelhança do que

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

acontece nas economias asiáticas.

A média da taxa de crescimento do PIB é fraca nesses últimos vinte e cinco anos: pouco acima de 2%. É também volátil, o que explica, em parte, as reduzidas taxas de crescimento. Zettelmeyer mostrou que os períodos nos quais o crescimento *per capita* excede 2% ao ano são mais significativos e, sobretudo, mais longos, desde 1950, na Ásia do que na América Latina. Segundo seus trabalhos, a partir de então, ocorreram dez períodos de crescimento acima de 2% *per capita* na América Latina, contra onze na Ásia. No primeiro caso, a duração média desses períodos foi de 13,9 meses, chegando a 26,1 meses no segundo. Por fim, na América Latina essas fases de desenvolvimento excedem 15 anos em 30% dos casos, contra 73% na Ásia. Solimano e Soto (2005) notam inclusive que a porcentagem de anos de crise (taxa de crescimento negativo) sobre o período 1960-2002 foi de 42% na Argentina e de 29% no Brasil, mas apenas de 7% na Coreia do Sul e 5% na Tailândia. A Comissão Econômica para a América Latina da ONU, em seu relatório de 2008, mostrou que o desvio tipo da taxa de crescimento entre 1991 e 2006 foi particularmente elevado na Argentina (6,29) e mais fraco no Brasil (2,02), no México (3,05) e em outros países.

A globalização financeira, a finança internacional e a finança local são em parte responsáveis pela forte volatilidade do PIB, que iremos analisar em dois tempos: o primeiro dedicado à responsabilidade dos fatores internos e o segundo aos fatores externos.

AS CRISES FINANCEIRAS EXPLICADAS PRINCIPALMENTE POR FATORES INTERNOS

O Consenso de Washington foi aplicado a economias profundamente mortificadas pela longa e altamente inflacionista crise dos anos 1980. Suas recomendações traziam um triplo

objetivo: primeiramente, quebrar a forte inflação e retomar o crescimento. Esses dois objetivos deveriam conduzir a um alívio da pobreza e afastar, desse modo, o risco de implosão social que as políticas anteriores de gestão da dívida externa haviam tornado provável. O terceiro objetivo era continuar a pagar a dívida externa. O meio utilizado foi a liberalização rápida de quase todo o conjunto dos mercados, simultaneamente. Não retornaremos às discussões suscitadas por essas recomendações,⁹ ressaltaremos apenas um ponto: o andamento da execução das dez recomendações favoreceu a instauração de uma “economia cassino”. Sem ajuda do Estado (redução massiva das subvenções às exportações e das taxas sobre as importações, política industrial quase inexistente), a ruína do tecido industrial não permitia mais liberar um saldo da balança comercial suscetível de financiar o serviço da dívida externa. A única maneira de financiar esse serviço passava então pela capacidade de atrair capitais estrangeiros, o que não podia ser feito a não ser por uma liberalização do mercado de capitais e uma política de taxas altas de juros. A garantia de poder repatriar esses capitais e a elevada remuneração obtida terão efeito triplo: uma entrada em massa de capitais especulativos, uma vez que seria possível repatriá-los; um serviço da dívida financiado por essas entradas tanto pelo pagamento dos juros como do reembolso do capital e uma reapreciação da moeda nacional, com o aumento em poder das reservas internacionais, sobretudo com o conjunto dos saldos negativos financiados por essas entradas (saldo negativo da balança das contas correntes: comercial, juros e dividendos, amortização do principal da dívida externa). No âmbito dos bancos, isso se chama cavalaria, uma pirâmide (pagam-se os primeiros com a entrada dos últimos) e, mais cientificamente, um efeito Ponzi. Em nível dos Estados, chamou-se, durante vários anos, uma boa gestão da sua situação externa e uma modernização de sua economia pelos economistas do *main stream*.

INDICADORES DE VULNERABILIDADE E INDICADORES DE FRAGILIDADE

Os indicadores de vulnerabilidade externa levam em conta diferentes linhas da balança de pagamentos. Três indicadores, em geral, são privilegiados: o primeiro é um indicador de fluxo, com vistas a medir as necessidades de financiamento externo; o segundo relaciona as reservas com os fluxos; e o terceiro estabelece uma relação entre o passivo externo e seus componentes e o PIB. Esses indicadores foram aprimorados nos anos 2000. É esta aprimoração que explica o otimismo da maior parte dos economistas às vésperas da crise internacional. É ela que explica, em parte, sua cegueira. Com efeito, é preciso completar esses indicadores com indicadores da fragilidade que expressem a maior sensibilidade dessas economias ao mesmo tempo à conjuntura internacional e à financeirização da sua própria economia.¹⁰

Os indicadores de fragilidade traduzem a sensibilidade dos novos regimes de crescimento adotados com a aplicação (em maior ou menor intensidade, segundo o país) das « recomendações » do Consenso de Washington nos anos 1990, visando liberalizar os mercados;

- Uma abertura às trocas comerciais e aos fluxos financeiros internacionais mais significativa, facilitando os efeitos de contágio da crise;

- Com a liberalização, a taxa de juros se torna uma “variável de bouclage” e o regime de crescimento instituído com a liberalização tende a funcionar como uma “economia cassino” (para retomar uma expressão de Keynes), na origem de uma forte volatilidade do PIB e de uma incapacidade de reduzir a pobreza.

- Uma tendência à apreciação da taxa de câmbio interrompida por crises financeiras. Numerosos estudos mostram os efeitos negativos sobre a rentabilidade do capital e o aumento

da valorização da taxa de câmbio. A tese central é a seguinte: a apreciação da taxa de câmbio dificulta as exportações, exceto as de matérias-primas, e apenas uma maior competitividade pode compensar essa deficiência. São duas as conseqüências: a redução do valor agregado das exportações e o aumento significativo de importações em segmentos de produtos outrora fabricados localmente. As linhas de produção são menos integradas, sem que para tanto as exportações mudem fundamentalmente de natureza, e a apreciação da moeda nacional dificulta a produção de bens de alta tecnologia. Ora, são as exportações desse tipo que permitem uma inserção sólida na economia mundial e diminuem a vulnerabilidade externa de países que as possam desenvolver.¹¹

Nas situações nas quais a balança comercial ficar muito negativa, como será o caso em meados de 1990 no México (crise conhecida sob a alcunha de “Efeito Tequila”), ou quando a fragilidade dessas economias as expuser desmesuradamente às crises, como no caso do Brasil em relação às crises na Ásia e na Rússia no fim do milênio, ou quando a capitalização insuficiente dos bancos não lhes permitir escapar aos efeitos de contágio da crise, como foi o caso da Argentina em relação à crise mexicana, quando a continuação do plano de conversibilidade (*currencyboard*) tornar-se, enfim, insustentável (como na Argentina entre o fim dos anos 1990 e o começo dos anos 2000), haverá uma saída em massa de capitais. Para prevenir ou mesmo frear essas fugas, os governos aumentarão substancialmente suas taxas de juros (no Brasil elas chegarão a quase 50%) e garantirão (como no México) o risco de câmbio.

Finalmente, a taxa de juros serve como “variável de bouclage” no período de calmaria, permanecendo relativamente alta para atrair capitais – daí a apreciação da moeda nacional com as conseqüências que temos visto sobre a qualidade das exportações -, e de *instrumento* privilegiado para lutar contra a fuga de capitais. A manipulação das taxas de juros é insuficiente para bloquear as saídas de capitais, mas as ta-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

xas extremamente elevadas provocam a crise e a forte volatilidade das economias. O México e a Argentina inauguram um percurso de tipo “montanhas russas”. Em um ano, a queda da taxa de crescimento do PIB será da ordem de onze pontos, seguindo o Efeito Tequila; ela será de menor amplitude no Brasil no fim dos anos 1980, e novamente no começo dos anos 2000 com a chegada de Lula à presidência da República. Essa queda será muito significativa e longa na Argentina com a implosão do plano de conversibilidade (o PIB cairá 16% em um ano, e no ano calendário de um pouco mais de 10%). Em consequência, seu custo social virá com uma rápida volta do aumento da pobreza.

A CRISE EXPLICADA PRINCIPALMENTE PELO CONTÁGIO DA CRISE FINANCEIRA “DO NORTE”

As políticas econômicas liberais provocaram, todavia, relativa modernização do aparelho econômico em cada uma dessas economias. É essa modernização que explica em parte a volta do Brasil e da Argentina a saldos positivos das balanças comerciais. Contudo, sua insuficiência está na origem da manutenção de saldos negativos no México.

