

Regimes políticos, mediações sociais e trajetórias econômicas: alguns ensinamentos regulacionistas da divergência entre as economias brasileira e mexicana desde os anos 70

*Jaime Marques-Pereira**
*Bruno Théret***

Ao que tudo indica, a retirada do Estado promovida pelas políticas de ajuste estrutural durante os anos 80 na América Latina não está mostrando os efeitos milagrosos que se esperavam do Consenso de Washington, consagrando a adesão do continente à ortodoxia neoliberal. Já se duvida de que a restauração dos equilíbrios macroeconômicos na primeira metade dos anos 90 possa realmente ser considerada como o primeiro passo de uma estabilização durável. A agravação da dependência comercial e financeira está de fato assinalando a dimensão conjuntural da recente melhoria da situação econômica. Os fatores que a explicam remetem a limitações econômicas e sócio-políticas estruturais que vieram reforçar a escolha neoliberal. Tratamos de evidenciá-las neste estudo. A abordagem comparativa adotada tem por objetivo avaliar o impacto respectivo de umas e outras.

* Professor do Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine, da Universidade de Paris III.

** Diretor de Pesquisa do Centre National de la Recherche Scientifique, da Universidade de Paris Dauphine.

Os impasses sobre os quais desembocam hoje em dia as tentativas neoliberais de estabilização puseram às claras as falhas de uma política que confia excessivamente numa regulação da economia pelas forças de mercado. Depois de terem conseguido, num primeiro momento, ao preço de uma drástica redução das rendas do trabalho e da depressão do mercado interno, assegurar saldos comerciais que permitam pagar o serviço da dívida externa, as elites políticas latino-americanas confrontam-se hoje com a necessidade de encontrar um paliativo para os remédios adotados. As propostas mais puramente normativas começaram, assim, a ajustar-se aos efeitos erráticos mais evidentes da liberalização econômica. Efeitos econômicos que se expressaram na impossibilidade de conseguir in fine, simultaneamente, um ajuste interno e um ajuste externo: o saneamento das finanças públicas e a desinflação, obtidos pelas medidas liberais, quando o Estado encontrou a capacidade política de impô-los, conduzem hoje a novas tensões externas, quando não a restrições ao crescimento para temperá-las. A sobrevalorização das moedas e/ou as elevadas taxas de juros comprometem não apenas a volta a um crescimento sustentável, mas também os ganhos de competitividade externa. A estabilização apenas produz um equilíbrio de fundo do poço (FANELLI, FRENKEL e ROSENWURCEL, 1993). O México transformou-se no protótipo de uma evolução que o Brasil está hoje experimentando, ainda que de maneira menos dramática.

Efeitos, por outro lado, sociais, pois as políticas de ajuste amplificaram sobremaneira a concentração da renda, já particularmente problemática na América Latina. Diante do agravamento das desigualdades e da grande pobreza nos anos 80, a miséria alcançou um patamar tal que não se pode mais pensar em erradicá-la na base do padrão de crescimento econômico vigente, por mais significativo e constante que este possa ser.

Desse modo, as políticas de ajuste colocam os Estados latino-americanos diante de um duplo dilema, que se impõe, a bem da verdade, à quase-totalidade dos Estados do Mundo, mas que adquire na região um caráter particularmente agudo, haja vista os níveis de desigualdades sociais e de isenção fiscal das classes ricas imperando antes mesmo que se realize o ajuste liberal. Em primeiro lugar, um dilema econômico, relativo ao caráter contraprodutivo da financeirização. A abertura econômica é, antes de mais nada, uma liberalização financeira, o que faz com que o desenvolvimento do comércio externo se faça essencialmente em detrimento dos mercados internos, num contexto mundial, conseqüentemente, recessivo; o custo da carga financeira recai nas classes mais fracas da sociedade,

trabalhadores formais e informais, pobres sem emprego, o que aumenta as desigualdades e reduz o potencial produtivo da força de trabalho. Em segundo lugar, um dilema político, ligado ao caráter deslegitimador dos ganhos rentistas, que crescem com a dívida pública em detrimento da cobertura dos direitos sociais, travando, dessa forma, o desenvolvimento da democracia, o que vem, por sua vez, acentuar os efeitos contraprodutivos diretos da financeirização ao acelerar o círculo vicioso deles decorrente entre dessalarização e desindustrialização. Os Estados devem, então, escolher entre o financeiro e o produtivo, por um lado, ou entre o financeiro e o social, por outro, sem poder conjugar os três ao mesmo tempo.

Os efeitos anti-redistribuidores, contraprodutivos e deslegitimadores da escolha neoliberal a favor do financeiro tornaram-se tão patentes que se começa a colocar a questão do intervencionismo público em termos menos redutores do que o fez até agora o Consenso de Washington. Na medida em que o Estado não pode mais se conformar exclusivamente com as razões da esfera financeira, o problema da aliança entre o produtivo e o social, da qual ele tem de participar para se legitimar, torna-se incontornável. A evidência dos efeitos econômicos e socialmente negativos das políticas neoliberais outorga, assim, nova legitimidade à reflexão acadêmica, que vem pregando um papel do Estado mais ativo e renova o debate sobre quais devem ser seus objetivos. A abertura comercial e a liberalização dos mercados financeiros não são necessariamente contestadas no seu princípio mesmo, mas um novo consenso está se desenhando sobre a necessidade de estas serem acompanhadas, quando não precedidas, de uma intervenção pública capaz de se opor a seus efeitos perversos. Poucos são aqueles que ainda pretendem reduzir o Estado a suas funções regalias, eventualmente complementadas por políticas que minoram os estragos sociais do mercado. A volta do Estado para a esfera mercantil é hoje defendida até mesmo por muitos que pregam a liberalização econômica, quer seja porque reconhecem sua necessidade temporária para restabelecer os mecanismos regulatórios da concorrência, quer seja porque ressaltam a incapacidade estrutural do mercado em assegurar as condições endógenas do crescimento econômico.

Essa discussão normativa sobre a redefinição da relação entre Estado e mercado desdobra-se numa outra complementar sobre os pré-requisitos políticos para a boa marcha da liberalização econômica. A redefinição das mediações institucionais condicionando uma articulação virtuosa entre os processos de democratização política e de desenvolvimento econômico passou, então, a ser

considerada por bom número de economistas e cientistas políticos como a chave de uma verdadeira estabilização monetária e financeira que abre as portas ao crescimento. Isto posto, a questão das **formas** precisas da interação entre a evolução respectiva dos regimes de acumulação e dos regimes políticos ainda é raramente levantada. Ora, diante da regressão social e do fortalecimento do clientelismo ou da corrupção que acompanham a reforma liberal, parece evidente que não se pode esclarecer suas conseqüências e determinantes políticos sem questionar a identificação intrínseca que o ideário neoliberal realiza entre democratização política e liberalização econômica. De outra forma, as especificidades geográficas e históricas que a relação entre uma e outra apresenta são, na melhor das hipóteses, apenas objeto de considerações meramente empíricas. As análises que hoje dominam a literatura consagrada à dimensão político-institucional do ajuste econômico terminam, assim, numa conclusão que se assemelha, na verdade, a um teorema de impossibilidade: apenas um Estado forte poderia impor as reestruturações patrimoniais que requer a estabilização, mas esta não se revelaria definitiva na ausência de consolidação da democracia (HAGGARD, KAUFMAN, 1992).

Para escapar dessa contradição, é imprescindível reconhecer-se que a democracia exige mais do que eleições honestas e que a consolidação de um Estado de direito levanta, mais cedo ou mais tarde, o problema das condições econômicas da cidadania. O exercício dos direitos cívicos e políticos parece, com efeito, dificilmente compatível, a longo prazo, com o aumento constante das desigualdades sociais e com a estagnação, quando não regressão, das taxas de emprego formal que provocam o ajuste estrutural. Cabe, além do mais, romper-se com a idéia de um modelo latino-americano único e tratar de entender os ensinamentos dos ritmos e das modalidades específicos que a dialética entre democracia e mercado assume em cada contexto nacional. As trajetórias passadas de desenvolvimento e as formas institucionais que lhes podem ser associadas, próprias a cada país, desdobram-se nas formas que assume a crise do antigo padrão de crescimento em cada país da região. As diferenças, às vezes radicais, nas seqüências de recomposições sócio-políticas e de reestruturações econômicas devem ser esclarecidas para que se possa precisar a importância das mudanças institucionais e entender como estas determinam possíveis alternativas de desenvolvimento.

O objeto deste artigo é desenvolver uma análise do impacto do regime político e das formas de regulação social sobre as trajetórias macroeconômicas. Compara-se o Brasil e o México, dois países que, a partir de uma estrutura econômica semelhante no que tange ao regime de acumulação, responderam ao novo contexto internacional dos anos 70 com apostas econômicas exatamente opostas. O primeiro tratou de consolidar uma via de desenvolvimento pela qual a dinâmica endógena do mercado interno permanece uma variável fundamental do crescimento econômico e passa a alimentar os ganhos de competitividade externa. O segundo escolheu um caminho que se revelou nos anos 80 como o protótipo latino-americano: fazer das exportações o motor de um crescimento que levaria, esperava-se, a uma retomada da expansão do mercado interno. O argumento que será aqui desenvolvido para explicar essa divergência entre um padrão de desenvolvimento *desde adentro* e outro *hacia afuera* (SUNKEL, 1989) pode ser resumido da seguinte maneira: no México, a natureza do regime político permitiu preservar as formas institucionais de mediação social herdadas do passado e utilizá-las para reorientar de forma radical a economia de modo a satisfazer as pressões externas e as necessidades internas de legitimação; no Brasil, pelo contrário, o não-acabamento do Estado-nação, que sempre limitou a capacidade institucional de normalizar através da política as relações de trabalho e a repartição da riqueza nacional, não permitiu que as elites se apoiassem num controle social institucionalizado para levar a cabo o ajuste econômico ao novo contexto internacional.

A análise aqui proposta procura explicitar o jogo econômico das formas institucionais e dos regimes políticos para identificar as alternativas de desenvolvimento que estão hoje em dia sendo construídas no bojo da dinâmica de interação entre a esfera econômica e a esfera política, sem reduzir esta última a uma mera derivação da primeira. Situa-se numa perspectiva regulacionista que parte da pressuposição de que as formas do intervencionismo econômico público organizadas nas instituições reguladoras valem durante períodos históricos delimitados, pois as dinâmicas próprias do econômico e do político introduzem, necessariamente, tensões nas instituições, que as tornam compatíveis e as reproduzem, assim, conjuntamente. A elasticidade e a complementaridade-substitutibilidade entre as mediações sociais que asseguram essas instituições podem, com certeza, mesmo com certos limites, permitir contradições significativas entre as lógicas próprias do político e do econômico, mas, quando as tensões se generalizam na maior parte das

mediações, a crise torna-se inevitável, e impõe-se uma reformulação do padrão de regulação, que permita estabilizar novos regimes de acumulação, novos regimes político-administrativos e novos padrões de desenvolvimento¹.

De um ponto de vista analítico, a relação do Estado com o econômico num momento dado pode, desse modo, ser virtuosa, ou, ao inverso, viciosa.

