Desenvolvimento e equidade na América Latina*

*Luiz Augusto Estrella Faria*** *Economista da FEE e Professor da UFRGS*

Resumo

Na primeira década do novo milênio, uma onda de mudança espraiou-se pela América Latina, como reação à crise do neoliberalismo. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico voltou ao Continente, impulsionado pelo mercado interno em expansão e pelo mercado mundial aquecido para as exportações de bens primários. Ao final dessa década, algumas transformações eram visíveis na maior parte dos países latino--americanos: à recuperação econômica e ao aquecimento do mercado de trabalho somaram-se transformações sociais, redução da pobreza e melhora na distribuição da renda, além de transformações políticas que introduziram na agenda política o até então interdito tema da equidade e o propósito de resgatar os direitos políticos e econômicos às classes sociais marginalizadas. A redução da desigualdade é a maior conquista desse movimento e só foi atingida nos países cujos governos puseram em ação políticas sociais voltadas aos interesses das classes populares, com vistas a realizar transferência de renda e elevação de salários.

Palavras-chave: América Latina; desenvolvimento; equidade.

Abstract

In the first decade of the new Millennium a wave of change caught Latin America as a reaction to Neoliberalism's crisis. Economic growth returned to the Continent pushed by an enlarging domestic market and a heated world market of primary goods. At the end of this decade, some changes were visible in the majority of Latin-American countries: beside economic expansion and labour market enlargement there was social change, poverty reduction, income distribution improvement and political transformations. Some prohibited subjects as equity and political and economic rights of marginalized classes were introduced within the political agenda. Inequality decrease get the better of this movement and its achievement only occurred in countries where governments willingly adopted social policies of income transferences and wage improvement.

***Key words:* Latin America; development; equality.**

---

* Revisor da Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.
Artigo recebido em 1º nov. 2011.

** *E-mail:* faria@fee.tche.br

"La ley de las leyes: la Igualdad. Sin ella perecen todas las libertades, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios."

Simón Bolívar

Os últimos 20 anos trouxeram profundas mudanças para a sociedade latino-americana. Essas mudanças emergiram como reação a duas grandes crises que abalaram todos os países do Continente e seguiram também duas direções antagônicas, representativas do que as sociedades alcançaram produzir, no tensionamento de seus processos políticos, como alternativa na tentativa de superar aquelas adversidades. Na primeira delas, nos anos 90, ocorreu a opção pelo modelo neoliberal, imaginado como via de superação da estagnação econômica e das turbulências da década anterior, quando ficou evidente o esgotamento do nacional desenvolvimentismo e se manifestaram seus efeitos mais negativos: o fim do crescimento, a fragilidade externa, a inflação elevada e a instabilidade. Se, por um lado, a inflação elevada pode ser vencida pela dureza[1] da política monetária adotada então; por outro lado, o baixo crescimento, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e o endividamento excessivo, característicos dos anos 80, não apenas permaneceram, como acabaram por impossibilitar a própria continuidade da opção pelo neoliberalismo.

Entre 1995 e 2002, uma série de episódios de colapso cambial, provocados pela insolvência externa, se sucedeu, dando forma a um processo que se configurou em mais uma grande crise a abalar o Continente. Seu primeiro capítulo ocorreu no México, então envolvido na implantação do NAFTA, o acordo de livre comércio da América do Norte, em razão do que uma operação de salvamento coordenada pelo FMI e pelos EUA tratou de recuperar a solvência do País, mas ao custo social elevado de uma expressiva redução do padrão de vida da população. Em 1999, foi a vez do Brasil, cujo *default* também pôde ser contornado pela ajuda externa, mais uma vez coordenada pelo FMI e pelo Tesouro norte-americano. Logo em seguida, com todas as cores de tragédia, foi a vez de a Argentina, então abandonada à própria sorte pelas mesmas vozes que haviam louvado sua determinação em levar o modelo ao extremo, suspender pagamentos e enfrentar uma crise financeira sem precedentes em sua história. Por fim, em 2002, novamente o Brasil sofre uma corrida especulativa contra sua moeda, agora provocada pelo temor da mudança que a eleição de Lula indicava como possível. A aventura neoliberal não apenas cobrava seu preço como encontrava seus limites econômicos e políticos.