As taxas de investimento e as capacidades de produção aumentaram fortemente na Argentina, e com elas a produtividade do trabalho. Certamente, partindo de um nível muito fraco, o investimento cresceu 273% entre setembro de 2002 e setembro de 2008. Certos setores intensivos em capital tiveram grandes altas entre setembro de 2002 e setembro de 2008, como o automobilístico (427%), as indústrias mecânicas (183%) e a metalurgia (49%); o têxtil, exemplo de setor intensivo em mão-de-obra, aumentou 206%. Os dados para o Brasil são mais modestos, mas seu aparelho produtivo foi menos atingido nos anos 1980, não sofreu uma crise tão violenta no fim dos anos 1990 e, sobretudo, o país não foi objeto de uma política tão liberal como a Argentina na última década. Essa moderniza-

ção se explica também pelo aumento dos investimentos estrangeiros diretos. Os movimentos de capitais mudam de natureza: menos capitais especulativos de curto prazo, mais investimentos estrangeiros diretos e, nos dois anos anteriores à crise financeira internacional, uma significativa entrada de capitais de investimentos em portfólio (ações), tornando-se particularmente lucrativas as bolsas emergentes.¹² Empresas brasileiras, mexicanas e argentinas começam a investir massivamente no exterior. Entre as dez primeiras empresas transnacionais das economias emergentes, medidas pela importância de seus ativos, uma é brasileira e as outras asiáticas; mas, medidas por suas vendas no exterior, duas são brasileiras, uma mexicana e as outras asiáticas em 2006 (Acioly; Alves; Leao, 2009). Essas economias parecem então menos frágeis que no passado.

Foi neste contexto de reencontro do crescimento que surgiu a crise financeira internacional. A maior parte dos fundamentos era melhor às vésperas dessa crise. As necessidades de financiamento externo em relação ao PIB, as reservas em meses de importações e o passivo externo diante do PIB – indicadores de vulnerabilidade – estavam igualmente bem melhores e os economistas do governo, no mínimo, otimistas.¹³ Duas sombras nesse quadro um tanto idílico: a proporção crescente dos investimentos em portfólio (ações), por natureza mais voláteis que os investimentos estrangeiros diretos, e o aumento dos dividendos pagos pelas empresas multinacionais, explicado pela internacionalização crescente dessas economias e pelo novo poder dos acionistas. Volatilidade e repatriamento são os dois fatores que irão desempenhar importante papel com a crise financeira internacional.

A explosão da bolha financeira conduziu à desvalorização brutal dos ativos, e o que ontem favorecia a bolha (o “*equity value*”, ou seja, a diferença positiva entre o valor de mercado e o crédito acordado) se transforma em seu contrário (o valor de mercado despenca e se situa doravante abaixo do valor dos

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

créditos a reembolsar). A reversão do ciclo provoca uma drenagem brutal de liquidez: as empresas financeiras estão à procura de liquidez para financiar um risco que ontem, transferido e disseminado, tornou-se fortemente reavaliado; do mesmo modo, as empresas não financeiras, com a desvalorização de sua capitalização, vêm toda uma série de aplicações ir para o vermelho e são confrontadas com crescente falta de liquidez. Os bancos param de fazer empréstimos entre si e *a fortiori* freiam brutalmente seus empréstimos às empresas. O “*crédit crunch*” transforma a crise financeira numa crise econômica nos países desenvolvidos e tem por consequência imediata uma queda significativa do comércio internacional. Diante da situação, a crise se torna sistêmica, afeta inclusive empresas que tiveram uma gestão prudente, longe da manipulação antes lucrativa de produtos financeiros capitalizados.

Conforme podemos observar, a crise financeira se propaga com força para além-fronteiras através dos canais forjados pela globalização comercial e financeira. A contração dos mercados externos é fonte de crise nas economias emergentes, como vimos. A falta de liquidez das matrizes das empresas transnacionais as leva a procurar liquidez nas filiais: as saídas de capitais se multiplicam, as bolsas despencam e as moedas são fortemente depreciadas em relação ao dólar ao longo do último semestre de 2008. Na Argentina, a fuga de capitais chega a 23 mil milhões de dólares em 2008, 5,6 mil milhões no primeiro trimestre de 2009 e 2,5 mil milhões ao segundo trimestre, consoante o Banco Central. Ante a probabilidade de uma continuação da depreciação, os depósitos em dólares nos bancos aumentam (1,5 mil milhões no primeiro trimestre). A fuga de capitais do Brasil se explica da mesma forma, entretanto com uma variação de tamanho: algumas empresas haviam especulado com a apreciação do real e sua forte depreciação lhes custou caro, no total mais de 5 mil milhões de dólares para as três empresas mais importantes – Sadia e Aracruz: 2,1 mil milhões cada, e Votorantin: 1 mil milhões (FMI, 2009 : 21). Os

investimentos líquidos em portfólios e os créditos do exterior baixam 7,5 mil milhões em 2008, dos quais 21,5 mil milhões no primeiro trimestre de 2008, para novamente aumentar em 2009; os dividendos pagos e os lucros repatriados aumentam consideravelmente e atingem mais de 25 mil milhões de dólares em 2008, segundo o Ministério da Fazenda. Nesse contexto, os investimentos estrangeiros diretos permanecem estáveis num nível elevado. Depois de ter ficado ligeiramente positivo, o saldo em conta corrente torna-se negativo desde o começo de 2008, atingindo -1,41% do PIB depois de ter chegado a -1,79% em dezembro de 2008, momento mais forte da crise segundo a mesma fonte. O contágio financeiro segue os canais das carteiras de investimento, créditos, dividendos e repatriamentos de lucro, fato bastante lógico, já que exprime uma forte procura de liquidez para atenuar os efeitos do “*crédit crunch*” em países desenvolvidos. A crise tem efeitos sobre a economia real.

A queda da produção industrial é impressionante; maior do que a prevista pela maioria dos economistas. No Brasil, de janeiro a abril de 2009, a produção industrial cai 14,7%¹⁴ enquanto a produção de bens de capital cai 22,6%, segundo o IBGE; a queda do PIB será de -0,7% segundo o Bradesco e de -1,5% segundo o FMI. Na Argentina, a atividade industrial de janeiro de 2008 a janeiro de 2009 diminui 9,7%. Os setores mais afetados são o automobilístico (-58%), a siderurgia e a metalurgia (-36,6%), segundo o IPI-UADE. O PIB deveria cair fortemente, passando de 7% a -3%. No México, a produção industrial cai mais de 13% de fevereiro a fevereiro, o PIB se reduz 4,4%.

Seria um erro atribuir somente ao contágio financeiro a responsabilidade da crise na economia real. Decerto, ele provoca uma rarefação do crédito, mas os bancos não são tão afetados quanto os dos países industrializados, na medida em que seu tamanho não lhes permitiu desenvolver com tanta intensidade operações sobre produtos capitalizados altamente especulati-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

vos. No entanto eles sofreram repercussões dessa crise financeira em razão da amplitude que a globalização financeira atingiu nos últimos anos, repercussão que se traduziu em uma contração dos créditos acordados e em dificuldades de investimento. Entretanto, a responsabilidade maior pela amplitude da crise parece provir sobretudo da contração dos mercados exteriores e da queda das exportações de produtos industrializados, tanto mais que as políticas econômicas anteriores de apreciação da moeda e de relativa manutenção de profundas desigualdades fragilizaram essas economias. *Via* queda das vendas industriais externas e das restrições de crédito, a crise financeira precipita a crise nas economias latino-americanas tomando canais específicos.

**O QUE PENSAR DAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS
E DAS COALIZÕES E CONFLITOS DE INTERESSE?**

Essa crise não havia sido prevista nem pelos governos, nem pela maior parte dos economistas do *main stream*. Quando ela surgiu, primeiramente foi negada, e depois subestimada. Essa subestimação é ao mesmo tempo produto de uma certa cegueira (como aceitar que fomos nos enganar a esse ponto?) e de um “jogo” político (não angustiar os agentes econômicos e tentar evitar desse modo que a crise se agrave). Procurou-se manter uma legitimação política, anunciando que seria possível evitar a crise – enfim, “ganhar tempo” para procurar novas alianças. A amplitude da crise foi em seguida reconhecida, para imediatamente ressaltar a eficácia das primeiras medidas tomadas e anunciar seu fim próximo...