¹ Essa problemática fundamenta-se no quadro teórico da escola da regulação (BOYER, SAILLARD, 1995). A abordagem da economia que esta defende se afastou, como se sabe, da dicotomia tradicional Estado/mercado ao tentar a síntese dos ensinamentos da sociologia do trabalho e das teorizações keynesianas e marxistas do crescimento econômico, propondo, assim, uma nova leitura de cunho institucionalista da regulação econômica. Esta é teorizada como resultado dos compromissos sociais em torno de cinco formas institucionais básicas do capitalismo que pilotam o regime de acumulação: a relação salarial, a moeda, as formas de concorrência, as relações internacionais e o Estado. O jogo político-econômico que se dá entre elas estabiliza o tempo que dura a coerência entre esses compromissos, conformando, desse modo, um padrão de regulação cuja dinâmica endógena define tanto o potencial de crescimento econômico quanto as possibilidades de crise. Estas decorrem fundamentalmente das tensões entre as práticas políticas e econômicas que os compromissos institucionais nunca resolvem de maneira definitiva, pois as condições de uma coerência sistêmica entre eles se modificam com a transformação da sociedade acompanhando o crescimento econômico. O padrão de regulação que, nos países desenvolvidos, levou ao crescimento, do Pós-Guerra aos anos 70, e que se qualificou de fordismo caracteriza-se dessa forma, antes de tudo, pela função primordial que tiveram as regras salariais para preservar a coerência entre os regimes político e econômico. Nessa mesma perspectiva, a crise do fordismo explica-se pelo esgotamento do potencial de crescimento associado ao movimento de salarização da população ativa, as exportações tomando, então, o lugar do mercado interno. No bojo desse processo, o regime internacional passa a ocupar um papel preponderante, com a globalização econômica redefinindo as formas de concorrência e o regime monetário, o que implicou, por sua vez, a flexibilização da relação salarial. A convergência dessas mudanças desemboca hoje numa arbitragem entre o financiamento da dívida pública e das políticas sociais, que vai desestabilizando os compromissos institucionais e sustentando o Estado-providência. Trata-se agora de entender quais seriam as novas formas de coerência societal entre as cinco formas institucionais do capitalismo que poderiam consolidar um novo padrão de regulação. Nesse sentido, o campo da análise não se limita mais à explicação das regularidades macroeconômicas que autorizam os compromissos sociais institucionalizados. O problema é agora decifrar quais são as possíveis evoluções do jogo político-econômico entre esses compromissos, agora desestabilizados, uma vez que eles perdem sua força regulatória, que as tensões entre as mediações sociais por eles realizadas se agravam e que eles passam a ser assim contestados. A questão da autonomia do político em relação à do econômico e de suas interdependências torna-se, então, central. Pensar a autonomia implica analisar simultaneamente a heteronomia entre os dois, isto é, estudar como uma e outra se modificam nas diversas formas de interdependência na dependência do Estado ao capital. Assim sendo, a abordagem da economia em termos de regulação deve situar-se numa perspectiva mais sócio-genética, para explicitar como interagem as dinâmicas econômica e política nas mudanças institucionais ora em curso ver Théret (1992, 1994 e 1995) sobre os problemas metodológicos relativos ao papel do Estado na regulação econômica; para uma comparação entre Europa e América Latina a respeito dessa questão e mais particularmente do papel do Estado de Bem-Estar, ver Marques-Pereira (1996).

Tudo depende... Tudo depende das relações que se estabelecem entre um e outro nas mediações que limitam a autonomia das práticas econômicas e das práticas políticas, configurando regras de um jogo político-econômico que poderá, dessa forma, revelar-se positivo ou negativo em termos de seu potencial de ensinar a produção de riqueza e a coesão da sociedade. Tal abordagem permite entender como as configurações institucionais diferentes em dois países podem produzir não só trajetórias de crescimento parecidas quando são regulatórias, mas também bifurcações quando deixam de sê-las, por razões endógenas e/ou depois de choques exógenos.

No primeiro item, resgata-se o que nas décadas de 50 e 60 reunia o Brasil e o México numa mesma categoria de novos países industrializados (NPI) e trata-se de evidenciar o que os diferenciava, já nesse período, no que se refere às formas institucionais, estabelecendo o quadro de suas regulações nacionais. Explicita-se, assim, a determinação histórica das respostas opostas que um e outro deram aos problemas estruturais do padrão de desenvolvimento passado e ao choque da dívida externa. No segundo e no terceiro item, analisa-se como se relacionam as evoluções dos regimes político e econômico num caso e depois no outro, para explicar a divergência entre os dois, a qual se afirma nitidamente nos anos 80. Evidencia-se, desse modo, como o jogo das mediações sociais marcado pela herança institucional favoreceu no Brasil a transformação política e a preservação de um sistema produtivo que resiste à investida neoliberal, enquanto no México esse jogo fez bifurcar a trajetória econômica por força da inércia de um sistema político que demonstra aí sua relutância à democratização. Conclui-se, no quarto item, que a divergência entre os dois países, que se expressa claramente hoje em dia nas suas respectivas formas de adesão ao novo regime internacional — Alena e Mercosul —, ainda não pode ser considerada de todo como irreversível, pois nenhum dos dois parece já estar em condição de consolidar um novo padrão de regulação aí reside o problema de uma estabilização que leve ao crescimento em situação de economia aberta.

Antecipando o resultado dessa comparação, ressalta-se desde já a contradição básica que, por ficar sem solução até hoje, implica não somente questionar-se sobre a irreversibilidade da divergência das trajetórias aqui analisadas, mas também levantar dúvidas sobre a irreversibilidade da estabilização macroeconômica latino-americana em geral. Aí se encontra o cerne da questão do que deve e pode ser a reforma do Estado: a redução drástica dos níveis de desigualdade social coloca-se com toda evidência, em ambos os casos, como uma condição *sine qua non* para dar alguma coerên-

cia à interação entre o político e o econômico, isto é, para torná-la virtuosa. Nesse sentido, a análise comparativa das determinações histórico-institucionais que acabam desenhando uma alternativa entre dois padrões de integração — continental e de desenvolvimento — a partir de respostas diferentes ao choque da dívida leva, de um ponto de vista normativo, a situar a chave de um novo ciclo longo de crescimento nas formas de institucionalização do conflito distributivo, que permitam ao poder público conjugar o financeiro, o social e o produtivo. A questão das desigualdades não pode, então, ser vista apenas como um problema de justiça social, pois ela é também um problema de eficiência da regulação econômica. O principal ensinamento dessa comparação reside no caráter bem mais arriscado, tanto de um ângulo político quanto econômico, da aposta mexicana, na medida em que, em primeiro lugar, ela implica uma perda de recursos produtivos, que abrem caminho a ganhos de competitividade, e, em segundo, empurra o Governo a abafar sistematicamente toda dinâmica democratizadora de ação social.

1 - As diferenças de regulação institucional de um mesmo regime de acumulação assentado sobre a substituição de importações: 1945-70

O México e o Brasil conheceram, no período 1945-70, um crescimento econômico comparável do ponto de vista do regime de acumulação. Configuram-se dessa forma os casos que levaram mais longe a realização do modelo latino-americano de desenvolvimento, que se chamou na literatura internacional de industrialização por substituição de importações (ISI) em contraste com a via asiática tipo *export led growth* (ELG), isto é, de crescimento impulsionado pelas exportações. O fato de conhecer graus extremos de desigualdade de renda foi patrimônio comum do Brasil e do México, traço que os opõe radicalmente a países como Taiwan ou Coreia do Sul, que adotaram estratégias de ELG e onde as desigualdades se situam, segundo os indicadores usuais, nos níveis mais baixos do Planeta. A origem desse contraste entre os novos países industrializados dos dois continentes remete ao passado colonial, que explica a ausência, na América Latina, de verdadeiras reformas agrárias, eliminando radicalmente os interesses econômicos e políticos da propriedade fundiária. A ISI latino-americana manteve os po-

deres patrimoniais, enraizados no latifúndio², amplamente autônomos dos interesses industriais, permitindo que se reproduzam comportamentos financeiros rentistas. O ELG asiático, pelo contrário, fundamentou-se na eutanásia dos grandes interesses fundiários depois da Segunda Guerra Mundial (HAGGART, 1990).

Mas para além dessa oposição básica, que, em contraste com a Ásia do Leste, torna próximas as trajetórias de crescimento econômico do Brasil e do México, existem, já de início, diferenças significativas no que se refere ao quadro institucional do regime de acumulação definido pelo padrão de regulação econômica³ (Ver diagrama no final deste trabalho). Esta diferenciação remete, antes de tudo, aos sistemas políticos e às formas de mediação social que os relacionam ao sistema econômico, isto é, no essencial, aos regimes de intermediação e de representação dos interesses privados. A principal diferença expressa-se no grau de centralização do Estado. No caso mexicano, este é levado ao extremo, graças ao reagrupamento corporativista dos interesses que o partido do Governo articula em todo o território nacional, em oposto ao Brasil, onde o poder central repousa sobre os clientelismos locais e regionais. Essas características do sistema político se marcam numa relação salarial mais rígida e numa proteção social mais generosa para os trabalhadores formais no México. As diferenças acentuam-se nas estratégias monetárias e financeiras específicas a cada país, como atestam as políticas econômicas e industriais.

² A reforma agrária mexicana não deve iludir. Muitos latifúndios foram desmembrados durante as presidências de Cardenas e de Echeverria, mas sabe-se que, na sombra do partido do Governo, o Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI), se reconstituíram grandes estabelecimentos e que a lógica patrimonial do sistema de poder nunca foi colocada em xeque da mesma forma que o foi na Ásia do Leste. As altas taxas de concentração fundiária o demonstram claramente, mesmo que os pequenos estabelecimentos individuais ou coletivos disponham de uma área muito mais importante que no Brasil (MADDISON et al., 1993).

³ A breve exposição aqui feita das diferenças de formas institucionais da regulação econômica entre o Brasil e o México resume a argumentação apresentada na versão original deste texto em francês, publicada como capítulo de um livro (BOYER, MIOTTI, QUENAN org., no prelo). Parte-se, nesta análise, da oposição entre as formas de legitimação, — antes clientelista que corporativista no caso do Brasil, ao contrário do caso do México — e mostra-se, a seguir, como essas diferenças na relação público/privado conformam, assim, padrões de regulação que se diferenciam em termos de regime político, salarial e de proteção social, de política econômica, de concorrência e de inserção internacional.

Nesse nível, a diferença entre Brasil e México revela sobremaneira o impacto das formas de legitimação do Estado. No caso do primeiro, o desenvolvimento industrial foi impulsionado por regimes políticos que dispunham de uma capacidade de enquadramento da sociedade civil muito menor que no México e, assim sendo, com menos facilidades para construir, pela política, um consenso regrando os conflitos distributivos. Por não conseguir circunscrevê-los *ex ante*, o Brasil teve de afastar-se da estrita ortodoxia monetária e os administrou através de políticas econômicas de cunho "estruturalista", particularmente em termos de uma política monetária e de gasto público, financiando a acumulação do capital com uma ampla distribuição de fundos ao setor privado.⁴ No México, o Governo pôde, desde a pacificação pós-revolucionária, apoiar-se num partido único, controlando os diversos setores da sociedade. Desse modo, ele conseguiu aumentar significativamente seu grau de autonomia frente ao capital privado, seja ele financeiro, seja industrial, não tendo, então, grandes dificuldades em privilegiar a estabilidade monetária, a política industrial e o apoio à acumulação de capital, passando por um controle centralizado do crédito ao setor privado, bem como pela edificação de grandes empresas públicas, cuja gestão ficou, em geral, associada a uma política de gasto público atenta em manter o equilíbrio orçamentário.⁵

A observação dessas diferenças nas relações Estado/sociedade, no nível da regulação macroeconômica, sugere menos uma relação direta do regime de acumulação com o regime político do que com seus imperativos de legitimação. A raiz da diferenciação das trajetórias econômicas do México e do Brasil, que se manifesta com a crise do regime de acumulação quando termina a substituição dos bens duráveis, reside, antes de mais nada, nos traços distintivos da história de longa duração desses Estados e da relação por eles estabelecida com a sociedade civil. Entende-se, assim, que essa crise tenha recebido respostas antes de tudo políticas nos dois casos, porém diferentes nas suas conseqüências econômicas, devido aos

⁴ Antes de 1964, o Estado brasileiro financiava-se diretamente por intermédio do Banco do Brasil e, depois, pelo jogo do orçamento monetário e da conta-movimento que o Banco Central credita automaticamente (sem juros a partir de 1970) (GOUVÊA, 1994).

⁵ Sobre a importância respectiva das fontes financeiras controladas por instituições públicas e privadas, ver, para o México, Maxfield (1993) e, para o Brasil, Goldsmith (1986).

problemas de legitimação específicos de cada um. O Brasil demonstrou, nos anos 70, um voluntarismo estatal persistente em matéria de desenvolvimento industrial, que o conduziu a concluir, numa "marcha forçada" (CASTRO, SOUZA, 1985), a substituição de importações no setor de bens de capital. Essa preocupação pelo desenvolvimento industrial prosseguiu apesar da crise da dívida nos anos 80, manifestando-se numa resistência à abertura econômica, pelo temor à desindustrialização que ela poderia provocar. O México, ao inverso, a despeito da magnitude do seu setor público, que continuou crescendo nos anos 70 até 1982, nunca chegou a implementar um verdadeiro programa de desenvolvimento industrial de conjunto, ainda que, durante as presidências de Cardenas e de Alemán, tal projeto tenha sido concebido. Foi quase "naturalmente" que a via mexicana se reorientou radicalmente para um novo modelo liberal de integração ao mercado mundial⁶. A distância que se aprofunda entre os dois países apenas traduz uma diferença estrutural enraizada na história de seus Estados e, mais particularmente, nas características próprias em termos de legitimação de seus regimes políticos, as quais se manifestam nas prioridades da política econômica⁷.