Em resposta às mazelas do neoliberalismo e sua crise, uma onda esquerdista espraiou-se pelo Continente na primeira década do novo milênio. Rotulada pelas viúvas do neoliberalismo como populista, essa vaga teve um antecedente na história, exatamente o movimento popular que inaugurou tal rótulo depreciativo, os governos reformistas dos anos 50 e 60. Na época, a fragilidade das instituições democráticas permitiu o fim abrupto daquelas experiências, com os golpes de estado, que inauguraram o ciclo das ditaduras militares, instauradas justamente para impedir a continuidade das reformas democráticas, e que acabaram por precipitar o fim do desenvolvimentismo, seja deliberadamente, como na Argentina e no Chile, seja por esgotamento, como no Brasil. Uma maior robustez da institucionalidade e do Estado de Direito nos tempos atuais vem permitindo uma série de avanços reformistas e populares, em que pesem alguns percalços, como as tentativas de golpes de estado fracassadas na Venezuela, no Equador e na Bolívia, ou até bem-sucedidas, como em Honduras.

O presente texto visa ao escrutínio das tendências mais importantes que vêm condicionando os desdobramentos desse processo de mudança que se sucedeu à crise da virada do século. Para tanto, serão feitas algumas comparações com a década anterior, com o intuito de perquirir o que há de verdadeiramente novo. Ou, melhor dizendo, se, de fato, essa onda esquerdista está favorecendo a abertura de uma nova era com um também novo modelo de desenvolvimento. A hipótese é que esse período se caracteriza pela instauração de um processo original, no qual a retomada do crescimento veio combinada com a busca da equidade num ambiente político de alargamento dos direitos da cidadania e de maior participação popular. No plano econômico, o desenvolvimento vem sendo impulsionado pelo mercado interno de produtos industriais, de infraestrutura e de serviços de comunicação e informação, de um lado, e pelo mercado mundial aquecido para as exportações de bens primários, geralmente conhecidos como *commodities*, de outro.

Ao final da primeira década do novo século, algumas mudanças já eram visíveis na maior parte dos

[1] Dureza, aliás, em larga medida vigente até hoje.

países latino-americanos. Para compreender melhor o significado dessas mudanças, vamos nos debruçar sobre alguns indicadores, reunidos para propiciar informações sobre o comportamento da economia e a evolução das condições sociais e que permitam, além de identificar o conteúdo e o alcance das transformações em curso, prospectar suas tendências futuras.

A análise aqui realizada tem um caráter aproximativo e, necessariamente, vai usar o recurso da redução de uma realidade complexa a certas características gerais. Especificamente no que respeita às condições políticas, que formam um dos eixos explicativos fundamentais para compreensão do fenômeno, dada a sua diversidade nacional, precisarão ser necessariamente reduzidas a alguns elementos comuns e fatos estilizados. Nesse plano, o foco central deve ser a ascensão dos governos progressistas e suas iniciativas voltadas à promoção de mudanças sociais. A interpretação desse novo momento histórico deve partir das condições existentes de início, herança da vigência do modelo neoliberal. A partir desse ponto, a estratégia de enfrentamento dos problemas e a linha adotada na condução do movimento reformador vai divergir de país para país. Em alguns casos, houve a opção pelo que Atilio Borón (2004) chamou de "possibilismo continuísta", como no Brasil ou no Uruguai; em outros, um maior grau de confrontação com as classes dominantes deu um matiz revolucionário ao processo, como na Bolívia e na Venezuela.

A própria natureza política do movimento mudancista também definiu a extensão de sua pauta, em certos casos restrita à superação parcial do legado neoliberal, com a retomada do crescimento assumindo uma versão inclusiva pela redução da pobreza e da desigualdade social e, em outros, uma ousadia mais radicalizada levou à mudança constitucional, como no caso da instituição do Estado plurinacional boliviano. A aparente radicalização, cabe lembrar, foi em muito devida ao tamanho do passo adiante a ser dado em função do menor desenvolvimento das instituições democráticas e de uma certa estreiteza dos espaços acessíveis ao exercício dos direitos da cidadania. As limitações enfrentadas e cada processo nacional sofreram alguns condicionantes estruturais, como os da ordem internacional ou aqueles provenientes do grau de desenvolvimento, do tamanho da estrutura produtiva, e outras características de cada formação social nacional, como a maior rigidez do regime de propriedade dos meios de produção ou o maior poder de ingerência das classes dominantes sobre as instituições e o aparelho de Estado. O ponto final da análise fala dos frutos da mudança, alguns dos quais generalizados, como a melhora nos indicadores econômicos e sociais e a redução da pobreza e da desigualdade, e outros específicos de uns poucos países, como uma mudança mais duradoura da correlação de forças entre as classes sociais e um avanço na organização política e nos direitos de cidadania de grupos historicamente excluídos.