Em conjunto, as medidas tomadas mais parecem um “tapaburaco” que a aplicação de medidas inspiradas num retorno a Keynes. São elas de várias ordens: há aquelas de caráter geral, como a redução das taxas de juros, a diminuição das reservas obrigatórias dos bancos, maior disposição para financiar grandes projetos, sobretudo concernentes ao desenvolvimento de

infra-estrutura em colaboração com o setor privado, aumento do salário mínimo e mesmo do emprego público.¹⁵ Apesar dessas reduções, as taxas de juros permanecem em níveis elevados (muito elevados no Brasil, particularmente se comparadas àquelas em vigor nos países industrializados). As reservas obrigatórias limitam ainda a liquidez dos bancos privados e, para estimular o crédito, “pacotes” e garantias de empréstimos são acordados aos bancos públicos a fim de que eles possam oferecer empréstimos às empresas e à população.

As medidas de caráter particular são várias:

- Generalização de medidas de exceção sobre as taxas de juros: taxas reduzidas para a compra de automóveis, apartamentos, etc., visando incentivar as famílias a contrair empréstimos e consumir mais do que lhes permitiria seu nível de renda¹⁶ e dinamizar um mercado interno relativamente pouco vibrante em razão das profundas desigualdades de renda. Taxas reduzidas para a indústria, com vistas a facilitar investimentos em uma série de projetos industriais;

- Garantias específicas dos bancos públicos aos bancos privados em suas concessões de crédito às trocas externas facilitando o financiamento das exportações, mais complicadas pela dificuldade de encontrar financiamento internacional;

- Medidas protecionistas para favorecer a produção interna;

- Redução de impostos sobre uma série de produtos e, em certos casos, redução do imposto de renda;

- Subvenções diversas com o propósito de relançar o mercado interno;

- Medidas protecionistas pontuais (aumento de tarifas alfandegárias, reintrodução de licenças de importação e medidas que se aproximam de contingenciamentos sobre alguns produtos ditos sensíveis, redução de taxas de exportação existentes).¹⁷

Ao todo, essas medidas têm duas características principais: são antes de tudo pragmáticas (o que não significa ineficazes)

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

e sua amplitude é pequena. Pragmáticas porque obedecem pouco ou nada a uma lógica liberal. Longe vai o tempo em que os governos procuravam unificar as medidas, limitando a multiplicação das taxas de juros, diminuindo as subvenções, etc. Com a crise, o que domina é a exceção, tanto que ficou muito difícil compreendê-la sem apelar para especialistas capazes de se situar no emaranhado de medidas decididas em caráter de urgência. O conjunto das medidas de exceção traduz na verdade uma política de “tapa-buracos”, reflete uma política “pouco pensada” cuja eficácia não se revelou até hoje. A crise, ontem negada, logo se imporia.

Seria um erro pensar que os especialistas poderiam ter evitado os efeitos da crise internacional. Independentemente do que façam os governos, é preciso reconhecer que eles não poderiam evitar o contágio. Entretanto, políticas de reativação mais “pensadas”, mais coerentes, teriam diminuído as consequências da crise internacional e sobretudo preparado saídas “por cima”, como veremos adiante. Nem todos os governos reagiram com a mesma rapidez e alguns adotaram políticas menos “desordenadas” que outros. É o caso do Brasil, por exemplo. As medidas tomadas, apesar do seu aspecto desordenado e da sua eficácia relativa, às vezes servem para legitimar a ação dos governos quando conseguem disseminar a idéia de que sem elas a situação teria sido pior e que, graças a elas, os efeitos de uma crise – sobre a qual eles não teriam responsabilidade, já que “veio de fora” – foram atenuados e permitem vislumbrar o seu desenlace próximo.¹⁸

Uma política econômica “não pensada” gera, entretanto, dinâmicas imprevisas e futuras coalizões e conflitos de interesses, já em gestação, mas ainda pouco perceptíveis. Basta recordar os anos 1930: a crise internacional suscitara uma industrialização “não pensada” (segundo as palavras da Cepal) ao longo do decênio e gerou alianças de classe, fazendo nascer

nesses países regimes políticos “bonapartistas” (Varguismo no Brasil, Cardenismo no México e Peronismo na Argentina), eles próprios na origem de uma industrialização mais pensada, orientada para a indústria pesada. Isso mostra o quanto a crise de hoje é suscetível de gerar “surpresas” e o quanto convém desconfiar de análises deterministas. Aliás, a gestão da crise pelos diferentes governos é um dos primeiros sinais desse futuro em andamento encoberto, como veremos.

De pouca amplitude? Comparadas às medidas adotadas pelos países industrializados, as dos países emergentes são pouco significativas.¹⁹ Enquanto os déficits orçamentários alcançam ápices na maioria dos países industrializados, os do Brasil, da Argentina e do México permanecem moderados e crescem pouco, com os governos se limitando a reduzir de um a dois pontos seus superávits primários (saldo orçamentário antes do pagamento dos juros vertidos ao título da dívida pública interna).²⁰ Se tomarmos o caso do Brasil, encontramos diante dos seguintes paradoxos: as taxas de juros reais são ainda muito elevadas enquanto a taxa de inflação é baixa, levando ao excedente primário no orçamento e o déficit orçamentário permanecendo pequeno. Entretanto, é verdade que tal como nos outros países da América Latina, os bancos brasileiros foram muito pouco afetados pelos produtos financeiros tóxicos e as grandes empresas o foram, especialmente sobre os produtos derivados, ligados à taxa de câmbio. A sofisticação financeira destes últimos anos não os afetou profundamente, sobretudo em razão de seus mercados financeiros ainda relativamente estreitos. A crise financeira traduziu-se por contrações repentinas e brutais de suas exportações, por uma rarefação do acesso aos créditos internacionais e por fugas de capitais de grande amplitude, na medida em que as matrizes buscavam liquidez nos mercados emergentes provocando uma crise econômica.

A eficácia das políticas anticíclicas é problemática. Enquanto

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

o saldo da balança comercial mantém-se positivo na Argentina e no Brasil, continua negativo no México. O excedente comercial nas trocas internacionais da Argentina e do Brasil deve-se mais a uma redução drástica das importações que a um aumento das exportações, apesar da retomada da alta das cotações de matérias primas. O superávit primário do orçamento permanece significativo. Esses dois fundamentos são reveladores da existência de margens, em especial no Brasil e na Argentina, para a adoção de uma política de retomada mais vigorosa. Por várias razões a *intervenção do Estado não está à altura* dos desafios impostos pela crise. O crescimento das despesas públicas é relativamente tímido se comparado ao dos países industrializados, já que há superávits primários importantes. As facilidades de crédito outorgadas e a queda das taxas de juros não permitem financiar os investimentos a menos que estes sejam considerados rentáveis pelos tomadores de decisões, o que não é o caso. Contudo, tais facilidades dirigidas às famílias, notadamente para a aquisição de bens duráveis como automóveis e moradia, podem lhes permitir consumir mais e dessa forma, em certa medida, reativar a atividade econômica.²¹ As despesas em infra-estrutura, decididas e postas em prática freqüentemente com uma parceria público-privado, podem ser facilitadas pela existência de um grande Banco de Estado, como é o caso no Brasil (BNDES). Nos outros países, a ausência de um grande Banco do Estado pode dificultar a efetivação destas medidas.

A melhoria do poder de compra das categorias mais modestas (assistências diversas, aumento do salário mínimo), uma vez efetivada, poderia ter um efeito positivo sobre o crescimento, limitando até certo ponto os efeitos negativos da redução da demanda exterior. A aposta feita pelos governos é simples: trata-se de substituir a ausência de dinamismo dos mercados externos por uma dinamização do mercado interno. Justificada socialmente – os mais pobres são mais vulneráveis às crises, e

são consideráveis as desigualdades de renda nesses países –, sua eficácia é limitada. É difícil dinamizar o mercado interno com desigualdades tão profundas. Não é uma redistribuição que é preciso considerar, mas uma revolução fiscal, possível apenas se os conflitos de classe que ela implica forem superados, o que parece não ser o caso ainda. Vive-se hoje um estranho período nesses países: a produção cai, mas as bolsas sobem novamente, os investimentos em carteiras retornam e as moedas são valorizadas,²² dando a impressão de que a fase mais dura da crise passou. Tal contexto certamente não favorece políticas econômicas que estejam à altura do desafio da crise, pelo menos no momento.