Assim, o crescimento a qualquer custo impunha-se no Brasil pela legitimação governamental altamente dependente de poderes sociais, cujo campo de ação política permaneceu até hoje mais local que nacional, sinalizando aí o grau de não-acabamento do Estado-Nação, o qual explica, por

⁶ Houve, nos anos 70, um aumento significativo do investimento público, na busca de expandir a capacidade produtiva, sobretudo nos setores siderúrgico e petroleiro (HIERRO, KRAUSE, 1990), mas essa política não significa que se procurou implementar algum plano estratégico visando completar o sistema produtivo (FERREIRA JUNIOR, 1994).

⁷ Vale ressaltar que essa oposição de políticas econômicas se nota também nos casos de Taiwan e da Coreia do Sul (HAGGARD, LEE e MAXFIELD, org., 1993). Observa-se a mesma correlação entre corporativismo estatal resultando de um processo revolucionário e uma continuidade da estabilidade monetária nos casos do México e de Taiwan. Como o Brasil, a Coreia do Sul teve seu desenvolvimento industrial impulsionado por um Estado também dotado de um regime militar e pouco levado a respeitar uma estrita ortodoxia monetária. Nota-se, além do mais, uma convergência entre as trajetórias econômicas desses dois países desde os anos 70, quando um começou a promover as exportações e o outro o seu mercado interno. Essa aproximação atesta, haja vista as enormes diferenças sociológicas e geográficas entre esses países asiáticos e latino-americanos, a importância da variável político-institucional na gênese de um regime econômico. As diferenças de performance de desenvolvimento devem ser relacionadas, como se verá no último item, ao grau de coerência societária das regulações nacionais.

outro lado, a alternância de fases de autoritarismo e de liberalização do regime político. Durante as ditaduras, exacerbaram-se as contradições regionais, as oposições entre frações das classes dominantes e o conflito trabalho/capital. Somente o crescimento econômico, fazendo da relação entre o Estado e os grupos de interesse um jogo de soma positiva, conseguiu, nesses períodos, ao atenuar essas contradições, legitimar o regime político e uma gestão social repressiva, tal como foi o caso na época de Vargas ou durante o "milagre" dos anos 70. Quando o crescimento se esgotou, a pressão pela democratização voltou a afirmar-se, e a política monetária e de gasto público tendeu a ser mais flexível, como o demonstram os períodos Kubitschek e Goulart ou, ainda, os anos 1979-94.

A forte legitimidade do regime corporativista mexicano explica a continuidade da escolha pelo monetarismo. Ela foi tanto a condição de um padrão de desenvolvimento que se qualificou oficialmente de "*desarrollo estabilizador*" quanto o brutal ajuste interno dos anos 80. Nesse quadro, a crise dos anos 70 foi essencialmente percebida aqui também como política, mas foi, nesse caso, tratada apenas através de uma distribuição de dinheiro público, a política econômica sendo tradicionalmente negociada nos termos de uma troca de favores e de lealdade entre as corporações e o Governo. Deslizou-se, assim, nesse momento de restrição da receita pública, para um típico populismo econômico. O Governo brasileiro, pelo contrário, organizava uma nova etapa da ISI, da qual ele esperava, *ex post*, um ganho de legitimidade. Mais do que nunca, ele não podia obtê-la *ex ante*, pela capacidade de enquadramento da sociedade. O sonho de ver o partido dos militares adquirir o poder de controle que tinha o PRI mexicano sobre os trabalhadores, os empresários e os caciques locais desmoronou precisamente nesse período em que se definiu o projeto de abertura política. Assim, à estratégia de "marcha forçada" rumo à integração do sistema produtivo brasileiro ao preço de uma acentuação das desigualdades opõe-se uma reorientação para o "*desarrollo compartido*" da renda do petróleo num primeiro momento e agora para um regime de subcontratação internacional.

O contraste entre a evolução econômica e política dos dois países tornou-se particularmente evidente nos anos 80; a crise da dívida servindo, de certa forma, de reveladora dessa situação. Mas essa divergência de trajetórias começou, na verdade, na década anterior, quando apareceu, quase simultaneamente nos dois casos, uma crise endógena do regime de acumula-

ção excludente⁸ assentado na substituição de importações. A ISI restrita aos bens duráveis de consumo, cujo mercado fica limitado por uma estrutura de repartição da renda extremamente desigual, atingiu seus limites nos anos 70. Para ultrapassar o que pode ser considerado como uma pequena crise — pois saiu-se dela tendo de ajustar apenas o quadro institucional do regime de acumulação para contornar os limites que lhe impunha o mercado interno —, os caminhos revelaram-se opostos, na medida em que as diferenças de regimes políticos induziam a escolhas de política econômica exatamente contrárias. Um como outro enfrentaram, na verdade, somente a metade do problema. As estratégias adotadas aumentaram os desequilíbrios entre oferta e demanda, empurrando para mais tarde a hora de um necessário ajuste entre produção e repartição da renda. A conjuntura financeira internacional de crédito a taxas reais negativas que prevalecia então determinou, em parte, a escolha de soluções alternativas. Para o Brasil, é fácil compensar pelo endividamento externo a falta de financiamento interno, que se faz sentir, evidentemente, diante dos limites impostos ao mercado interno. Da mesma maneira, no México, quando o esgotamento da capacidade de crescimento do sistema produtivo induziu, por razões políticas, a uma repartição da renda que descapitalizaria o setor produtivo público, este pôde encontrar sem problemas fontes complementares nos mercados internacionais.

A nova conjuntura internacional que se manifestou no início dos anos 80, revelando os desequilíbrios iniciais agora acentuados depois de terem prosperado durante toda uma década, significou uma nova reviravolta das conjunturas nacionais. O Brasil está, doravante, confrontado à necessidade de contar apenas com seus recursos próprios para arcar com as conseqüências de uma estrutura inadequada de repartição da renda criada pelo sistema produtivo, desequilíbrio que se apresenta agora na forma de um duplo déficit

⁸ Retorna-se aqui esse conceito da literatura cepalina, que mostrou que a ISI, uma vez atingida a etapa dos bens duráveis, passa a contar de forma predominante com os segmentos mais altos de renda, tomando-se o salário operário apenas um custo e deixando, dessa forma, de constituir o vetor mais significativo da expansão do mercado interno. Se a concentração da renda e, desse modo, a exclusão social se tomam, assim, funcionais à acumulação, a razão é, no entanto, também política e remete, nesse nível, à herança colonial de desigualdades sociais. Esta implicou uma ordem política que se sobrepõe à restrição externa para impedir que a salarização se tornasse um motor do crescimento econômico, como foi o caso dos países do Norte (MARQUES-PEREIRA, 1996).

democrático *vis-à-vis* com o mundo do trabalho. Esse déficit se expressa diretamente a nível político, mas ele é também econômico, pois a financeirização a que levou o novo quadro internacional implicou uma desvalorização do patrimônio produtivo do País. O México, por sua vez, também estará confrontado com desequilíbrios parecidos, mas eles não envolvem, nesse caso, os mesmos atores: o déficit de legitimidade do regime político aumentou, sobretudo em relação ao do capital privado; e o déficit econômico expressava-se, antes de mais nada, nos problemas de financiamento do setor público. As respostas dadas a esses duplos desafios dessa vez serão mais radicais, tanto num caso como no outro, e de novo se darão em direções opostas: o Brasil vai privilegiar a democratização política e o ajuste externo em detrimento da liberalização econômica e do ajuste interno, enquanto o México vai efetuar uma escolha política simétrica, que consiste em procurar o ajuste externo a partir de um ajuste interno obtido graças aos recursos de um sistema político corporativo consolidado (ver diagrama).

Isto posto, ainda que as formas de inserção internacional dos dois países diverjam agora diametralmente, as reestruturações em curso ainda sofrem, tanto num caso como no outro, de um grande grau de incerteza. As dificuldades para consolidar um novo padrão de desenvolvimento remetem tanto aos processos políticos de democratização quanto ao caráter volátil dos movimentos internacionais de capital, sem esquecer o fato de que as transformações atuais do sistema mundial dos Estados ainda possam vir a modificar profundamente o mapa do comércio mundial e as normas da regulação financeira internacional. A despeito desses fatores de incerteza, arrisca-se prognosticar que, por um lado, o México deve ver seu crescimento depender sempre mais de sua integração a cadeias produtivas norte-americanas de produção globalizadas e da repercussão que essa modalidade de inserção internacional terá sobre seu mercado interno, enquanto, por outro lado, o Brasil terá de apostar nos possíveis ganhos de competitividade global do conjunto do seu tecido econômico, pressupondo, dessa forma, um dinamismo ainda maior do que antes do seu mercado interno. Dizendo isso, lança-se a hipótese de que a evolução ocorrida nos anos 80 conferiu certo grau de irreversibilidade às tendências de longo prazo que se forjaram no decorrer dos processos institucionais que pilotaram a ISI num e noutro país.

2 - O Brasil da "marcha forçada" à hiperinflação administrada: transformações políticas, conservação econômica e instabilidade caótica das mediações sociais

Os governos brasileiros que se sucederam desde que se manifestou a desestabilização provocada pelo aumento brutal dos juros da dívida externa privilegiaram **de fato** o ajuste externo. Essa prioridade outorgada ao tratamento do déficit externo, em vez de procurar reduzir a instabilidade monetária e financeira interna, não pode ser explicada apenas pela cultura econômica estruturalista que caracteriza historicamente as elites administrativas brasileiras. A preocupação tradicional com as possibilidades de uma crise das contas externas, sempre considerada mais prejudicial que uma crise das contas públicas pelos decisores da política econômica, não explica tudo. Tendo em vista o caráter caótico da situação interna do País que resultou de tais prioridades, estas também devem ser relacionadas às dificuldades com as quais as elites se depararam para responder à pressão do movimento de abertura democrática que pesou de forma crescente sobre a ação governamental. Com uma década de defasagem em relação ao México, num contexto de abertura política no qual emergem novos atores coletivos, foi, antes de mais nada, necessário colmatar a brecha de legitimidade do Estado, que se ampliava tanto junto às classes dominantes como em relação às classes populares, déficit ao qual não soube responder o regime militar por se agravarem as contradições inerentes à ISI, particularmente na sua última etapa.

A democratização empreendida pelos militares no final dos anos 70 e que levou a um regime civil em 1984 veio apenas pôr à luz do dia o problema em si mesmo, bem mais do que lhe dar realmente alguma solução. Limitada a uma liberalização do regime político, a democratização não chegou a redefinir os estatutos sociais e os privilégios inscritos na estrutura do poder político no nível das "instâncias centrais de nomeação" (BOURDIEU, 1995), as quais continuam, na ausência de movimento social objetivando reformá-las, a ser o fundamento do regime fiscal e financeiro do Estado. A pressão pela democracia, ao chocar-se dessa forma com a impossibilidade de uma reforma fiscal suscetível de resgatar custo da dívida externa, revelou-se incapaz de impedir o agravamento das desigualdades sociais. Pela via de uma conversão da dívida externa em dívida interna, levando a uma hiperinflação durável e a uma financeirização pelo Estado da moeda e do capital, a

pressão pela democracia acabou, assim, significando uma diluição do pagamento da dívida, que, como se sabe, recaiu sobretudo nas classes mais desfavorecidas da sociedade, em benefício não apenas dos credores externos, mas também, e de maneira crescente, dos rentistas da dívida pública interna. O novo regime político demonstra, assim, sua incapacidade de reger os conflitos distributivos graças a compromissos sociais institucionalizados de cunho verdadeiramente democráticos e não mais clientelista. O caráter suspenso da hiperinflação, pela qual esta se desenvolve de forma ras-tejante (SALAMA e VALIER, 1990), em vez de levar à desmonetização como nos casos históricos da Alemanha ou da Hungria, demonstra o quanto ela foi administrada no intuito de conseguir um ajuste interno *ex post*. A ilusão monetária não era suficiente para fazer aceitar a repartição que a inflação gerava. A situação de conflito é apenas contornada numa corrida entre indexação e mudança dos preços relativos, mas ela nunca chega a ser resolvida. O ajuste interno procurado ficou na verdade, impedido, até o Plano Real pela restrição democrática, demonstrando, assim, que a sociedade brasileira, bem mais que a mexicana, como se verá a seguir, mesmo hesitando em mergulhar de corpo e alma na modernidade industrial-salarial, efetuou um aprendizado difícil e socialmente custoso da democracia.