1 A herança, em geral, maldita

Os governos progressistas ascenderam ao poder, em sua maioria, após um primeiro período de restauração da democracia, com a queda das ditaduras militares que ensanguentaram o continente entre as décadas de 60 e o começo dos anos 80.[2] Os primeiros governantes democraticamente eleitos nos anos 80 enfrentaram a circunstância de crise econômica que levou a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) a apelidar aqueles tempos de Década Perdida (CEPAL, 1996). A combinação do esgotamento do processo de substituição de importações com a fragilidade financeira externa em razão da dívida produziu estagnação e inflação elevada e consumiu os esforços dos primeiros governos pós-redemocratização na implementação de planos de estabilização invariavelmente malsucedidos. A retomada do desenvolvimento foi meta de muitas dessas administrações, mas, para tanto, era necessário o controle da inflação e a renegociação da dívida externa. A intransigência dos credores, apoiados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelos EUA e demais membros do G7, levou ao fracasso as tentativas de estabilização.

O que se seguiu foram as sucessivas capitulações dos países, um a um aderindo ao modelo de reestruturação da dívida do Plano Brady e ao receituário de política econômica neoliberal do chamado Consenso de Washington (Williamson, 2004). A nova orientação completou a financeirização

[2] México e Venezuela estão entre os poucos países latino-americanos que não tiveram a infelicidade de ser submetidos à ferocidade violenta das ditaduras militares dessa época.

das economias latino-americanas, em razão do endividamento, antes restrita à forma de adesão ao regime internacional, mas, desde então, subsumindo todas as formas institucionais da regulação. A dominância financeira foi então internalizada pela reconfiguração da restrição monetária, através da dolarização e da abertura financeira com livre movimentação de capitais. Também a forma da concorrência se modificou com as privatizações[3] e a liberalização comercial resultante da redução unilateral dos níveis de proteção. Uma nova geração de planos de estabilização, ancorados em metas cambiais, conseguiu superar a crônica inflação elevada do continente. Permaneceram, entretanto, a fragilidade externa e a estagnação.

Entre 1981 e 1990, o período da superinflação e da crise do desenvolvimento, o Produto Interno Bruto (PIB) variou a uma média anual de apenas 0,9% e caiu -1,1% ao ano na medida *per capita*. Em comparação, nos anos de triunfo do neoliberalismo, de 1990 a 2002, essas médias anuais se situaram nos níveis de 2,46% e 0,84% respectivamente. A melhora no poder de compra dos salários pelo êxito do combate à inflação foi rapidamente superada com a elevação do desemprego. Assim, a promessa de retorno da prosperidade não se cumpriu, o que acabou por corroer a popularidade dos governos neoliberais e alimentar uma oposição que havia ficado isolada. As instituições da nova ordem democrática não impediram que o recurso ao autoritarismo e a medidas condizentes com um estado de exceção fossem acionadas, como forma de manter no poder as forças políticas neoliberais, seja abertamente, como na ditadura de Fujimori, no Peru, seja na forma velada propiciada pelo controle do Poder Executivo sobre o Parlamento e o Judiciário, como no Brasil ou na Argentina. Em toda a América Latina, a exclusão das representações das classes populares e dos movimentos sociais dos espaços de negociação e decisão das políticas foi uma característica desse período. Por essa razão, episódios como o levante de Chiapas, os piquetes na Argentina ou as manifestações dos povos originários no Equador e na Bolívia propagaram-se e proporcionaram um decisivo impulso ao surgimento das forças políticas proponentes de um caminho alternativo ao neoliberalismo e que ascenderam ao poder entre o final dos anos 90 e o começo do novo século.