Entre estas, medidas de urgência sem reforma fiscal com vistas a diminuir sensivelmente as desigualdades, ausência de diretrizes de política industrial, moderado apoio aos investimentos públicos em infra-estrutura e a não revisão da política cambial já que, como vimos, a aceitação da apreciação pode ter efeitos negativos em termos de crescimento e de estrutura das exportações.²³ Para retomar um conceito desenvolvido por Habermas, essas políticas traduzem os déficits de racionalidade do Estado e não são de natureza a inverter as evoluções estruturais que analisamos na primeira parte.

DÉFICIT DE RACIONALIDADE

Déficit de racionalidade e déficit de legitimidade são dois conceitos caros a Habermas. O termo déficit tem por objetivo ressaltar que a racionalidade ou a legitimação não pode ser total. O déficit é, portanto, mais ou menos significativo.

O déficit de racionalidade é um conceito menos conhecido que o de legitimação, que com ele mantém complexas ligações. O déficit de racionalidade traduz as dificuldades encontradas pelo Estado para “produzir” o crescimento e a coesão social. Ele traduz a capacidade ou a incapacidade dos gover-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

nos de agir de maneira eficaz sobre o tecido industrial e sobre os conflitos existentes (Habermas, 1978). Como vimos, comparados aos países asiáticos, os Estados latino-americanos sofreriam de um déficit de racionalidade maior, na medida em que as vantagens comparativas da sua indústria são mais débeis e que seu crescimento decorre sobretudo do desenvolvimento das exportações de produtos primários. A crise questiona novamente esse déficit de racionalidade. A racionalidade procurada pelo Estado não é a mesma nas economias exportadoras, nas economias cujo regime de crescimento é por substituição das importações e nas economias caracterizadas por uma influência crescente das finanças sobre o setor produtivo. No primeiro caso, as relações do Estado com aqueles cujas rendas estão ligadas ao desenvolvimento das matérias-primas exportadas são mais ou menos racionais, conforme a capacidade do Estado de impulsionar essa divisão internacional do trabalho; no segundo caso, o Estado substitui a falta de capital tornando-se empresário nos setores pesados e semipesados e sua racionalidade se mede pela amplitude do crescimento; no terceiro caso, a racionalidade do Estado é medida pela sua capacidade de permitir um desenvolvimento das finanças e, ao mesmo tempo, limitar os efeitos negativos que a dinâmica da financeirização gera no comportamento dos investidores. Esses efeitos negativos se caracterizam pelo desenvolvimento de novos comportamentos especulativos, ligados aos lucros financeiros em detrimento dos investimentos, às relações privilegiadas dos bancos e às necessidades do Estado de financiamento de sua dívida interna e, enfim, pela voracidade do setor financeiro que, sugando uma parte crescente dos lucros do setor produtivo, deixa pouca margem para um aumento da taxa de investimento, impede que os salários possam evoluir no ritmo da produtividade do trabalho e conduz à busca por aumentos de produtividade mais pela reorganização do trabalho (mais flexibilidade, precariedade) do que pela introdução de equipa-

mentos novos. O déficit de racionalidade é, portanto, relativo ao tempo e aos regimes de crescimento.

COALIZÕES E CONFLITOS TORNANDO DIFÍCIL UMA “SAÍDA POR CIMA” DA CRISE

Para compreender as particularidades da intervenção do Estado e seus limites, é preciso levar em consideração vários fatores: as coalizões e conflitos de interesse presentes nos governos, os mecanismos de legitimação em jogo, a compreensão da natureza de uma crise não prevista, e, enfim, a personalidade dos chefes de Estado. As coalizões e os conflitos de interesse presentes no seio do governo se traduzem ao mesmo tempo por um déficit de racionalidade relativo e uma legitimidade significativa para o governo brasileiro e mais particularmente para o presidente do Brasil. Ademais, o governo argentino conhece dois déficits importantes – o da racionalidade e o da legitimidade – ainda que nesses últimos anos seu crescimento econômico tenha sido claramente superior ao do Brasil. Apresentaremos aqui esses dois percursos – o do Brasil e o da Argentina – que, ao se situarem no exato oposto um do outro, são instrutivos.

Tratando-se das coalizões de interesse, a política de elevadas taxas de juros sustentada pelo Banco Central brasileiro possui alto custo orçamentário: o serviço da dívida interna aproxima-se de 7% do PIB, já tendo chegado a 10%. Essa política é, em contrapartida, muito vantajosa para vários setores: os bancos, que subscrevendo os títulos emitidos pelo governo, obtêm lucros muito altos, as grandes empresas e os exportadores que aplicam em títulos lucrativos e obtêm empréstimos para investir a taxas reduzidas. Essa política favorece a financeiraização da economia e enriquece os aplicadores.

A política de altas taxas de juros, unida à da manutenção de superávits primários no orçamento, tem um efeito positivo

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

sobre sua credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais, e se traduz por um considerável afluxo de capitais. As bolsas conhecem um desenvolvimento significativo e tornam-se mais lucrativas do que as dos países industrializados. A atratividade das bolsas é tão importante quanto o aumento das reservas internacionais, e a diminuição da vulnerabilidade externa traduz-se na valorização da moeda nacional em face do dólar. É o que explica o apoio desses setores e sua coalizão de interesse.²⁴

Ao mesmo tempo, a apreciação da moeda nacional, acompanhada pela liberalização das trocas externas, tende a eliminar as empresas manufatureiras menos competitivas. Uma substituição das importações ameaça, portanto, porções inteiras do tecido industrial. Desse ponto de vista, há um conflito de interesses das empresas ameaçadas com a política de câmbio do governo. Entretanto, aquelas que têm condições de resistir à forte concorrência beneficiam-se da importação de bens de equipamentos a menor custo em razão dessa apreciação. Enfim, o aumento do salário mínimo real e a política de redistribuição de rendas em favor dos mais pobres alargam o mercado interno, sobretudo quando acompanhados de uma política que estimula o endividamento das famílias, beneficiando as empresas que produzem para esse mercado. Dessa forma, os conflitos potenciais são parcialmente compensados pelas perspectivas de lucro reforçadas. Portanto, o conflito de interesses não diz respeito ao conjunto do setor industrial e, quando existe, pode ocasionalmente ser atenuado pelos efeitos positivos da expansão do mercado interno sobre a rentabilidade das empresas. O setor exportador de matérias-primas, cujos preços são fixados em dólar ou em libras, encontra-se penalizado por essa política, já que a apreciação diminui o rendimento em moeda local. Mas esse feito negativo é compensado por condições de crédito mais favoráveis, por subvenções e pela alta da cotação de matérias-primas. A valorização

da moeda, cujos perversos efeitos em termos de estratégia de industrialização e de taxas de crescimento já abordamos, tem o efeito positivo de retardar a elevação dos preços. A alta da cotação das matérias-primas se traduz em um aumento relativo dos preços de produtos alimentícios que afeta em particular as camadas mais vulneráveis da população. Porém, seu efeito, embora elevado, foi atenuado pela apreciação da moeda nacional. As rendas aumentaram e, unidas às rendas financeiras, elas constituíram o cimento da coalizão de interesses.

DÉFICIT DE LEGITIMIDADE

Com o desenvolvimento do capitalismo na América Latina, a ascensão do Estado na economia se efetivou a partir de formas de legitimação que mesclam antigos modos de dominação: o autoritarismo se junta ao paternalismo, o universal servindo para favorecer a exclusão. O apoio popular recebido por esse ou aquele governo não repousa, necessariamente, sobre formas de designação e de revogação do tipo democrático clássico, respondendo aos “canhões” ocidentais. Contudo, mesmo quando as regras do jogo democrático parecem aplicadas – como é o caso hoje na maior parte das economias semi-industrializadas latino-americanas – as relações do Estado com os indivíduos são diferentes segundo o estrato ao qual eles pertencem, tamanha a segmentação econômica da sociedade. As desigualdades sociais são a tal ponto importantes que estas sociedades podem ser definidas por seu *apartheid* social.

Compreender a maneira como os diferentes estratos da população, praticamente isolados uns dos outros, vêem o Estado, não é tarefa simples e remete à particularidade de regimes políticos profundamente marcados pela história cultural e social de cada um desses países, compreendida em sua historicidade. As demandas específicas do Estado segundo o pertencimento a uma ou outra camada da população traduzem-se

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

por formas de apoio específicas aos regimes políticos. Essas formas podem consolidar os processos de democratização em curso, mas podem também conduzir ao apoio local de poderes de fato, substituindo-se o Estado central, quando este não está mais em posição de assegurar o mínimo exigido. Diz-se, então, que o Estado é poroso, pois ele não controla a totalidade do seu território e o é ainda mais quando se mantêm ou se desenvolvem guerrilhas, como na Colômbia. As organizações criminosas – notadamente aquelas ligadas ao tráfico de drogas, particularmente lucrativo – à procura de uma certa legitimação para seu objetivo de perenizar seus negócios, ocupam funções atribuídas ao Estado e “fazem sua justiça” pelo exercício da violência às expensas da democracia.