Para explicitar essa dinâmica⁹, pode-se partir da constatação de que o ajuste externo deve, no essencial, seu sucesso às políticas de câmbio e de promoção das exportações, às quais foram submetidas as políticas monetária e de gasto público segundo um conjunto de mecanismos desestabilizadores interdependentes, que, ao se reforçarem uns aos outros, acabaram desembocando na hiperinflação ras-tejante. Priorizar o ajuste externo significou, de fato, procurar antes de tudo reunir os recursos em divisas para pagar o serviço da dívida externa. Posto que, no Brasil, o Estado é o principal devedor externo e que ele não tem fontes próprias de divisas (ao contrário do Estado mexicano, que possui o petróleo da PEMEX), tal ajuste supõe que divisas afluam em quantidade suficiente, mas também que o Tesouro possa recuperá-las para pagar os credores externos. Para conseguir isso, sendo a solução fiscal proibida pelo estado das relações sociais internas — e aqui se encontra, ao fim e ao cabo, a origem última da hiperinflação —, a recom-

⁹ Para uma análise mais detalhada do processo hiperinflacionário segundo a problemática aqui desenvolvida, ver Théret (1993).

pra dessas divisas só poderá ser feita pela via de um endividamento de curto prazo, pois esse ajuste externo se realiza num contexto já fortemente inflacionário, marcado pela indexação quase total da economia.

A correlação entre o ajuste externo e o aumento da dívida interna que se deu através de uma hiperinflação sempre suspensa, mas administrando *in fine* seu desenvolvimento por medidas ortodoxas e heterodoxas que estabilizam apenas provisoriamente as antecipações, evidencia a procura de um equilíbrio entre financeirização e industrialização. Por mais instável que este tenha sido, evitou-se, dessa forma, a perda de ativos, que teria significado a passagem a uma hiperinflação aberta. Tal equilíbrio na corda bamba reflete **um estado estrutural** de resistência por parte dos detentores desses ativos ao imposto inflacionário sobre as rendas que estes proporcionam (lucros e salários criados pela atividade produtiva), isto é, uma recusa em arcar com o custo da dívida externa ou interna.

Nesse sentido, o conflito central aguçado pela crise do ajuste no Brasil remete menos a uma oposição entre interesses financeiros e interesses industriais, como foi o caso nas hiperinflações abertas de tipo clássico (AGLIETTA e ORLÉAN, 1982), do que a formas contraditórias de legitimação do poder público: legitimação por uma política econômica que visa a uma ampla proteção social ou a uma legitimação restrita dos rentistas da dívida pública. A contradição entre o financeiro e o produtivo foi, na verdade, congelada pela indexação das rendas do capital e convertida numa oposição mais abrangente entre a esfera financeira e a sociedade civil, entre financeirização e coesão social: no conjunto dos ativos e dos direitos de propriedade compondo a matriz social da economia, foi, finalmente, o capital humano, isto é a "dívida social" enquanto contrapartida do capital de vida da população, que suportou o risco de destruição ao benefício do capital financeiro.

A particularidade da hiperinflação brasileira pode ser interpretada como a expressão monetária de um conflito até hoje sem solução entre a modernidade salarial-industrial e aquela que conseguiu adquirir o antigo patrimonialismo clientelista. Eis por que ela atesta a dificuldade em amarrar qualquer pacto social que pusesse de acordo os grupos de interesse dominantes e as classes populares. Não é de se estranhar que as alianças políticas sejam instáveis e não conformem uma dinâmica de formação de partidos políticos nacionais, própria de um padrão de governabilidade democrática. O embalo da produção jurídica, desconectada da realidade das práticas, manifesta a grande dificuldade em fazer emergir uma constitucionalidade indiscutível. Tais fenômenos indicam a deriva dos sistemas de representação

dos interesses e das mediações sociais. Outrossim, eles atestam a ausência de um sistema hegemônico e unificado de valores, podendo estabilizar as representações do mundo do conjunto de grupos sociais e servir de referencial comum aos diversos atores políticos e econômicos. Eles se relacionam com a maturação de uma contestação das modalidades prevalecentes de dominação social, que começou nos anos 60 e se desenvolveu, a seguir, em diversas frentes e formas de luta, que convergiram, finalmente, num movimento de democratização pela igualdade dos direitos.

Essa contestação, que torna politicamente problemática a aceleração da concentração de renda, foi reprimida na violência do regime militar e desmobilizada por um crescimento econômico altamente dinamizador do emprego, que permitiu, nos anos 70, equilibrar o mercado de trabalho. Essa contestação voltou com toda a força quando a restrição externa acabou, nos anos 80, com esse crescimento, isto é, num contexto no qual o novo sindicalismo põe doravante em xeque, pelo menos no plano ideológico, as tentativas de dominação corporativista dos assalariados. O avanço da democracia participativa na gestão urbana permitiu talvez, por um lado, modernizar o clientelismo, mas levou, por outro, a fazer da marginalidade urbana um terreno de afirmação de novos atores sociais, constituindo-se em sujeitos políticos. A emergência de uma opinião pública que politiza o problema da responsabilidade do Estado em matéria social acabou corroendo mais ainda seu déficit de legitimidade. Enfim, a premente dimensão regional das alianças políticas tornou o poder federal, com a descentralização, ainda mais dependente dos poderes regionais tanto no plano eleitoral quanto naquele das finanças públicas.

Numa perspectiva histórica mais longa, observa-se, então, que a mudança muito rápida que conheceu o Brasil no decorrer de um triplo processo acelerado de industrialização, urbanização e salarização gerou progressivamente um descompasso institucional, que foi aumentando a dificuldade de administrar conflitos sociais e políticos decorrentes da consolidação de novos grupos de interesse. O problema expressa-se, primeiro, em termos da necessária redefinição do pacto federativo, pelas conseqüências perversas que o atual teve sobre o regime fiscal-financeiro, ao implicar a fragmentação do poder de emissão monetária, e, segundo, na dificuldade de construir um pacto social que seja condizente com a reivindicação de cidadania. Os problemas de credibilidade da política econômica nos anos 80 e a incapacidade de levar a cabo um ajuste interno revelam que a crise de legitimidade do

Estado, longe de ter sido resolvida com a democratização, não atinge apenas simplesmente o regime político, mas a própria estrutura do Estado.

O ativismo decisório que caracterizou a constante mudança de regras da política econômica desde a crise da dívida conferiu, sem dúvida, um caráter caótico ao ajuste brasileiro, mas não deixou de cumprir, mal ou bem, uma função regulatória, pois impediu que sua tendência explosiva se materializasse. Em contraste com o voluntarismo estatal da década anterior, esse ativismo sem projeto assemelha-se, então, a uma lógica de indecisão paralisando a classe política (SOLA, 1993), podendo ser interpretado como uma manifestação da crise do Estado (FIORI, 1993; SALLUM, KUGELMANS, 1993). A perspectiva de análise das mediações sociais aqui adotada, ao problematizá-las como expressão da autonomia e da interdependência dos sistemas econômico e político nas suas respectivas dinâmicas de reprodução, leva-nos a ver, nessa indecisão, a continuidade da cultura política e a força da herança institucional que explicam a possibilidade, para assegurar o ajuste externo, de agravar as desigualdades apesar da democratização. Esse ativismo, em aparência sem resultados, se for julgado em função de uma retórica oficial que diabolizava a inflação, não pode ser assimilado a uma paralisia perante o equilíbrio entre financeirização e industrialização que ele conseguiu manter.

Mais do que decisões estratégicas, isto é, tomadas em função de uma clara consciência dos objetivos perseguidos, foi, na verdade, uma continuidade administrativa e gestionária que prevaleceu. As decisões foram tomadas no escuro, apenas de forma reativa a uma conjuntura internacional e a um contexto sócio-político inteiramente novos, a crise da dívida sendo, assim, administrada sem que a mudança de regime político resolvesse a crise aguda dos sistemas de mediação institucional. Frente à nova correlação de forças políticas internas, as antigas formas institucionais não podiam ser preservadas, mas também não era possível desenhar um novo quadro institucional que favorecesse compromissos sociais estáveis em torno da repartição da renda. Os conflitos distributivos só podiam, dessa forma, aguçar-se. No que se refere à regulação macroeconômica, neutralizou-se a função das instituições que regem a relação capital/trabalho, fixando os valores nominais do salário e do gasto social público. Na medida em que essas foram validando, até mesmo constitucionalmente, a nova força política das classes populares, os valores reais da repartição da riqueza passaram, então, a ser regulados de forma preponderante em outra arena decisória,

aquela que rege os regimes monetário e fiscal-financeiro, manifestando-se, assim, o descompasso crescente que se dava entre mecanismos mercantis e institucionais da regulação macroeconômica. O caráter caótico que esta passou a demonstrar expressa a corrida entre as medidas pelas quais o Estado empurrava a financeirização por um lado, e respondia, por outro, às pressões de interesses produtivos cujo potencial de conflito ia-se agravando, seja a nível de setores ou regiões, seja, mais ainda, da relação capital/trabalho.¹⁰

A grande capacidade de iniciativa e de antecipação da intervenção econômica que demonstrou o Estado brasileiro quando se tratava, nos anos 70, de abrir novas frentes produtivas ou de conquistar mercados externos para garantir o prosseguimento da acumulação e, assim, preservar a legitimidade do Estado (SOLA, 1993) desvaneceu quando se tornou necessário redefinir na ordem política as normas institucionais da repartição da riqueza. A incapacidade do Estado de organizar, no campo da política, compromissos institucionais que solucionassem as contradições sociais responsáveis pelo potencial explosivo que adquiriram, assim, o regime monetário e o fiscal-financeiro do País deve ser encarada de um duplo ponto de vista. De fato, a dificuldade de acertar de modo consensual nas instituições as reestruturações patrimoniais que exige uma estabilidade macroeconômica, restabelecendo a confiança numa rentabilidade de longo prazo dos investimentos, se revelou insuperável, fosse ela ou não condizente com a igualdade dos direitos, que colocou na ordem do dia a democratização. A incapacidade do Estado demonstra, nesse sentido, uma dupla resistência das elites, de um lado, à nova configuração da sociedade civil que impôs a democratização e, de outro, às perdas de ativos que a liberalização econômica nos termos do Consenso de Washington podia significar (TAVARES, 1993),

¹⁰ Tal argumento mereceria ser desenvolvido através de uma reconstituição da cronologia das decisões de política econômica e social, correlacionando-as com a evolução da conjuntura política. Basta aqui, no quadro limitado deste artigo, mencionar o alto grau de sofisticação que o Brasil atingiu em matéria de regras de indexação, levando ao extremo, com o famoso "gatilho salarial", este *mix* continuamente renegociado de mecanismos institucionais e mercantis de regulação da repartição da riqueza. Cabe também ressaltar que esse ativismo decisório traduz um aprendizado acelerado da violência simbólica inerente à política e à lógica de mercado, uma vez que estas são pressionadas a se conformarem ao princípio democrático de igualdade dos direitos.

o que fez com que o País escapasse, na década de 80, dos efeitos devastadores nos planos industrial e comercial das políticas de ajuste interno que conheceram os outros países da região.

A pressão política das forças sociais internas que o Estado não conseguiu controlar no campo institucional impediu, até o momento do Plano Real, engajar verdadeiramente o Brasil na via neoliberal. Isso se deu apesar das pressões financeiras internacionais, cuja intensidade foi tão forte que provavelmente elas teriam conseguido bem mais cedo pôr em xeque a cultura anti-monetarista das elites político-administrativas sem essa evolução da sociedade civil. A "década perdida" soa, nesse sentido, como uma expressão que não se adapta bem ao quadro brasileiro. Os anos 80 não deixaram de ser, nesse caso, uma década de resistência às pressões financeiras externas e de aprendizado da democracia. Quando se levam em consideração as dimensões políticas do desenvolvimento econômico, essa década aparece como uma etapa necessária da recomposição, abrindo os caminhos para um novo padrão, capaz de conciliar as restrições que impõem na conduta da economia tanto o novo quadro internacional quanto a democracia.

Tal perspectiva parece ter hoje se afastado com o Plano Real, que invertiu as prioridades entre o ajuste externo e o ajuste interno, tanto a situação interna tinha se tornado caótica, ao aguçar as contradições políticas no ritmo das instabilidades monetária e orçamentária. Essa caminhada para o caos tinha chegado aos seus limites. A reversão das prioridades que assim se deu, aliás favorecida por uma nova conjuntura econômica internacional, que aliviou o problema de pagamento externo, aparenta-se, de novo, mais a uma temporização. Antes mesmo da crise mexicana, já tinha ficado clara a volta ao velho dilema entre crescimento e degradação das contas externas, que produz a estratégia neoliberal de estabilização baseada na abertura comercial e financeira e na âncora monetária (SALAMA, 1993; CASAR, 1994). Visto o papel que tiveram os conflitos distributivos na desestabilização, é duvidoso que os limites políticos desse tipo de ajuste interno não venham a manifestar-se de novo. A legitimidade eleitoral que oferece a desinflação fica agora atrelada ao tempo que dura a memória política do imposto inflacionário, a qual pode vir a se esvanecer, uma vez que começa a perder fôlego a reposição do consumo de bens cuja demanda ficou reprimida por mais de 10 anos. Na incerteza da volta do crescimento, nas condições impostas pela via neoliberal, coloca-se agora a questão dos limites políticos de uma gestão econômica levando a maiores taxas de desemprego e à desverticalização do

sistema produtivo. O impasse que levou a inverter as prioridades pode reaparecer talvez mais rápido do que imaginam os engenheiros do Plano Real. Os conflitos distributivos puderam finalmente ser congelados quando a instabilidade monetária acabou se revelando politicamente contraprodutiva, isto é, quando se tornou evidente aos olhos de todos o laço entre inflação e pauperização e quando se abriu, então, o caminho a uma alternância política que teria posto o Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo. O fato de este ser o único partido verdadeiramente nacional, isto é, outra coisa que uma simples federação de clientelas locais, está, no entanto, a sinalizar que a legitimidade do Estado dificilmente poderá ser duravelmente restaurada na ausência de um jogo político-econômico de soma positiva, que permita resolver os conflitos distributivos e preserve, assim, o potencial de crescimento. Tal hipótese não se prende apenas a razões sócio-políticas, mas remete, além do mais, às condições endógenas do regime de acumulação, pelas quais a competitividade internacional repousa em grande parte sob o dinamismo do mercado interno.