É importante reter que o neoliberalismo e a financeirização consolidaram uma mudança do bloco no poder,[4] deslocando a burguesia industrial em favor da finança.[5] Desregulamentação, internacionalização, privatizações, fusões e aquisições abriram lugar a um rearranjo entre as classes dominantes, com o surgimento de uma nova classe de ricos beneficiários desses processos na forma de investidores e controladores de fundos financeiros e executivos dos conglomerados empresariais assim formados (Medeiros, 2009). Seu interesse maior, os ganhos nas transações com ativos, a formação de posições oligopolistas nos mercados, as rendas de monopólio na exploração de serviços públicos e recursos naturais e a associação com o grande capital internacional, passou a condicionar as escolhas políticas. Valorização da moeda pelas políticas monetária e cambial, juros elevados e endividamento público crescente, livre movimentação internacional de capitais e alteração de preços relativos sustentando rendas monopolistas inauguraram um novo regime de acumulação por despossessão (Harvey, 2004), no qual a apropriação do excedente prescinde do crescimento econômico e se efetiva pela mudança na distribuição da renda, e a fragilidade financeira externa é reposta e causa desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Os governos progressistas, em sua inauguração, tiveram de se ver com a situação de estagnação, com a crise externa e o risco ou consumação do *default* da dívida e com a crise social de desemprego e empobrecimento, em alguns casos levados ao paroxismo, como na Argentina. Também tiveram de fazer frente à resistência e mobilização golpista da coalizão das classes dominantes com seu poder econômico e seu braço forte: o monopólio dos meios de comunicação, por todo o Continente propriedade de famílias oligárquicas.[6]

[3] As privatizações foram, também, um importante agente da financeirização, na medida em que viabilizaram e impulsionaram o crescimento da Bolsa de Valores, ao abrirem um continente de novas oportunidades para fundos e outros investidores capitalistas.

[4] Ver, a respeito da financeirização na América do Sul, os ensaios constantes em Becker, 2007.

[5] Na verdade, o capital industrial foi afetado, sendo ele mesmo transformado pela financeirização, submetido ao imperativo do "valor do acionista" (Tauile e Faria, 2002).

[6] Isso significou não apenas a tentativa de ruptura institucional através de golpes de Estado, mas também uma campanha de oposição ruidosa e sistemática na mídia e o recurso aos ataques especulativos contra a moeda e outros ativos nacionais.

2 A mudança, por diferentes caminhos, mas para melhor

Em face de tamanha coleção de adversidades, três opções de enfrentamento da situação eram possíveis de serem adotadas: o confronto, a conciliação ou uma combinação de ambos. Venezuela e Equador foram exemplos da primeira opção, Brasil e Uruguai representaram a segunda, enquanto a Argentina equilibrou-se no ponto intermediário. É importante ressaltar que, no que diz respeito à política econômica, o caminho em direção à mudança seguiu uma linha de cautela e pequenos avanços, cujo exemplo maior é a persistência da dolarização no Equador.[7] As situações de confronto deram-se principalmente no plano político, no imaginário e na simbologia de uma identidade popular, do resgate das dívidas históricas da exclusão e da marginalidade e do encaminhamento de mudanças do ordenamento jurídico e constitucional. Um capítulo especial vem sendo a disputa no campo da comunicação social, com a tentativa dos governos de alguns países, a exemplo de Argentina e Venezuela, de romper o monopólio da mídia por parte de grupos privados de proprietários dos meios de comunicação de massa tradicionais, jornais, emissoras de rádio e de televisão vindos de famílias pertencentes às tradicionais oligarquias que controlam o poder político e econômico desde a independência, há mais de duzentos anos. A propaganda desses verdadeiros barões da imprensa apresenta iniciativas que visam a uma regulamentação dos meios de comunicação, como, por exemplo, a restrição à propriedade cruzada de jornal, rádio e televisão por um mesmo grupo econômico, como um atentado à liberdade de expressão.

O objetivo deste trabalho, entretanto, não é a análise da luta política, mas a avaliação das transformações das políticas públicas, em especial no plano da economia, implementadas por esses governos. Tais mudanças foram particularmente expressivas no plano do desenvolvimento econômico e nos seus efeitos distributivos. Nesse sentido, comecemos pela avaliação dos seus resultados, para, na sequência, buscar suas razões. A melhor maneira de auferir esses resultados é na comparação com o desempenho do período anterior. Para tanto, foram consultadas as estatísticas econômicas e sociais sistematizadas pela CEPAL[8]. A periodicidade adotada, com algum grau de arbitrariedade, marca o ano de 1990 como o do começo da era neoliberal, 1999 como o início de sua crise, e 2002 marca o fim do ciclo.[9]

Na comparação dos dois períodos, é possível identificar algumas transformações importantes. Em primeiro lugar, o crescimento mudou de patamar: de uma taxa média anual de 0,84% para a renda *per capita* entre 1990 e 2002, houve uma elevação até 2,89%, entre 2003 e 2010, resultante de uma combinação do aumento da variação média do PIB de 2,46% para 4,14% ao ano com a redução do crescimento populacional. Como mostra o Gráfico 1, após um breve período de recuperação, no primeiro quinquênio neoliberal, as taxas de crescimento instabilizaram-se e caíram, até se tornarem negativas em 2002. A partir de então, acumularam-se taxas positivas, num processo que se mostrou sustentado, pois foi interrompido apenas pelo contágio da crise internacional em 2009, já que 2010 experimentou uma retomada para os mesmos níveis anteriores, com taxa de 5,9% no PIB e 4,7% na renda *per capita*.