De maneira geral, a relação entre repressão e legitimação é complexa e uma não pode ser reduzida ao inverso da outra. Se a legitimidade é forte, a coerção pode não vir a se exercer, salvo se ela faz parte dos mecanismos legitimadores – mas é verdade que mesmo nesse caso ela é uma “faca de dois gumes” e pode provocar déficits de legitimidade quando não aparece justificada segundo os códigos de valor dominantes. Mas a complexidade do seu aparelho de produção e o adensamento da sua formação social dá à aplicação de regras do jogo democrático mais legitimidade. A legitimidade passa cada vez mais pela democracia, sem com ela se confundir. A transmissão dos valores culturais, herdados do passado mas também transformados pelas mutações econômicas e pela influência de novas idéias, pesa de modo diferente e diferenciado nesses países.

Sem querer entrar novamente no debate sobre democracia formal (aquela das urnas) e democracia real (aquela dos relatórios de produção), notamos com Caputo (2004)²⁵ a separação essencial entre o progresso da democracia de um lado e o prosseguimento – se este lhe é a extensão – das profundas desigualdades, de outro. Vários autores insistem na separação entre a cidadania política e a cidadania social. O'Donnell (em

Caputo, 2004), por exemplo, desenvolve a idéia segundo a qual nos países em vias de desenvolvimento, mais particularmente na América Latina, o Estado não é “universal”. Segundo este autor, três aspectos caracterizariam o Estado: a eficácia da sua burocracia, a efetividade do seu sistema legal e a credibilidade entendida como realização do bem comum da Nação. O Estado pode ser pouco eficaz, e o é algumas vezes, em períodos de ditadura. Mas, em regra geral, essas três características são muito mal exercidas. A aplicação do direito está na ordem do virtual e do arbitrário e, nesse sentido, o sistema legal é pouco aplicado, desviado, e favorece outras formas de ilegalidades. O trabalho informal é, por exemplo, contrário ao direito – e ele existe massivamente. Essa forte presença, negada pelo Direito e aceita de fato, manifesta a possibilidade de decisões arbitrárias sobre certas categorias de trabalhadores informais, como os ambulantes. O Direito se aplica segundo a boa vontade, sendo assim a porta aberta à corrupção no varejo. Pagar ou ser vítima do Direito, eis a espada de Dâmocles erguida sobre as cabeças de vários indivíduos para os quais o Direito não tem a universalidade que deveria.

No mesmo sentido, Caputo (2005)²⁵ ressalta que o índice de democracia, numa escala de zero a um, melhorou significativamente na América Latina nos últimos vinte e cinco anos. Retomando os cálculos feitos pelo PNUD, Caputo relembra que na época das ditaduras ele estava mais próximo de zero (0,28), e em seguida aumentou significativamente, atingindo 0,93. Durante a mesma época, a renda média *per capita* aumentou em apenas 300 dólares. A pobreza e a indigência permanecem, portanto, em níveis extremamente elevados, assim como as desigualdades. Dessa forma, a cidadania social está longe de ter progredido no ritmo da cidadania política. Enquanto o indicador de Morley, construído para medir a evolução das reformas que visam liberalizar os mercados (liberalização financeira nacional e internacional, liberalização co-

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

mercial, reforma fiscal e desregulamentação do Estado), indica uma progressão elevada (0,52 em 1977 e 0,82 em 2000), o indicador que procura medir ao mesmo tempo o direito à vida e à integridade física e as ameaças de perseguição por razões políticas, construído a partir de dados da Anistia Internacional e do Departamento de Estado dos Estados Unidos, passa de 3 para 2,6 numa escala de 1 a 5, onde 5 corresponde ao estado de terror (na Europa, ele é de 1,1). A melhoria é sensível para o indicador que mede a liberalização, e fraca para a vida real dos indivíduos.

A política governamental de Lula assemelha-se a um *iceberg*. A parte visível, emersa – correspondente à melhoria das camadas de baixa renda –, é bem menos significativa que a parte imersa, a finança. O setor financeiro e as grandes empresas obtêm um lucro considerável dessa política e, com elas, os acionistas. A diminuição das desigualdades esconde o que os economistas chamam de uma deformação da curva de Lorentz. As camadas mais ricas (1% ou mesmo 0,1% da população) vêem sua porção aumentar dentro da renda nacional e as camadas mais pobres (30% da população) assistem a um melhoramento da sua situação.²⁶ A política de redistribuição das rendas em seu favor constitui a parte mais visível do *iceberg*. Ela representa menos de 10% do montante pago a título do serviço da dívida interna entre 2003 e 2007, provavelmente maior hoje em razão da baixa relativa das taxas de juros e da alta do número de beneficiários das bolsas-família, principal canal dessa redistribuição. Frágil, se comparada ao que custa a financeirização, ela tem uma « rentabilidade » em termo de legitimação considerável. E é aí que intervém a personalidade dos dirigentes: enquanto, em porcentagem do PIB, as somas empregadas na luta contra a pobreza são aproximadamente equivalentes em cada um desses países, apenas o governo de Lula tira dela um benefício político.

Em período de crise, essa coalizão de interesses é posta à

prova: as taxas de juros caem, embora permaneçam elevadas, o que estabelece o enriquecimento pelas aplicações financeiras; as taxas de câmbio se valorizam, o que vai ao encontro dos interesses dos exportadores de matérias-primas no momento em que as cotações, embora novamente em alta, não atingem os altos níveis que outrora conheceram. A reativação pelo mercado interno tem efeitos fracamente positivos, apesar de reais. A falta de perspectiva a médio e longo prazo provoca um *déficit de racionalidade*, mas o *déficit de legitimação* que deveria provocar a crise com seu séquito de dificuldades concentradas sobre os mais vulneráveis não se faz presente, muito pelo contrário. Déficit de racionalidade e manutenção da legitimidade parece ser a fórmula do governo brasileiro. Esse não é o caso nem da Argentina, nem do México.

Durante anos a Argentina teve um crescimento do tipo asiático. Sua política de taxas de câmbio e de juros é heterodoxa se comparada à seguida pelo Brasil e pelo México, em menor medida. No entanto, o governo argentino sofre de um déficit duplo: de racionalidade e de legitimação.

Para compreender esses déficits, é preciso revisitar um conflito que apareceu claramente quando da tentativa de instauração de um sistema *progressivo* de imposição do valor das exportações de matérias-primas agrícolas segundo a evolução das suas cotações.

A grande alta das cotações de matérias primas de origem agrícola, embora diferenciada, está na origem do crescimento das rendas das quais se beneficiam, sobretudo as grandes fazendas na Argentina, e de uma concentração da produção sobre alguns produtos cuja rentabilidade é mais elevada. Assim, a produção de soja ocupava 37.000 hectares em 1971; 8,3 milhões de hectares em 2000 e 16 milhões de hectares em 2007, o equivalente a 60% das terras cultivadas, contra 34% no Brasil. Essa perturbação da “paisagem” agrícola permitiu um desenvolvimento muito rápido da produção e das exportações de

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

soja. As taxas praticadas sobre a exportação desses produtos, estabelecidas em 2002, são importantes e somam-se às taxas sobre os benefícios das explorações agrícolas. Essa expansão “fulminante” da cultura da soja se fez na Argentina em detrimento dos produtos alimentícios. Houve substituições de culturas, não um distanciamento da fronteira agrícola por aumento das terras aráveis. A rarefação consecutiva das terras aráveis sobre vários produtos, como o trigo, reduziu de maneira relativa sua oferta diante de uma demanda em expansão.

A alta dos preços de matérias-primas de origem agrícola, destinadas seja ao consumo humano ou ao consumo animal, produz diversos efeitos: 1. na Argentina, o preço da terra quadruplica em um decênio; 2. a concentração das terras, já elevada, aumenta; 3. em busca de maior rentabilidade, o pequeno proprietário pode abandonar a exploração da sua terra, vendê-la ou arrendá-la; 4. as explorações agrícolas cujas técnicas de produção não são muito elaboradas esperam se “beneficiar” dessa alta dos preços, reproduzindo sobre o valor dos produtos destinados ao mercado interno seus custos unitários mais elevados, como no caso da carne; 5. por fim, nesse contexto de alta, o conjunto das explorações agrícolas tende a adotar o mesmo comportamento.