Concluindo, as mediações sociais que circunscrevem a possibilidade de uma interação virtuosa entre democracia e desenvolvimento no caso brasileiro não podem estabelecer-se sem que sejam claramente definidas, no nível das políticas centrais do Estado, normas institucionais de uma repartição mais igualitária da renda nacional. O modelo de cidadania que está erigindo-se na base das recomposições sócio-políticas atuais é diametralmente contraditório a um padrão de crescimento excludente, que já foi, aliás, levado aos seus limites. A coerência entre o regime político e o regime econômico, que condiciona suas estabilidades respectivas, não pode mais se dar sem que se chegue a um compromisso entre a igualdade de estatutos e a desigualdade de rendas pela redução desta última. A análise do "beco sem saída" na qual desemboca a trajetória mexicana vem corroborar a idéia de que esse compromisso é para o Brasil o único caminho para reverter o curso caótico que tomou a reprodução social.

3 - O México do "desarrollo compartido" ao Consenso de Washington: bifurcação econômica, conservação política e integração ao espaço norte-americano

A existência, no México, de um regime corporativista estável de representação dos interesses induziu a uma conduta do ajuste praticamente oposta àquela que prevaleceu no Brasil, com o PRI pilotando uma reorientação radical do regime de acumulação e uma mudança substancial da forma de adesão ao regime internacional. Assim mesmo, apesar de a erosão da legitimidade do Estado que se deu no avanço da substituição dos bens duráveis ter sido provavelmente menor que no Brasil pela própria força do corporativismo e de sua dimensão societária, conservar a coerência entre o regime político e o regime econômico revelou-se particularmente problemático quando se esgotou essa fase da ISI. O "*desarrollo compartido*" lançado nesse momento não forneceu uma resposta adequada ao problema do prosseguimento da acumulação pelo desenvolvimento de um setor de bens de capital. O Estado-PRÍ ficou prisioneiro de uma lógica corporativista, que o deixava sem capacidade de antecipar as contradições, emperrando a boa marcha da acumulação. Ele foi, assim, levado, nesse momento, a adotar uma política que iria lhe retirar o apoio do empresariado. Quando as contradições da ISI, na sua segunda fase, mais concentradora de renda e menos criadora de emprego que a primeira, vieram à tona com a explosão das reivindicações sociais que se seguiu à repressão do movimento estudantil de 1968, para canalizá-las, o regime limitou-se a operar um virada populista e a responder pontualmente, por meio do aumento do gasto público, às diversas demandas dos grupos de interesse que conseguiam desbravar um caminho de acesso ao Estado. O resultado foi um endividamento externo maciço, que não correspondia, como no Brasil, a um programa de investimentos em novos setores. A prioridade foi claramente a salvaguarda de um regime político que impediria, então, o prosseguimento da ISI.

O poder político adotou nesse período, à imagem dos empresários, um comportamento econômico conservador. Contentou-se, quando a conjuntura o autorizava, em realizar investimentos de modernização e não mais de expansão, o que acabaria gerando um estrangulamento nos bens de capital, cujo aumento da demanda agravava a necessidade de financiamento externo (CASAR, 1985). Além do mais, em resposta à erosão da legitimidade do

Estado revelada pelas crescentes taxas de abstenção eleitoral e pela emergência de um sindicalismo independente contestando a submissão das organizações profissionais ao PRI, o Governo imprimia ao gasto social e ao salário de base um curso ascendente. O aumento da parte da população que não tinha acesso a um emprego assalariado já empurrava, então, para cima o gasto das políticas assistenciais. O déficit público agravou-se, dessa forma, rapidamente. Nessas condições, os desequilíbrios internos e externos que desembocaram na crise do final dos anos 70 tiveram efeitos bem mais profundos que no Brasil (FANELLI, FRENKEL, ROSENWURCEL, 1992). Finalmente, o agravamento das tensões culminou na nacionalização do sistema bancário de 1982, provocada pela fuga maciça dos capitais diante da perspectiva de uma desvalorização do peso, tornada inevitável no nível de degradação das contas externas ao qual se estava chegando. A nacionalização desencadeou uma oposição frontal do empresariado, que iria levar a uma reorientação de 180° da política econômica.

A política de melhoria das condições de vida das classes populares, combinada ao financiamento exclusivo dos grupos econômicos que disputavam de entradas no aparelho de Estado, faliu tanto no plano político quanto no econômico. Só deslocou o centro de gravidade da contestação política das classes populares para as classes dominantes, ao mesmo tempo em que solapou a possibilidade de aprofundar a ISI sem resolver os problemas de legitimidade do regime. Daí adveio uma nova resposta governamental, que consistiu em adotar uma estratégia de crescimento puxada pelas exportações no contexto de uma virada radical das relações externas. Isso enterrou qualquer veleidade de nacionalismo econômico e, em breve, até mesmo o antigo nacionalismo político que perdurava desde a perda da metade do território conquistado pelos Estados Unidos no século passado. Gerou-se, então, uma dupla dinâmica de relegitimação do regime político e de estabilização econômica com base num ajuste da relação salarial e do sistema de proteção social ao objetivo, tornado prioritário, de restabelecer as contas externas e públicas.

Desde o início dos anos 70, a conjuntura mexicana ficou, assim, em perfeita "oposição de fase" com a conjuntura brasileira. A dificuldade em pilotar o regime de acumulação nos anos 70, contrastando, nesse momento, com a capacidade dos militares brasileiros em impor a "marcha forçada", foi seguida, depois da crise da dívida, por uma política considerada como um dos experimentos mais bem-sucedidos de saneamento econômico durante

muitos anos. Essa política, ao oposto da paralisia decisória que afetava então os novos governos brasileiros, atesta a forte capacidade das elites político-administrativas mexicanas em ajustar o quadro institucional da acumulação à sua reorientação radical para um modelo de ELG. A crise de dezembro de 1994 abriu uma nova mudança de fase da conjuntura em relação ao Brasil. Ela sobreveio de fato quando este último se engajou na estabilização, e a fraqueza do novo presidente mexicano contrasta agora com a recuperação relativa de capacidade política que demonstrou o novo governo brasileiro.

Essas conjunturas políticas simetricamente inversas se refletem nas escolhas de política econômica, pois elas determinam suas margens de manobra. Desde 1982, quando se decidiu a reorientação *hacia afuera* do regime de acumulação, o México pode, ao contrário do Brasil, realizar um ajuste externo sem comprometer as perspectivas de estabilização interna, graças ao restabelecimento das contas públicas, e, assim, domar a inflação. O sucesso inicial dessa estratégia se deve, no essencial, à capacidade do PRI de remobilizar o antigo pacto social corporativista para legitimar as perdas e os ganhos provocados pelo ajuste, enquanto ele devia, prioritariamente, restaurar a legitimidade governamental junto aos grupos econômicos dominantes (grandes industriais, banqueiros, rentistas nacionais e internacionais). A uma democratização política no Brasil destinada a conter a pressão das forças populares no quadro estatal existente, pode-se opor, no caso do México, uma liberalização econômica destinada a restaurar a confiança das classes proprietárias no regime político, não hesitando este, para conquistá-la, em realizar uma privatização de empresas públicas sem precedente histórico.

A fragilidade dessa estratégia ficaria, no entanto, rapidamente perceptível frente ao desajuste externo que ela acabaria gerando e diante do enfraquecimento do corporativismo que ela implicava (BIZBERG, 1989). De fato, assim como o demonstraram a recente crise financeira e o novo desgaste da legitimidade do Estado que a seguiu, o México não foi, em qualquer momento que seja, mais capaz que o Brasil de sair dessa contradição entre ajuste externo e ajuste interno, não se revelando o peso do serviço da dívida externa mais digerível nem cá nem lá, sem uma reforma fiscal radical, que não ocorreu em nenhum dos dois países. O ajuste externo só se realizou durante a fase de estagnação e de alta inflação, na qual o ajuste interno já é ativamente procurado (fase chamada pelos economistas mexicanos de *so-breajuste* nos anos 1982-88). Uma vez que este último foi atingido e que o

crescimento volta com uma moeda estabilizada, a balança comercial deteriora-se de imediato, e as entradas de capitais tornam-se indispensáveis para equilibrar a balança de pagamentos. A liberalização financeira é, então, aprofundada, e a estabilidade fica, dessa forma atrelada à credibilidade do regime político no mercado financeiro internacional, podendo destruí-la qualquer choque provocado por um acontecimento político mal administrado. A revolta zapatista e as lutas mafiosas no seio do PRI juntaram ao crescimento exponencial do déficit comercial para provocar uma nova fuga repentina de capital. A incerteza eleitoral impediu o aumento dos juros dos títulos mexicanos, que teria mantido seu diferencial diante dos norte-americanos quando estes voltaram a crescer em 1994, levando a uma crise de câmbio que iria desvalorizar pela metade a moeda nacional (SOLIS, 1996). A volta ao equilíbrio externo e o controle da inflação exigiram uma recessão, cedendo hoje lugar apenas a perspectivas de estagnação em razão dos problemas de competitividade que não se encontram resolvidos. Diante desse quadro e do persistente déficit democrático, apenas a integração ao mercado norte-americano conseguiu garantir à política econômica escolhida um mínimo de credibilidade. Esta só poderá ser preservada no futuro na condição de que não arrebe o bloqueio da democratização que se conseguiu até hoje impor graças às estruturas corporativas.

A maneira como o regime mexicano reagiu ao choque externo no início dos anos 80 confirma que o corporativismo e o monetarismo constituem, de fato, duas formas estruturais de organização da dominação das classes dirigentes mexicanas, mesmo que as presidências de Echeverria e de Lopez Portillo tenham se afastado dessa tendência histórica. Foi pela reativação do corporativismo por seus seguidores e pela volta a uma política monetária estrita que o ajuste interno foi procurado, o ajuste externo devendo decorrer do primeiro, em conformidade ao que prega o Consenso de Washington, ao qual as elites mexicanas puderam aderir sem maiores problemas ideológicos. Na prática, o México não escaparia do mesmo dilema entre ajustes interno e externo, ainda que o círculo vicioso se apresente, nesse caso, de forma diferente. O México experimentou o ciclo completo de uma alternância entre uma primeira fase de ajuste externo obtido pela estagflação e uma financeirização quase hiperinflacionária, seguida de uma segunda fase de ajuste interno, provocando um desequilíbrio externo crescente.

De início, o choque da dívida foi semelhante ao que ocorreu no Brasil. A dívida foi nacionalizada, e o Tesouro deve resgatar as divisas para pagar os

credores internacionais. Claro, ele dispõe das receitas da empresa nacional de petróleo, que facilitam evidentemente a tarefa de ajuste interno. Essas receitas eram, porém, insuficientes, e o endividamento interno, aqui também, não pode ser dispensado num primeiro momento. O déficit público, de fato, cresceu, alimentando a inflação, como no Brasil, ainda que em proporções menores. Mas aí param as semelhanças, pois o Governo mexicano não dispunha dos mesmos recursos que o brasileiro. Sua vantagem comparativa no plano político inverte-se no plano econômico, razão pela qual a procura de um crescimento do tipo ELG era, na verdade, uma aposta de alto risco. Tal estratégia não podia apoiar-se num sistema produtivo com o grau de integração alcançado no Brasil. A reorientação para a exportação da produção nacional dificilmente se realizaria nesse caso, sem que o fosse, bem mais que no Brasil, às expensas da demanda interna. O Estado mexicano, no entanto, dispunha de um poder de controle social bem superior ao do Estado brasileiro, o que lhe dava os meios para sua política. A depressão do mercado interno provocada pela estagflação dos anos 1982-88 seria mantida a seguir pelos pactos sociais (SORIA, 1995). A baixa do custo do trabalho conferia uma vantagem comparativa à exportação em termos de competitividade-preço, o recuo da demanda interna liberando capacidades de produção e permitindo redirecionar parte do financiamento do investimento produtivo para os títulos do Tesouro emitidos para financiar a compra de divisas.