A que creditar essa retomada do desenvolvimento? Um primeiro passo é fazer uma decomposição setorial do produto, para identificar quais as atividades responsáveis por liderar o crescimento. Observando a Tabela 1, vemos que uma mudança na estrutura do PIB vem tendo lugar desde os anos neoliberais e caracteriza-se por uma redução do peso da indústria e das atividades primárias e uma ampliação das parcelas de alguns serviços e da tributação.

A Tabela 1 permite observar também que, embora a participação da indústria manufatureira — atividade responsável pelo desenvolvimento até os anos 80 —, se tenha reduzido, não foram os setores tradicionais

[7] A versão equatoriana de âncora cambial como mecanismo anti-inflacionário foi a mais radical de todas, pois chegou à abolição da moeda nacional.

[8] Disponíveis no portal CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=publicaciones>).

[9] É importante lembrar que o Brasil participa em 39,1% do PIB regional, quase o dobro do segundo colocado, o México (21,8%), o qual é seguido por Venezuela (8,1%), Argentina (7,7%), Colômbia (5,8%), Chile (4%), Peru (3,2), Cuba (1,6%), Equador (1,3)% e República Dominicana (1,2%). Os demais tiveram participação menor do que 1% no ano-base 2009. Por essa razão, há um viés brasileiro nessas datas; seu calendário acaba sendo, justificadamente, o mais importante.

que impulsionaram a expansão entre 2003 e 2010. Tanto a mineração como a agropecuária tiveram desempenho inferior à média e perderam participação. Quem avançou foram as indústrias e os serviços incorporadores de novas tecnologias, como transporte e comunicação e eletricidade, gás e água, assim como a intermediação financeira. Outro segmento a apresentar recuo foi o da administração pública e outros serviços. Mesmo assim, quando se comparam as taxas de crescimento setoriais com o total do PIB, vê-se que, no período neoliberal, também indústria manufatureira, construção, comércio e administração pública e outros serviços cresceram abaixo da média, enquanto as atividades tradicionais da agropecuária e extrativa mineral estiveram acima, com médias anuais de 2,47% e 3,01%. Uma tendência à reprimarização das economias do continente estava em curso então. Das atividades mais "modernas", transporte e comunicação, eletricidade, gás e água e intermediação financeira estiveram também acima da média. A primeira foi e segue sendo impulsionada pela revolução das tecnologias da informação, os serviços de utilidade pública concedidos expandiram-se no bojo do processo de desestatização. Já o crescimento do setor financeiro veio na esteira de uma mudança de foco em sua atividade principal, da apropriação privada do imposto inflacionário para o financiamento da crescente dívida pública resultante das políticas de combate à inflação.

No período posterior, já sob as administrações progressistas, construção, comércio, transporte e comunicação e intermediação financeira tiveram taxas maiores que a média, enquanto os segmentos tradicionais da agropecuária e da mineração estiveram abaixo, juntamente à indústria de transformação e à administração pública e outros serviços. A mudança na composição do PIB vem sendo um movimento que perpassa os dois períodos, revelando ter, entre suas determinações, um processo originado no nível mais profundo de transformação das estruturas sociais, a alterar a própria dinâmica econômica e a hierarquia de seus componentes, processo esse em larga medida impulsionado pela mudança tecnológica da miniaturização eletroquímica, da comunicação e da informação. Fica também claro que as escolhas da política econômica contribuíram a seu modo para essa modificação, seja priorizando o setor primário-exportador em seu viés liberal, seja dando ênfase às atividades direcionadas ao mercado interno na opção popular-desenvolvimentista. Ainda não está clara que direção resultará dessas transformações, objeto de um debate bastante rico sobre desindustrialização, reprimarização, "maldição dos recursos naturais" e Doença Holandesa.[10]