A amplitude das rendas obtidas pelos exportadores graças à alta da cotação dessas matérias-primas conduziu o governo a modificar, em março de 2008, as “regras” do jogo de maneira um tanto autoritária. As taxas seriam então indexadas de forma progressiva às cotações da soja e do girassol: quanto mais elevadas as cotações, maior a “retenção” operada pelo governo. O princípio de “retenções móveis” visa precisamente neutralizar o efeito de possível contágio dos preços internacionais sobre os preços internos, fornecendo mais recursos ao Estado na medida em que os preços externos aumentam. Esses recursos suplementares deveriam servir para frear a alta dos preços internos, ou pelo menos sua aceleração, graças às

subvenções outorgadas agindo a montante (ajuda aos pequenos produtores, subvenções à indústria e aos transportes para aliviar o custo da fatura petrolífera) e a jusante (subvenções para os produtos alimentícios). Essa medida *única* – já que decidida segundo o nível atingido pelos preços sobre os mercados internacionais e aplicada indiferentemente aos pequenos e grandes produtores – não tem os mesmos efeitos em termos de amplitude de ganho segundo o tamanho das exportações. Ela corta os ganhos potenciais diferentemente segundo o tamanho da propriedade, o rendimento por hectare, os custos dos *inputs* utilizados, o distanciamento do porto, e não os diminui de maneira absoluta. Essa medida, acrescida do passivo das relações entre os sucessivos governos argentinos e as organizações dos exploradores agrícolas²⁷, explica em grande parte a aliança entre os agricultores contra uma medida que dizia respeito apenas às fazendas produtoras de soja e girassol – aliança que se fez independentemente do tamanho das suas propriedades, da heterogeneidade das suas situações ou de serem ou não produtores de soja. Essa política voltada para os exportadores é diferente daquela seguida pelo governo brasileiro: no caso argentino, os fundos assim obtidos deveriam permitir sobretudo a atenuação do impacto da alta da cotação do petróleo sobre o custo da energia para os transportes e a indústria, e também subvencionar os produtos alimentícios, socorrer propriedades agrícolas em dificuldade e retardar, assim, a alta dos preços.

No caso brasileiro, não há retenção móvel, mas o efeito moderador sobre a alta dos preços dos produtos alimentícios é obtido pela apreciação da taxa de câmbio e por subvenções às pequenas empresas agrícolas e uma política de taxa reduzida de juros. Com a política de retenção móvel, os conflitos de interesses crescem tão fortemente que essas medidas são tomadas de forma autoritária e em seguida são discutidas diferentes medidas visando amparar agricultores em dificuldade.²⁸ O

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

conflito aberto com o governo encontra um eco junto aos trabalhadores, enquanto seus interesses estão no exato oposto por várias razões, algumas de ordem estrutural, outras de ordem conjuntural. O crescimento muito forte não afetou o perfil da distribuição de renda. As desigualdades de distribuição, acentuadas durante os anos 1980 com a hiperinflação, aumentaram consideravelmente com a política liberal promovida pelo governo Menem nos anos 1990 e acentuaram-se novamente com a forte crise no fim dos anos 1990. Essas desigualdades foram pouco reduzidas com a retomada do crescimento. Certamente, a pobreza diminuiu, mas a amplitude de sua baixa é relativamente modesta em relação à dimensão do crescimento. Os dados fornecidos pelo Instituto de Estatísticas eram enganosos e não refletiam a alta real dos preços. Em consequência, os salários reais progrediram menos do que nos levam a pensar números oficiais, e a pobreza regrediu menos. O escândalo provocado por essa revelação nutriu uma insatisfação real e um ceticismo sobre os efeitos positivos do crescimento para os trabalhadores. Enfim, as razões invocadas para justificar a retenção móvel eram pouco confiáveis: enquanto a possibilidade de subvencionar os alimentos era anunciada como razão principal da retenção, a alta dos seus preços era considerável e a parte afetada por essas subvenções, débil.²⁹ Entre a intenção anunciada e sua realização há um abismo, fonte de numerosos descontentamentos. A alta dos preços dos alimentos afeta diretamente o poder de compra dos mais pobres, além de sustentar um conflito distributivo mais clássico entre assalariados e empresários e uma desconfiança no governo. Com a crise, esses conflitos aumentam de intensidade, a perda da legitimidade governamental é sensível e expressa nas urnas. Os capitais continuam a sair massivamente do país, precipitando a necessidade de encontrar outra forma de governança e de imaginar outras políticas econômicas anticíclicas.

Quando supúnhamos que o crescimento forte, a diminui-

ção do desemprego, a melhoria do nível de vida em geral, unindo-se às medidas tomadas em favor da “memória” e da recusa do indulto (o perdão aos ditadores por seus crimes) iriam alimentar uma forte legitimidade do governo, foi o contrário que se produziu desde os anos 2007-2008. O dinheiro da renda não permite comprar consciências, como alguns pensariam, nem favorecer o lançamento de grandes programas industriais, mas alimenta os conflitos distributivos e as políticas clientelistas arbitrárias que, no final das contas, satisfazem apenas as minorias.

CONCLUSÃO

Uma elevada taxa de crescimento é, em si, um fato positivo? *A priori*, a resposta é sim. Entretanto, ao aprofundarmos essa questão, observamos que aquilo que é importante a médio e longo prazo é a capacidade de transformar a *estrutura* do que se produz, pois é dela que depende a qualidade da inserção dentro da economia mundial. Se essa nova inserção acontece a partir de uma especialização sobre produtos de média e alta tecnologia cuja elasticidade-preço e, sobretudo, cuja renda em relação à demanda é elevada, então essa inserção pode ser considerada como positiva, pois dela decorrerão maiores possibilidades de valorização e uma menor vulnerabilidade do crescimento. Este não é o caso dos principais países da América Latina. Pelo contrário: um tecido industrial centrado sobre produtos pouco dinâmicos, como o têxtil, conduz a uma inserção regressiva ao final. Uma especialização sobre produtos primários aumenta igualmente a vulnerabilidade quando as cotações caem.

A crise é, em sua essência, algo ruim? Trata-se de um custo social. As camadas mais modestas, os mais desprotegidos, geralmente pagam um preço alto, a menos que seja posta em prática uma política social anticíclica à altura da crise, o que

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

raramente é o caso. Ela pode permitir reforçar o tecido industrial e preparar uma melhor inserção na economia mundial no futuro. Vimos que isso dependia das alianças de classes, de coalizões e dos conflitos de interesses. Ora, estes não parecem ter mudado fundamentalmente.

As políticas liberais foram abandonadas? O leque de medidas tomadas para lutar contra os efeitos da crise assemelha-se mais a um conjunto de medidas pragmáticas, tomadas cada uma de uma vez, que a uma política estudada. Nesse sentido, não podemos afirmar que haja um abandono duradouro das políticas econômicas de inspiração mais ou menos liberal segundo os países, mas uma colocação em quarentena destas políticas. É possível que amanhã, no caso de uma alteração dos interesses políticos existentes, uma política econômica completamente diferente possa ser decidida; as forças em jogo se exprimem de forma pontual, por enquanto, e vários caminhos estão abertos.

A crise ainda pode se aprofundar? As políticas econômicas anticíclicas podem até certo ponto constituir um obstáculo aos efeitos de contágio da crise internacional, mas não os podem jugular. Tudo depende, portanto, da amplitude da crise nos países industrializados e, sobretudo, das formas que ela tomará: um V, ou seja, uma queda do nível de atividade seguida de um aumento ao fim de um ano; um W, isto é, após o aumento uma nova queda seguida de uma nova retomada; um L, ou seja, uma queda e uma estagnação de teor depressivo? Parece que o segundo caso se afigura mais provável. As forças que o desenrolar da crise põe em marcha são subterrâneas e, assim como ocorreu nos anos 1930, essas forças reservam surpresas tanto no âmbito político quanto no econômico.

Traduzido do francês por Natália Silvestre

BIBLIOGRAFIA

ACIOLY, L.; ALVES, M.; LEÃO, R. **A internacionalização das empresas chinesas**. Brasília: IPEA, 2009.

BCRA. **Informe de inflación**. Buenos Aires, 2º trimestre, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Mondialisation et compétition: pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non?** Paris: La Découverte, 2009.