O alto grau de concentração do poder de um Estado corporativista conferiu à financeirização um curso diferente daquele seguido no Brasil. Longe do desajuste orçamentário brasileiro, o Estado mexicano conseguiu reequilibrar as contas públicas num contexto recessivo graças à privatização maciça do capital público industrial e financeiro, cujas receitas permitiram efetivamente reembolsar, em pouco tempo, grande parte da dívida pública, reduzindo, dessa forma, o peso do seu serviço no orçamento e autorizando reequilibrar este último (SORIA, 1993; ASPE, 1993). A inflação, as taxas de juros e o custo da dívida puderam, então, ser reduzidos. Privatização, baixa dos salários, inflação sob controle, todas essas medidas fizeram com que o regime recuperasse a confiança do capital nacional e, graças a medidas de anistia, grande massa de capitais "fugidos" voltaram a se investir no mercado financeiro nacional, agora liberalizado. O processo de ajuste interno não chegou aqui, como se vê, a prejudicar o ajuste externo, pelo contrário, mas, uma vez realizado, ele deixou transparecer rapidamente as fraquezas es-

truturais do sistema produtivo mexicano, pois a estabilização monetária nessas condições tornou a balança comercial altamente sensível à taxa de câmbio (ELIZONDO, 1992). O ajuste interno levou, no contexto da liberalização, à sobrevalorização do peso, reduzindo progressivamente a vantagem comparativa. A volta ao equilíbrio das contas públicas se fez, desse modo, ao preço da volta ao desequilíbrio externo, que aumentou o risco de uma nova desestabilização monetária e de uma recessão interna.

Assim sendo, pelo ajuste interno obtido pela privatização e pela liberalização financeira, o regime político e as modalidades corporativistas em relação à ordem econômica e à sociedade civil perpetuaram-se na reorientação aventureira da acumulação do capital para a exportação. O conflito central da crise de ajuste no México reside menos numa contradição entre financeirização e coesão social do tipo daquela que prevaleceu no Brasil do que numa oposição entre as formas produtivas e financeiras do capital. A contradição entre o financeiro e o social foi, de certa forma, congelada graças ao jogo dos pactos corporativistas. O risco de desindustrialização foi aqui proporcional à capacidade política de congelar o mercado interno. Observa-se, nesse sentido, um paradoxo inverso ao do caso brasileiro, pois a última década ilustra uma forte capacidade das elites mexicanas, que se revela, na verdade, proporcional à sua incapacidade de medir o impacto da escolha liberal sobre o potencial produtivo nacional e seus efeitos a mais longo prazo sobre o poder de controle corporativista da sociedade.

Na hora atual, na medida em que a legitimidade do Estado se tornou diretamente dependente da credibilidade da política econômica — e viu-se o quanto esta pode ser precária —, a questão da própria continuidade do regime corporativista deve ser levantada. Sua viabilidade é particularmente problemática a nível territorial (PRADILLA, 1993; REVEL-MOUROZ, 1993; RIVIÉRE D'ARC, 1995). A reestruturação produtiva agravou os antigos desequilíbrios regionais, excluindo mais ainda as áreas indígenas do sul, que já tinham ficado à margem da modernização ensejada pela ISI. Esse espaço econômico aparece hoje como inútil na perspectiva da integração norte-americana, e sua governabilidade tende a converter-se num problema estritamente militar. O México útil do norte e do centro também vê sua coesão social ameaçada por uma lógica de fragmentação territorial, desta vez em termos intra-urbanos. O aumento das migrações rurais, que deve provocar o desaparecimento da propriedade coletiva, depois da supressão de sua garantia constitucional, desenha um quadro futuro de gestão urbana, cuja

complexidade será, ao que tudo indica, agravada pelo parco dinamismo da criação de emprego. Diante desse quadro, não é nada óbvio que prosseguir numa simples adaptação marginal da configuração institucional herdada do passado corporativista, como se fez desde 1982, continuará sendo suficiente para preservar a legitimidade do Estado, se o crescimento econômico não voltar.

Resumindo, a necessidade do ajuste externo que se impunha diante da ruptura dos pagamentos externos em 1982 levou, de início, o México, da mesma maneira que o Brasil, a uma desvalorização da moeda nacional e a uma política recessiva, provocando uma inflação que corrói os salários, tanto mais que não existe aqui uma cultura de indexação. Mas, ao inverso do que ocorreu no Brasil, o ajuste externo, apesar do abandono da ISI e da reorientação para a exportação, só foi finalmente concebido como uma meta alcançável *ex post*, como que por acréscimo de um ajuste interno que é procurado como prioridade através da privatização do setor público industrial e financeiro. Esse redirecionamento do antigo regime de acumulação foi conduzido graças à solidez do corporativismo, mas acabou desestabilizando o bloco no poder, como o evidenciou a violência que significou seu reordenamento no final do mandato daquele que teve de realizá-lo. A credibilidade econômica do País encontra-se doravante atrelada à incerteza política radical de uma necessária democratização interna do partido no poder há 60 anos e do bloqueio dos direitos cívicos na representação eleitoral. A via liberal talvez não tenha sido até hoje realmente contestada nos seus efeitos sociais devastadores, graças à modernização do controle corporativista que se realizou através das políticas assistenciais¹¹, como o exemplifica o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), erigido em novo modelo de política social pelos organismos internacionais. Não deixa de ser precária a compatibilidade que o Estado conseguiu organizar entre os diversos interes-

¹¹ O Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol) que acompanhou o ajuste mexicano estende o corporativismo a grupos sociais e a situações que ficam fora do campo de ação tradicional das corporações de assalariados formais e camponeses. Ele contribuiu, além do mais, para mudar a percepção dos direitos sociais, na medida em que a mídia veiculou a idéia de que a ajuda aos pobres é apenas um dever do Estado para aqueles que comprovam sua capacidade de iniciativa, isto é, de integração ao mercado (MARQUES-PEREIRA, PREVÔT-SHAPIRA, 1995b).

ses sócio-econômicos, tanto quanto o é uma estabilização que deixa o crescimento emperrado. Os antigos compromissos institucionais que puderam ser mantidos de pé, mesmo se anulando os ganhos sociais por eles garantidos no passado, autorizaram uma estabilização macroeconômica compatível, enquanto ela se fazia com o ajuste externo, mas o feitiço virou-se contra o feiticeiro. Eles constituem hoje o calcanhar de Aquiles da estabilização. A fragilidade da legitimidade governamental gera problemas de credibilidade, que, por sua vez, tendem a agravá-la mais ainda. O pacto dos preços de 1987, que possibilitou a estabilização, não passa de uma forma institucional transitória (SORIA, 1995); os compromissos por ele instituídos podem rapidamente desfazer-se, em razão da vulnerabilidade externa, da anemia do mercado interno e das incertezas de uma regulação política que confere doravante à violência um lugar tal que muitos observadores temem uma evolução do tipo colombiano, com o poder adquirido pelas máfias da droga.

4 - Desenvolvimento da democracia e redução das desigualdades sociais: duas condições interdependentes para uma verdadeira saída da crise aqui e acolá

Qualquer que seja no futuro o desdobramento que tenham os dois tipos de reação às perturbações da ordem mundial que configuram a divergência entre as trajetórias das economias mexicana e brasileira, esta ilustra com clareza a diferenciação dos padrões de desenvolvimento a que levaram as configurações institucionais da regulação econômica da ISI, específicas de cada país, ao determinar as formas de entrada em crise do antigo padrão de desenvolvimento comum, bem como às respostas para superá-las, que conduziram a formas diferentes de adesão à nova ordem internacional. A marca do passado político das duas trajetórias econômicas as diferencia, agora, abertamente a nível da inserção internacional: uma resistiu melhor que a outra ao risco de desindustrialização e conserva, assim, a possibilidade de ver a abertura econômica levar a um *desarrollo desde adentro*, enquanto a outra só pode contar, depois da reestruturação produtiva já realizada, com um *desarrollo hacia afuera*, na verdade limitado a uma subcontratação internacional, cujo alto risco implica ser contrabalanceado pela "proteção" norte-americana. Nesse sentido, a discussão entre a validade

respectiva da ISI e do ELG para o desenvolvimento latino-americano se torna hoje um falso debate.

O que está em jogo é mais a afirmação de novas modalidades alternativas de inserção internacional, uma repousando sobre a ampliação do mercado interno como alavanca de ganhos de competitividade e outra sobre a integração a cadeias de produção globalizadas. O fato de tanto o Brasil como o México serem também dois pólos instituindo organizações supranacionais concorrentes no que diz respeito às modalidades de integração continental da América Latina e às suas relações com o resto do Mundo (Mercosur e Alena) mostra bem que se trata de uma alternativa que não remete à antiga oposição entre a ISI e o ELG. Além do mais, cabe ressaltar que as estratégias de inserção internacional não se decidem simplesmente de forma reativa, como se elas fossem um simples resultado mecânico de uma globalização que só permitiria doravante um crescimento econômico baseado nas exportações. As formas de adesão ao regime internacional são historicamente determinadas pelo jogo político-econômico das regulações nacionais. Por isso mesmo, uma e outra estratégia não apresentam os mesmos riscos. Fora os fatores internacionais que devem incidir nessa concorrência de modelos, essa questão de seus riscos respectivos levanta o problema da coerência entre o político e o econômico, que circunscreve o grau de eficiência de uma regulação nacional. Nesse ponto, situa-se o cerne do debate normativo sobre a relação entre democracia e mercado. A oposição das situações respectivas do México e do Brasil, no estágio em que chegaram hoje suas trajetórias de desenvolvimento econômico, aponta com clareza o caráter bem mais arriscado da aposta de um *desarrollo hacia afuera* do que aquela de um *desarrollo desde adentro*.

Nos dois casos, viu-se até que ponto a credibilidade da política econômica, a legitimidade do Estado e a governabilidade da sociedade continuam problemáticas por ficar sem solução o problema dos compromissos sociais, necessários para regular os conflitos distributivos numa conduta da economia compatível com uma sociedade civil que impõe na agenda pública a questão da igualdade dos direitos. Torna-se, assim, manifesto que os riscos econômicos e políticos se expressando na tendência explosiva do ajuste latino-americano não provêm de uma incompetência técnica ou de uma tentação espúria pelo populismo econômico como leva a crer a identificação genérica entre democracia e economia de mercado, à qual foi referida na introdução, mas da teimosia das elites político-administrativas em quererem

contrapor-se, na gestão da economia, ao amadurecimento da sociedade civil. A primeira lição, nesse sentido, a tirar é que as saídas de crise se decidem nas questões de repartição e de construção do Estado democrático ou, para ser mais preciso, na interdependência entre as duas. Não existe estabilização que abra caminho para uma economia mais aberta e mais eficaz sem que esta seja simultaneamente mais justa, e, ao invés, a idéia de consolidação da democracia não faz sentido sem uma ruptura histórica com a dinâmica econômica desigualitária em que se fundou até hoje, mas, por outro lado limitou o desenvolvimento latino-americano.

Tanto no caso mexicano quanto no caso brasileiro, uma dinâmica macroeconômica estabilizadora que restaure a confiança num horizonte de médio e de longo prazo nos investimentos produtivos e nos títulos públicos passa hoje por uma institucionalização de direitos sociais que garanta a indexação dos salários sobre a produtividade e por uma redefinição do padrão de financiamento e de gastos do Estado que permita de novo "finanças industrializantes" (BRAGA, 1992). A reconstrução da base financeira do Estado não é apenas necessária para melhorar a oferta de bens e serviços coletivos, mas, também, para dar-lhe os meios de uma política industrial que apóie as empresas capazes de resistirem às novas formas de concorrência internacional. A obtenção de vantagens comparativas dinâmicas para que a abertura econômica não seja regressiva parece inconcebível na ausência de tal política. Essa conclusão normativa da análise dos efeitos econômicos erráticos das tentativas neoliberais de estabilização (SALAMA, e VALIER, 1994), considerada à luz dos processos políticos que as impuseram, significa que esta última não pode ser verdadeiramente realizada sem diminuir o poder de grupos sociais cujos interesses prevaleceram nas escolhas fis- cal-financeiras que levaram ao sobreendividamento público. Reverter a financeirização da economia exige uma nova configuração de interesses nacionais e uma renegociação de sua articulação com o capital financeiro internacional para que se possa iniciar de novo um ciclo longo de valorização salarial-industrial do espaço nacional.