BOLETIM BRASIL. São Paulo, v. 6, n. 1, 2009.

CAPGEMINI; MERRILL LYNCH. **World Wealth Report**. 2009.

CAPUTO, D. (Dir.). *democracia en America Latina*, PNUD. In: O'DONNELL, G. **Acerca del estado en America Latina contemporanea: diez tesis para discussion**. Washington, D. C.: UNDP, 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org>>.

CEPAL. *La reaccion de los gobiernos de America Latina y el Caribe frente a la crise internacional: una presentacion sintetica de las medidas de politica anunciadas hasta el enero de 2009*. **Boletim Brasil, Santiago du Chili**, v. 6, n. 1, 2009.

COUTINHO, L. **A crise financeira internacional, os impactos sobre a economia brasileira e o papel do BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. (Document BNDES, 13 maio).

ERBER, F. *Development projects and growth under finance domination. The case of Brazil during Lula years (2003-2007)*. **Revue Tiers Monde**, Paris, n. 195, 2008.

FMI. **World economic outlook: crisis and recovery**. Voir le chapitre 4: *How financial linkage fuel the fire: the transmission of financial stress from advanced to emerging countries*, April. Washington, D. C., 2009.

FMI. **Regional economic outlook, western hemisphere**. Washington, D. C., 2009.

FOURQUIN, M.; HERZOG, C. **Panorama de l'économie mondiale**. Paris: CEPPII, 2008.

IBARRA, C. *La paradoja del crecimiento lento de Mexico*. **Revista de la Cepal**, Santiago du Chili, n. 95, 2008.

GONÇALVES, R. *Crise econômica: radiografia e soluções para*

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

o Brasil. In: FORUM NACIONAL, 2008. **Forum especial**: como ser o melhor dos Brics. 2008a. (Estudos e pesquisas, n. 250).

GONÇALVES, R. A crise internacional e a América Latina, com referência ao caso do Brasil. In: FORUM NACIONAL, 2008. **Forum especial**: como ser o melhor dos Brics. 2008b (Estudos e pesquisas, n. 250).

HABERMAS, J. **Après Marx**. Paris: Fayard, 1985.

HABERMAS, J. **Raison et légitimité**. Paris: Payot, 1978.

HUFBAUER, G.; STEPHENSON, S. Trade policy in a time of crisis: suggestions for developing countries. **CEPR, Policy Insight**, n. 33, 2009.

IEDI. **A crise internacional e a economia brasileira**: o efeito contágio sobre as contas externas e o mercado de crédito em 2008. [S.l.], 2009a. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.

IEDI. **Seis meses de crises**: o impacto na indústria segundo a intensidade tecnológica. [S.l.], 2009b. (Carta, n. 364). Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.

IEDI. [S.l.], 2009c. (Carta, n. 370). Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>.

KLIASS, P.; SALAMA, P. La globalisation au Brésil: responsable ou bouc émissaire? **Lusotopie**, n. 14, 2007.

KREGEL, J. A. The global crisis and the implications for emerging countries: is the Brics justified? In: FORUM NACIONAL, 2009. (Estudos e pesquisas, n. 291).

LALL, S.; WEISS, J.; ZHANG, J. The sophistication of exports, a new measure of product characteristics. In: QEH. [S.l.], 2005. (Working paper, n. 123).

LALL, S. **Reinventing industrial strategy**: the role of government policy in building competitiveness. New York: United Nations, 2004. (G-24 Discussion Paper Series).

LATTIMORE, R.; KOWALSKI, P. **Globalization and emerging market**. Washington, D. C.: Banque Mondiale, 2009. chap. 6.

LI, Cui. **Is China changing its stripes?** The shifting structure of China's external trade and its implications. Washington D. C.: FMI, 2007.

LOSER, C. Mexico: a safe vessel or a risky wreck in turbulent waters? In: EMERGING MARKETS FORUM, ENTENNILA GROUP LATIN-AMERICA, 2009. Mimeo internet.

MAYER SERRA, C. E. The mexican economy in the context of the world economic crisis. In: FORUM NACIONAL: na crise global, o novo papel mundial dos brics, 21., 2009. (Estudos e pesquisas, n. 284).

MIOTTI E, L. **L'Amérique latine entre deux crises**. Paris: École Normale Supérieure, 2009. (Working Paper, groupe Pollens).

MOREIRA, A.; ROCHA, K.; SIQUEIRA, R. **O papel dos fundamentos domésticos na vulnerabilidade econômica dos emergentes**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1358).

OMC. OCDE. **Globalisation and emerging economies**. Paris, 2009.

PALMA, J. G. The seven main "stylised facts" of the Mexican economy since trade liberalization and nafta. **Industrial and Corporate Change**, n. 14, 2005.

DE PAULA, L. F.; DE CASTRO PIRES, M. C.; MEYER, T. R. Regime cambial, taxa de câmbio e estabilidade macroeconômica do Brasil. In: FORUM DE LA FONDATION GETULIO VARGAS, 5., 2008, São Paulo. mimeo.

RODRIK, D. **Nations et mondialisation**. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé. Paris: La Découverte, 2008.

RIBEIRO, F. J.; MARKWALD, R. Balança comercial e déficits em transações correntes: de volta a vulnerabilidade externa? In: FORUM NACIONAL, 2008. **Forum especial**: como ser o melhor dos Brics. (Estudos e pesquisas, n. 250).

SALAMA, P. Argentine, Brésil, Mexique face à la crise. **Revue Tiers Monde**, Paris: Armand Colin, 2009.

SALAMA, P. Argentina: el alza de las materias primas agrícolas, una oportunidad? **Comercio Exterior**, Mexico, n. 12, 2008.

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO.
A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

SALAMA, P. **Le défi des inégalités, une comparaison économique Asie/Amérique Latine**. Paris: La Découverte, 2006.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Économie gangrenée**. Paris: La Découverte, 1994.

SCHARZER, J. **Cuentas y cuentos sobre el negocio de la soja**. Buenos Aires: CESP, Universidad de Buenos Aires, 2008.

SOLIMANO, A.; SOTO, R. **Economic growth in Latin America in the late of 20th Century**: evidence and interpretation. Santiago do Chili: CEPAL, 2005. (Serie macroeconomia del desarrollo, n. 33).

ZETTELMEYER, J. **Growth and reforms in Latin America**: a survey of facts and arguments. Washington, D. C.: FMI, 2006. (Working paper WP/06/210).

NOTAS

¹ Segundo a base de dados do FMI, a porcentagem das exportações e importações globais em relação ao PIB mundial, que era de 27% em 1986, passou para 36% em 1996, depois para 50% em 2006. Essa forte progressão das exportações não é, entretanto, regular: em 2000, o crescimento das exportações mundiais era de mais de 10%, em 2001 era ligeiramente negativa, em 2007 era de 6%, em 2008 era de 2% e em 2009, segundo as previsões da OMC, de -9%.

² No México, uma parte significativa das exportações de produtos sofisticados é mais o resultado de uma ilusão estatística que de uma realidade econômica, na medida em que ela resulta de indústrias de montagem de pouco valor agregado, utilizando mão-de-obra de baixo custo.

³ Cerca de 0,6% do PIB, enquanto a Coreia do Sul está largamente acima de 3% e a China aumenta rapidamente essa porcentagem através de seus investimentos estrangeiros diretos, via compras de empresas e aquisição de tecnologias.

⁴ Em 2004, a porcentagem dos produtos de alta tecnologia exportados em relação ao conjunto das exportações de produtos industrializados é de 12,85% em 2005, contra 30,60% na China, segundo Lattimore e Kowalski (2009, p. 235).

⁵ As vantagens comparativas reveladas são aparentemente boas no México, mas na verdade é porque a metade de suas exportações industriais provêm de indústrias de montagem de valor agregado muito baixo. É para evitar esse tipo de ilusão estatística que novos indicadores são construídos. Ver por exemplo S. Lall, J. Weiss e J. Zhang (2005) e Li Cui (2007). Para uma análise mais profunda dos níveis de produtividade e de suas respectivas evoluções na indústria de montagem e na indústria sem “maquilla”, ver Palma (2005).

⁶ Segundo Lattimore e Kowalski (2009) o setor de bens de equipamentos e de máquinas teria diminuído sua desvantagem entre 2001 e 2006: passando de 0,6 a 0,7, a desvantagem

tomar-se-ia uma leve vantagem para a indústria de veículos automotores e reboques, os números passando de 0,94 para 1,1.

⁷BCRA (2009), ver seção: sector externo. O salto da cotação das matérias-primas observado do fim do primeiro trimestre de 2009 deveria ter um efeito positivo sobre o valor dos bens exportados.

⁸Para uma apresentação do debate entre os economistas partidários do *big bang* e os que se inclinam a medidas gradualistas, ver Salama e Valier (1994, capítulo 6).

⁹Nós o desenvolvemos em nosso livro (Salama, 2006). Ver também duas obras recentemente publicadas em francês tratando desse problema (Rodrik, 2008 ; Bresser-Pereira, 2009). Não retornaremos mais sobre as diferentes modalidades de aplicação do Consenso de Washington, a mais liberal – e a mais aplaudida pelo FMI – tendo sido aquela da Argentina com o estabelecimento de um « *currency board* » (abandono da soberania monetária, o dólar e o peso estando equivalentes e criação monetária segundo as entradas líquidas de dólar).

¹⁰Para um aprofundamento, ver Salama (2009). Para uma análise aprofundada, ver Ribeiro e Markwald (2008). Também: de Paula, de Castro Pires e Meyer (2008), Gonçalves (2008a, 2008b), Moreira, Rocha e Siqueira (2008) para uma análise comparativa de algumas economias latino-americanas com outras economias emergentes asiáticas e europeias.

¹¹Há uma exceção próxima, entretanto, como revela a franca baixa das exportações de produtos industrializados da Alemanha. As exportações de bens de equipamento sofisticados dependem da evolução das taxas de investimento. Quanto mais afetadas estas são pela crise, mais reduzidas são as importações desses bens e mais fracas são as exportações dos países que os produzem. Como a taxa de investimento em relação ao crescimento do PIB, a queda das exportações de bens de equipamentos é mais pronunciada.

¹²O desenvolvimento das bolsas emergentes é analisado por J. A. Kregel (2009). A cotação das ações de 2001 a 2007 aumenta no Brasil 369%, os dados são relativamente próximos em outros países, inclusive, na Argentina, país “suspeito” de política heterodoxa.

¹³A ponto de mascarar as fraquezas: taxa de câmbio valorizada e suas conseqüências sobre o crescimento, sobre a estrutura das exportações; importância das desigualdades de renda e a insuficiente dimensão consecutiva do mercado interno sobre certos segmentos da demanda (variável segundo o país). Analisamos em detalhes esses indicadores de vulnerabilidade e de fragilidade em Salama (2006).

¹⁴O IEDI realizou um estudo sobre as contrações da produção industrial segundo o grau de intensidade tecnológica: os setores de tecnologia de ponta tiveram uma queda de apenas 4,7% entre o primeiro trimestre de 2009 e o primeiro trimestre de 2008, os setores de média-alta tecnologia tiveram uma baixa de 25,4,1% e os de média-baixa tecnologia, de 15,9%. Ver IEDI (2009b).

¹⁵É o caso do Brasil, onde o emprego nas administrações públicas, a defesa, a seguridade social, os serviços sociais, a saúde e a educação aumentaram 4,4% de maio de 2008 a maio de 2009, enquanto na indústria extrativista e de transformação, a eletricidade, o gás e a água, baixou 6% no mesmo período. Fonte: IBGE/PME.

¹⁶É uma ironia histórica observar que o que precipitou a crise em países industrializados como os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Espanha torna-se, na América Latina, um meio de tentar superá-la.

FORÇAS E FRAQUEZAS DA ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO. A “APOSENTADORIA” DO ESTADO NOVAMENTE EM DISCUSSÃO

¹⁷ Sobre esse último ponto, ver Hufbauer e Stephenson (2009).

¹⁸ Como escreveu Habernas: “O problema da legitimação do Estado hoje não consiste em questionar em que medida é possível mascarar as relações funcionais mantidas entre o Estado e a economia capitalista. O problema consiste em apresentar as performances da economia capitalista como sendo, dentro da perspectiva de uma comparação dos sistemas, a melhor maneira possível de satisfazer interesses que possam ser universalizados” (1985, p. 275).

¹⁹ Seu peso exato é difícil de ser estimado: certas medidas são caracterizadamente plurianuais e, portanto, não se pode avaliá-las após um só ano. Outras são referentes a facilidades de crédito. Trata-se de redução de taxas de juros ou /e exoneração parcial de impostos; elas podem ser avaliadas em porcentagem do PIB, mas trata-se de facilidades acordadas graças ou a garantias ou a uma diminuição das reservas obrigatórias dos bancos; elas são impossíveis de se avaliar. De outro modo, tratando-se de facilidades de crédito provenientes de uma carta de créditos dos bancos públicos (como o BNDES no Brasil) e como é sobretudo o caso no Brasil, podemos considerá-las mais facilmente. Apesar destas dificuldades de medida, o Institute of Labor Studies avalia o plano de apoio à atividade a 3,5% do PIB no Brasil, um pouco menos que no México e na Argentina. As avaliações relatadas por Loser são mais modestas: 1% do PIB de 2008 para o Brasil, menos que no Chile (2,2%), mas em um nível comparável ao da Argentina (1,2%) e ao do México (1%). Ver Loser (2009), Cepal (2009), Boletim Brasil (2009) e Coutinho (13 de maio de 2009).

²⁰ O déficit orçamentário era, segundo a OCDE, de -2,2% do PIB em 2007, depois de -1,5% em 2008, e em 2009 ele deveria aumentar ligeiramente e ficar em 2,4%, o que mostra o quanto ele é fraco se comparado ao dos países industrializados em 2009.

²¹ Ao longo do primeiro trimestre de 2009, o PIB baixou apenas 0,8% graças a um crescimento dos serviços (60% do PIB) de 0,8%. A responsabilidade dessa queda vem da contração das exportações de produtos manufaturados; a produção destinada ao mercado interno cresceu modestamente. Ver Carta IEDI (2009c).

²² Segundo a edição do *The Economist* de 13 de maio de 2009, as cotações, expressas em dólar, aumentaram, desde 31 de dezembro de 2008, 25,5% na Argentina, 7,4% no México e 43,9% no Brasil. Após ter sofrido forte depreciação, as moedas se valorizaram por vezes intensamente, como no Brasil. Após o dólar chegar perto de 2,5 reais, no pior da crise, em 13 de maio, a cotação do real foi de 2,1 em relação ao dólar (um ano antes, era de 1,66).

²³ O retorno de capitais e o ornamento dos mercados financeiros seguido a seu desmoronamento se traduz novamente por uma apreciação mecânica da taxa cambial.

²⁴ Para mais detalhes sobre essa coalizão de interesses, ver Erber (2008).

²⁵ “*Una agenda para la sustentabilidad de la democracia*”, in *Foreign affairs* em espanhol, outubro-dezembro de 2005.

²⁶ Ver Cap Gemini e Merrill Lynch (2009). Segundo esse relatório, o número de indivíduos possuidores de mais de um milhão de dólares em ativos financeiros é em 2007 de 143.000. É uma ínfima minoria comparada à população brasileira. Esse número cresceu 19,1% entre 2006 e 2007, após haver aumentado em 10,1% entre 2005 e 2006. Trata-se de uma das taxas de crescimento mais elevadas do mundo: a terceira, para ser mais preciso, seguindo a Índia e a China.

²⁷Outras medidas foram tomadas, como aquelas visando limitar as exportações de carne bovina (em março de 2006) e a melhor abastecer o mercado interno, com os criadores e seus intermediários tendendo a preferir os mercados externos em razão da alta das cotações.

²⁸Nesse caso específico, o governo abandonou o projeto de retenção móvel diante da recusa do Senado em aprovar essa medida.

²⁹Dados recentes avaliam o conjunto das subvenções na Argentina em 3%, 3,5% do PIB, aproximadamente 30 a 35 mil milhões de pesos para o ano de 2008. A parte mais importante dessas subvenções, 19 mil milhões, é destinada à energia, aliviando os gastos petrolíferos tanto das empresas públicas quanto privadas e das famílias ; entre 7 e 10 mil milhões de pesos deveriam ser destinados aos transportes (avião, trem, metrô). As subvenções aplicadas aos produtos alimentícios de base deveriam se elevar em 4 mil milhões de pesos e as “compensações” alocadas aos proprietários agrícolas e financiadas por uma conta especial seriam avaliadas em 2,5 mil milhões de pesos. Observa-se, portanto, que o essencial das subvenções vai para a energia e os transportes e que muito pouco, de fato, é destinado a produtos alimentícios e às compensações.