A comparação entre o Brasil e o México evidencia a que ponto a conduta da reforma econômica vai junto com a legitimação que dela pode ser feita, o que implica considerar os modelos de cidadania ora se conformando como variáveis dos processos de estabilização, que, por não serem levados em consideração na política econômica, os tornaram incompatíveis com o ajuste externo. Não se trata, porém, de uma relação mecânica. O peso que reveste a pressão democrática, no caso brasileiro, na evolução econômica é com certeza mais im- pregnante. O círculo vicioso entre ajustes interno e externo desfez-se, uma vez

que as antecipações foram estabilizadas pela âncora do real sobre o dólar e na medida em que a antiga cultura econômica estruturalista dos decisores evitou fazer da abertura comercial um dogma a ser respeitado a qualquer custo, mas o caminho percorrido até hoje pela sociedade civil levanta dúvidas sobre a sustentabilidade de uma solução que não procura uma concertação dos atores sociais, desbravando o caminho a mais equidade. A análise da interação entre o político e o econômico que se desenvolveu leva a pensar-se que tal perspectiva se apresenta ainda como um cenário factível no Brasil. No caso do México, pelo contrário, não se pode descartar a hipótese de uma evolução política assentando a legitimidade num pluralismo do tipo norte-americano, combinado a um clientelismo assistencial administrando o agravamento da pobreza e fazendo da relação dos indivíduos com o Estado uma cidadania de geometria variável. Esse conceito é definido em relação às especificidades do Estado de Bem-Estar latino-americano em Marques-Pereira, J., 1993.

Pela ausência de uma resolução política dos conflitos distributivos, a rota que se segue desde o Plano Real para estabilizar a economia como o fez o México demonstra, desde já, a mesma ameaça de desintegração do sistema produtivo e a necessidade de frear a atividade econômica para preservar o equilíbrio externo (CASTRO, 1996). O consenso neoliberal que finalmente emergiu no Brasil a favor da desinflação não significa, ainda, uma nova configuração de interesses e de mediações institucionais que permita reorientar radicalmente a regulação econômica numa direção parecida com a trajetória mexicana, o que significaria abandonar a rota que preservou até hoje a dinâmica endógena do mercado interno, ao mesmo tempo em que se procurava adequá-la com o novo regime internacional. A possibilidade política e a viabilidade econômica dessa escolha estão inscritas no desenrolar da crise do antigo padrão de desenvolvimento. Ao oposto, a reorientação do regime de acumulação mexicano para uma simples subcontratação internacional evidencia, na verdade, uma realidade que, longe de realizar o sonho de um ELG,¹² não desenha perspectivas de sair-se do dilema entre crescimento e desequilíbrio externo que estejam enraizadas na história do jogo político-econômico.

¹² O Brasil apresenta, aliás, uma melhor performance (suas exportações representam apenas a metade da importância que elas têm no PIB mexicano, com saldos comerciais superiores desde 1984 até 1995).

O papel da ação política nas reformas econômicas, bem como a margem de manobra da qual ela dispõe (isto é, o grau de autonomia dos comportamentos e dos valores sócio-culturais que a guiam) devem ser avaliados em relação ao peso das estruturas sociais que se processaram na longa duração histórica e que hoje definem os recursos políticos e econômicos à disposição dos governos para responder aos desafios da globalização e da democratização. Nas evoluções ora em curso, cujo grau de irreversibilidade foi aqui considerado à luz dessa história longa das formas institucionais de regulação, vimos que a ação política dificilmente chega a vencer no todo as heranças do passado, mas ela acaba, sem dúvida alguma, favorecendo algumas delas em detrimento de outras. No México, o sistema político foi, assim, preservado à custa de uma mudança radical do regime de acumulação, que, por mais aventureira que ela seja, não deixou de se enraizar numa profunda redefinição do comportamento e das referências ideológicas dos agentes econômicos, precisamente na medida em que um governo com forte poder de controle da sociedade soube impô-la. O Brasil, ao contrário, parece mais conservador (nas estruturas de longa duração) do seu regime econômico, já que ele conseguiu preservá-lo até hoje sem mudar de maneira tão radical quanto o México a estratégia de adequação ao regime internacional, evitando, dessa forma, que o mercado interno deixasse de assumir seu papel histórico de motor de crescimento e visse sua dinâmica ficar de novo diretamente atrelada ao setor exportador como no século passado.

Observa-se, assim, uma maior ou menor coerência entre as trajetórias políticas e econômicas respectivas dos dois países, fazendo com que suas regulações nacionais se revelem mais ou menos eficazes e que a herança de suas formas institucionais passadas levem hoje o jogo dos atores coletivos a conformar estratégias de desenvolvimento representando apostas mais ou menos arriscadas. As configurações institucionais não apresentam os mesmos pontos de fragilidade à mudança do quadro internacional. Tudo ocorreu de fato como se, no Brasil, o núcleo mais resistente fosse o regime de acumulação — a adaptação passou, então, essencialmente por transformações institucionais da regulação e pelo jogo de uma certa flexibilidade do regime político — e como se, no México, a resistência do quadro institucional e do regime político sendo tão forte, o choque externo só pudesse ser absorvido pela mutação do regime de acumulação. No primeiro caso, os ajustes realizam-se no quadro das instituições, sem abarcarem, como no segundo, as estruturas profundas da sociedade.

A história brasileira demonstra, nesse sentido, uma coerência societária maior, que permitiu, ao que tudo indica, acumular os recursos políticos e econô-

micos necessários ao aprendizado institucional que hoje condiciona a possibilidade de um padrão de desenvolvimento suscetível de tornar finalmente virtuosa a interação entre a democracia e a reforma econômica. Por um lado, mesmo se a mudança institucional já realizada não chegou ainda a se concretizar no terreno das escolhas monetárias e fiscal-financeiras, ela acabou, no entanto, pondo em evidência os efeitos erráticos da agudização extrema dos conflitos distributivos, permitindo, dessa forma, que se organizassem os novos interesses coletivos a serem integrados à tomada de decisões econômicas, para estas terem legitimidade e credibilidade. O aprendizado democrático que assim se deu não foi ao certo suficiente para impedir a vitória momentânea da alternativa neoliberal, mas, por outro lado, essas escolhas, por mais que tenham sido desestabilizadoras e, por isso mesmo, prejudiciais aos ganhos de competitividade produtiva, ao evitarem uma desindustrialização, não deixaram de torná-los até certo ponto possíveis e garantiram, assim, um ajuste externo bem melhor, do qual a alternativa neoliberal tira, aliás, hoje suas margens de manobra. O avanço democrático e o fato de ter persistido numa via de desenvolvimento que preservou mal ou bem a dinâmica endógena de mercado interno sinalizam um processo histórico pelo qual vai se incrementando essa coerência societária entre o político e o econômico.

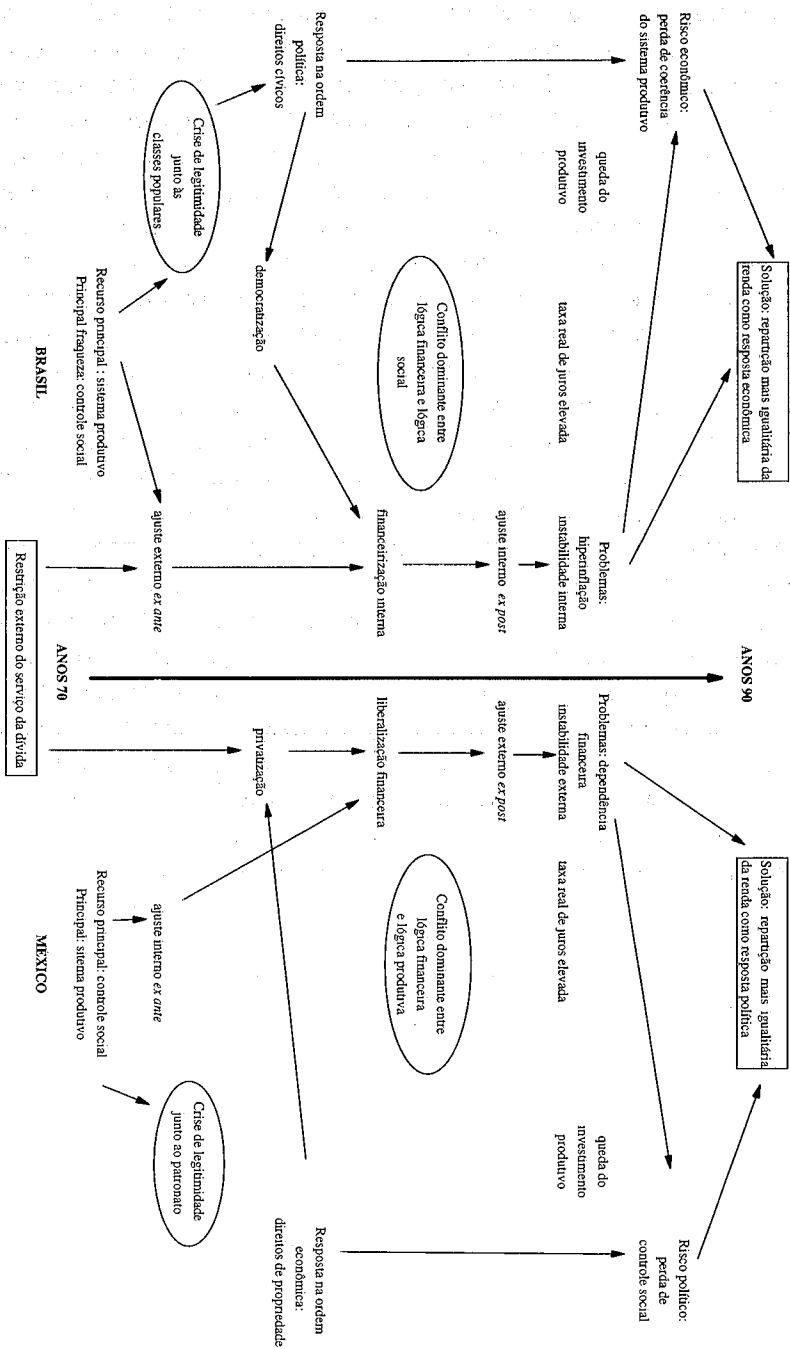
De um ponto de vista econômico, a configuração institucional mexicana era, pelo contrário, de partida menos coerente com uma estratégia de desenvolvimento do tipo ISI, que repousa antes de tudo sobre o mercado interno. O nacionalismo mexicano, mais de teor político-cultural do que econômico, não se assemelha à ideologia de segurança nacional brasileira formulada em termos de soberania econômica. O intervencionismo de um regime corporativista só podia, com certeza, desconfiar de uma autonomização na sociedade da ordem econômica, que tende por definição a criar as condições de uma contestação da ordem política. Ele limitou naturalmente seus objetivos econômicos à procura da estabilidade e a um controle burocrático das relações de mercado pela via de políticas monetaristas e de normas jurídicas de cunho apenas contratualista. Essa disfuncionalidade da ortodoxia econômica com a ISI impediu o México de prosseguir nesse caminho, além dos bens duráveis. O tipo de resposta que o país foi assim levado a dar ao choque externo atesta, sem dúvida, um efeito sistêmico de trajetória que o induziu finalmente a abandonar a ISI e a escolher uma estratégia de ELG, reestruturando, assim, sua economia como se fosse para lhe dar mais coerência com a política econômica que tende a adotar um regime corporativista.

Comparando-se essa trajetória com a de Taiwan, onde predomina o mesmo tipo de configuração institucional, poder-se-ia então pensar que o México tornaria finalmente sua regulação econômica mais eficiente. Seu regime de acumulação ir-se-ia, dessa forma, adequando aos imperativos da legitimação política, ao seguir um modelo de crescimento que requer uma política econômica pelo visto mais condizente com uma organização corporativista da sociedade. Nessa perspectiva dos efeitos de sistema, observa-se, também no caso do Brasil, uma inflexão de sua trajetória, quando se impõe a necessidade de promover as exportações industriais para manter o ritmo de crescimento econômico que requer a legitimação do regime político. Da mesma forma, a Coreia do Sul conheceu então uma inflexão, simetricamente inversa, de sua trajetória, para conferir mais importância a seu mercado interno, o imperativo de legitimação desembocando, aliás, também nesse caso, num processo de democratização. Se, por um lado, tais convergências entre as trajetórias mexicana e taiwanesa, ou brasileira e coreana, ilustram, sem dúvida, a importância do regime político nas trajetórias de desenvolvimento econômico, por outro lado, as divergências evidenciam, mais uma vez, a inexistência de relações de causalidade, simples e mecânicas, entre regimes político e econômico que explicariam de forma heurística o quanto elas podem ser mais ou menos virtuosas.

A coerência societária da regulação no México continua sendo, com toda evidência, mais frágil que em Taiwan. E nada supõe que ela tende a melhorar. O que se deve concluir dessa comparabilidade entre os dois continentes em termos de coerência societária é que a aposta do ELG é aventureira para um país latino-americano, porque, nesse caso, ela não se apóia sobre um sistema político que põe em xeque os interesses rentistas. Pelo contrário, estes encontraram-se mais do que nunca privilegiados na resposta ao choque externo, o que explica a reorientação da economia mexicana mais para um regime de subcontratação integrado ao espaço econômico norte-americano do que para um ELG. A interação que se dá entre o regime internacional e a regulação nacional reduz, assim, no México, bem mais que no Brasil, as chances políticas e econômicas de se enfrentar à contradição entre o financeiro, o produtivo e o social. Atesta-o a maior dependência comercial e financeira do primeiro e a maior fragilidade do regime político que daí resulta, sua sobrevivência ficando doravante condicionada à sustentação que os Estados Unidos venham a dar-lhe.

As dúvidas sobre a possibilidade de ver o México seguir efetivamente o caminho de Taiwan não se reduzem, como se vê, ao fato, muitas vezes aludido, de os efeitos industrializantes, particularmente em termos de avanço tecnológico, do crescimento e da diversificação das exportações, serem hoje bem menores do que na época em que esse país asiático iniciou seu desenvolvimento com base nessa escolha. A comparação entre os riscos estruturais dos dois modelos *desde adentro e hacia afuera* sobre os quais a divergência entre o Brasil e o México leva a chamar atenção demonstra, assim, claramente que a *primacy of politics*, agora apontada na literatura internacional como explicação dos acertos e desacertos das experiências de ajuste, não se resume a uma autonomia decisória dos responsáveis pela política econômica ou na capacidade de liderança que lhes daria a possibilidade de impor algum consenso. Este é hoje, de fato, o desafio da ação política, mas esta não é independente da história das mediações institucionais. Essa história ensina que a conciliação entre economia de mercado e democracia dificilmente pode ser virtuosa, se essas mediações não levarem a uma redução das desigualdades. O que é aqui uma conclusão num registro normativo não significa, é claro, que será esse o caminho da história. Apenas se quer mostrar que o avanço democrático é hoje o principal trunfo do Brasil e também que levá-lo ao ponto de uma repartição mais eqüitativa é o principal obstáculo a vencer para estabilizar de verdade sua economia e voltar a crescer, ao inverso do caminho alternativo no qual se engajou o México, que lhe retira os meios políticos e econômicos para se estabilizar, nem que seja no "fundo do poço", isto é, nesse jogo de equilibrista a que se resume uma perspectiva de *stop and go* entre desequilíbrio externo e crescimento.

Os percursos diferenciados de desenvolvimento da crise de acumulação do capital e da regulação social no Brasil e no México, nos anos 80



Bibliografia

- ABREU, M. Paiva (1990). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro : Campus.
- AGLIETTA, M, ORLÉAN, A. (1992). **La violence de la monnaie**. Paris : PUF.
- ASPE, P. (1993). **El camino mexicano de la transformación económica**. México : Fondo de Cultura Económica.
- BANQUES de données mondiales (). Paris : CEP II. (CD ROM Schlem).
- BAZÁÑEZ, M. (1991). **El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México**. México : Siglo XXI.
- BIZBERG, I. (1992). Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles. **Problèmes d'Amérique Latine**, Paris, n.4.
- BOURDIEU, P. (1995). L'Etat et la monopolisation du capital symbolique. THÉRET, Bruno, ed. **L'Etat, la finance et le social**: souveraineté nationale et construction européenne. Paris : La Decouverte.
- BOYER, R., MIOTTI, QUENAN, C. (no prelo). **La régulation économique en Amérique Latine**. Paris : EPHESSE/ IHEAL.
- BOYER, R., SAILLARD, Y. (1995). **La théorie de la régulation**: l'état des savoirs. Paris : La Decouverte.
- BRAGA, José Carlos de Souza, coord. (1992). **Finanças industrializantes para estabilização e o desenvolvimento**. São Paulo : IEDI.
- CASAR, J. (1985). Sobre el agotamiento del patron de desarrollo en México. **Investigación Económica**, México, n.174.
- CASAR, J. (1994). El sector manufacturero y la cuenta corriente. In: CLAVIJO, F., CASAR, J., eds. **La industria mexicana en el mercado mundial**. México : Fondo de Cultura. (El Trimestre Económico; lecturas, n.80).
- CASTRO, A. B. (1996). **A capacidade de crescer como problema**. Rio de Janeiro. (Texto apresentado ao 8. Forum Nacional).
- CASTRO, A. B., SOUZA, F. P. (1985). **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- ELIZONDO, E. (1992). Las exportaciones netas del sector privado y el tipo de cambio real. In: BROTHERS, D., SOLIS, S. L., comp. **México en busca de una nueva estrategia de desarrollo**. México : Fondo de Cultura. (El Trimestre Económico; lecturas, n.74).

- FANELLI, J., FRENKEL, R., ROZENWURCEL, G. (1993). Crecimiento y reforma estructural en América Latina. In: ROS, J, coord. **La edad de plomo del desarrollo latinoamericano**. México : Fondo de Cultura. (El Trimestre Económico; lecturas, n.77).
- FERREIRA JÚNIOR, H. M. (1994). **Reestruturação industrial e inserção internacional : a liberalização conservadora mexicana, 1982-89**. Campinas : UNICAMP/ IE. (Tese de doutorado).
- FIORI, J. (1993). Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- GOLDSMITH, R. W. (1986). **Brasil 1850 - 1984: desenvolvimento financeiro em um século de inflação**. São Paulo : Harper and Row do Brasil.
- HAGGARD, S. (1990). **Pathways from the periphery: the politics of growth in ther newly industrializing countries**. Ithaca : Cornell University.
- HAGGARD, S., KAUFMAN, K. (1992). **The politics of adjustment: interna-tional constraints, distributive conflict and the state**. Princeton University.
- HAGGARD, S., LEE, C. H., MAXFIELD, S., orgs. (1993). **The politics of finance in developing countries**. Ithaca : Cornell University.
- HIERRO, J., KRAUSE, A. S. (1990). El comportamiento del sector público en México: 1970-1985. In: LARRAIN, F., SELOWOSKY, M. **El sector público y la crisis de la América Latina**. México : Fondo de Cultura. (El Trimestre Económico; lecturas, n.69).
- LARRAIN, F., SELOWOSKY, M. (1990). **El sector publico y la crisis de la América Latina**. México : Fondo de Cultura. (El Trimestre Económico; lecturas, n.69).
- MADDISON, A., et al. (1993). **La economia política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México**. Fundo de Cultura.
- MARQUES-PEREIRA, J. (1993). Les limites de l'Etat en Amérique Latine: citoyeneté, intervention sociale et croissance économique. **Cahiers des Amériques Latines**, Paris, n.15.
- MARQUES-PEREIRA, J. (1995). Flexibilité du travail et développement au Mexique: les leçons du boom économique de la région frontalière des Etats-Unis. In: GONDART, P., REVEL-MOUROZ, J., coord. **La frontière Mexique - Etats Unis, mutations économiques, sociales et territoriales**. Paris : IHEAL (Trad. em port., publ. FUNDAP, 1995).

- MARQUES-PEREIRA, J. (1996). Mercado de trabalho, proteção social e desenvolvimento, um jogo de espelhos Europa/ América Latina. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.11, n.2.
- MARQUES-PEREIRA, J., PREVÔT-SHAPIRA, M. F. (1995). **Le programme national de solidarité du Mexique, ou une citoyenneté à géométrie variable au service du libéralisme économique**: document préparatoire au sommet social de Copenhague. Paris : UNESCO. (mimeo).
- MAXFIELD, S. (1993). The politics of mexican financial policy. In: HARGGARD, S., LEE, C. H., MAXFIELD, S., orgs. **The politics of finance in developing countries**. Ithaca : Cornell University.
- PRADILLA, E. (1993). **Territorios en crisis - Mexico, 1970-92**. México : UAM-I.
- REVEL-MOUROZ, J. (1993). La nouvelle frontière: au couer de l'intégration aux Etats-Unis. In: PREVÔT-SHAPIRA, M. F., REVEL-MOUROZ, J. **Mexique à l'aube du troisième millénaire**. Paris : L'HIEAL.
- RIVIÈRE D'ARC, H. (1995). Démocratie locale: accès au sol urbain et participation. In: LAUTIER, B., MARQUES-PEREIRA, J., eds. **Démocratisation et ajustement structurel**: une comparaison entre le Brésil et le Mexique, rapport de recherche. Paris : CRÉDAL/ IHEAL.
- SABOIA, J. (1993). Travail, revenu et pauvreté dans les années quatre-vingt. **Problèmes d'Amérique Latine**, Paris, n.9.
- SALAMA, P. (1993). Fragilité des nouvelles politiques économiques en Amérique Latine. **Problemes d'Amérique Latine**, Paris, n.10.
- SALAMA, P., VALIER, J. (1990). **L'économie gangrenée**. Paris : La Découverte.
- SALAMA, P., VALIER, J. (1994). **Pauvretés et inégalités dans le tiers monde**. Paris : La Découverte.
- SALLUM, B, KUGELMAS, E. (1993). O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, L., coord. **Estado, mercado e democracia**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- SOLA, L. (1993). Estado, transformação econômica e democratização no Brasil. In:---, coord. **Estado, mercado e democracia**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

- SOLIS, R. (1996). **La crise financière au Mexique, de la dévaluation du peso à la crise bancaire**. Paris. (No prelo da revista Les Cahiers des Amériques Latines).
- SORIA, V. (1993). Desinflación, austeridad y política social en México, 1982-1993; el sendero neoliberal hacia la pobreza. COLLOQUE; L'Etat et le marché en Amérique Latine: nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions. Chantilly : GREITD/ AFSSAL/ CREPPRA/ ERSI.
- SORIA, V. (1995). Formes institutionnelles et mode de régulation; le cas du pacte tripartite pour réguler les prix et les salaires au Mexique. **La Lettre de la Régulation**, Paris, n.13.
- SUNKEL, O., ed. (1990). **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para America Latina**. México : Fondo de Cultura Economica.
- TAVARES, M. C. (1993). As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistencia. In: TAVARES, M. C., FIORI, J. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro : Paz e Terra.
- THÉRET, B. (1992). **Les régimes économiques de l'ordre politique**. Paris : PUF.
- THÉRET, B. (1993). Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers: le cas du Brésil. **Tiers Monde**, Paris, n.133.
- THÉRET, B. (1994). To have or to be: on the problem of the interaction between State and economy and its <<solidarist>> mode of regulation. **Economy and Society**, v.23, n.1.
- THÉRET, B. (1995). **Politique économique et régulation, une approche topologique et autopoïétique**. São Paulo : FUNDAP/ IESP. (Seminário Internacional Regulação e Globalização).

Abstract

This work tries to identify the weight of political factors in Brazil's and Mexico's trajectory since the external debt crisis. The correlation between state legitimating forms - patronisingly in the former and corporatively in the second - and between economic policy choices - structuralist and monetarist - is apparent. In this way, the priority given to external or internal adjustment (which characterized the response given respectively by these two countries to the new international context) is referred to the institutional forms of macroeconomic regulation inherited from the import substitution industrialization period. Based on this, the long term historical processes that took the political dynamics of these two countries to draw two alternative development standards and to configure diametrically opposed international insertion strategies are recovered. If Mercosur should turn out to be a large common market, just like European Community, Brazil would consolidate the possibility of grounding its competitiveness in an endogenous growth dynamics, unlike Mexico which, belonging to Nafta, would see its growth prospects connected above all to international subcontracting opportunities. Comparing the political and economical forms which the former development standard of these countries underwent and that took them to exhaustion, and also the responses to the debt crisis, it becomes apparent the pressing need for a significant reduction of wage discrepancies in order to come out of a vicious circle between internal and external adjustments, from which none of them has really managed to escape. The irreversibility of the divergence between these two countries must be questioned having in mind the fragility of their bets. For Mexico, the viability of a growth model based on manufacture exportation has to be questioned by the dilemma between growth or external disequilibrium which aggravates the state legitimating crisis. For Brazil, the option for a development path that would conciliate the need for economic opening and for the recovering of internal market expansion and higher salaries movement is in abeyance until the emergency of a new political framing that could allow for the adoption of a fiscal reform giving the state the financial means for a keynesian economic policy.