A Tabela 2 apresenta um conjunto de indicadores na forma de médias dos dois períodos em termos de crescimento e participação, incluindo também indicadores externos. Dentre todos os setores, apenas a mineração teve sua taxa de crescimento reduzida no segundo período para quase a metade. A primeira explicação para a mudança de patamar do crescimento responde pelo mercado interno. As atividades econômicas voltadas para o atendimento da demanda doméstica foram as que tiveram a mais expressiva elevação, a exemplo de construção civil, comércio e transporte e comunicações, seguidos de perto pela indústria manufatureira. Já eletricidade, gás e água e agropecuária não variaram significativamente. A conhecida diferença da elasticidade-renda entre esses setores aponta o crescimento da renda disponível da população como causa de tal desempenho. As melhorias no mercado de trabalho referidas a seguir, bem como a adoção de políticas sociais de transferências aos mais pobres foram as razões dessa ampliação da renda das classes populares.

Desse mapeamento setorial, talvez o fenômeno com maior probabilidade de ter sido causado por uma determinação conjuntural seja o encolhimento dos serviços prestados pelo Estado, muito embora a arrecadação de impostos tenha crescido. Não há como não evocar a avassaladora e persistente pressão, ou, quiçá, chantagem política, por privatização, responsabilidade fiscal e outros ícones do ideário neoliberal como fatores dessa redução relativa do Estado, bem como o aumento da tributação. Também o peso da dívida pública e seus juros estão imbricados nesse fenômeno, o que explica, inclusive, o fato de a intermediação financeira estar compreendida no grupo de maior crescimento e ser, junto com transporte e comunicação, as únicas atividades acima da média nos dois períodos.

Dentre os fatores dessa mudança de patamar da taxa de crescimento, pode-se apontar, também, uma espécie de bônus da conjuntura internacional, o aumento da demanda pelas chamadas *commodities*, em muito causado pelo crescimento acelerado da China. A combinação entre aumento dos preços e do volume exportado de produtos agrícolas e minerais para mercados fora do Continente foi motivo de uma considerável acumulação de reservas, a qual permitiu a superação da fragilidade externa, uma redução

[10] Ver, a respeito, Pereira (2008).

substancial do nível de endividamento e um crescimento do grau de abertura, medido pela relação entre o comércio exterior e o PIB, como pode ser visto no Gráfico 2.

Houve um claro processo de internacionalização, visível numa aceleração crescente do peso das exportações e, mormente, das importações no PIB. Os dados do Gráfico 2 mostram como as exportações, que eram, como percentual do PIB, 12,2% em 1990, atingiram 17,8% em 2010, depois de terem estado no nível de 20,4% em 2002 e 20,1% em 2009. O mesmo indicador para as importações mostra um movimento ainda mais intenso, partindo de 7,7% em 1990 e indo para 16,9% em 2010, depois de ter estado em 16,1% e 23,5% como proporção do PIB nos anos de 2002 e 2009. Esses números da balança comercial são preocupantes enquanto causadores de uma posição deficitária. Entretanto, é importante lembrar que a retomada do crescimento em 2010 não trouxe um grande aumento das importações como anteriormente, tornando novamente o saldo comercial positivo. Além disso, parte crescente do comércio exterior é resultante do aprofundamento do processo de integração regional, onde prevalece uma pauta mais nobre, com o predomínio dos bens industrializados e de maior valor adicionado em detrimento dos bens primários que preponderam no comércio para fora da região.

Por seu lado, o indicador da dívida externa apresenta um desempenho extremamente favorável. Essa, que fora uma espada de Dâmocles a assombrar a América Latina, teve seu poder de condicionar as alternativas de política econômica reduzido por um processo que começou de forma traumática, a exemplo da suspensão de pagamentos seguida pela opção do *canje* com desvalorização de 75% da dívida da Argentina, e foi consolidar-se com a excepcional acumulação de reservas que o comércio exterior propiciou. Em proporção do PIB, como se vê no Gráfico 2, a dívida era de 37,4% em 1990, atingiu 39,9% em 2002 e se reduziu para 19,2% em 2010. Em termos nominais, houve um crescimento de 130,7% entre 1990 e 2001 e de apenas 28,3% de 2002 a 2010.

A melhor noticia, entretanto, veio do mercado de trabalho e pode ser vista na Tabela 3, ao lado dos indicadores de pobreza. O desemprego, que estava em 7,5% da população economicamente ativa em 1991, cresceu ao longo dos anos nos quais vigorava o modelo neoliberal em sua fase de ascensão, e também naqueles de sua crise, alcançando 11,0% em 1999 e 11,1% em 2002. Nos anos seguintes, a taxa foi se reduzindo gradualmente, atingindo o nível de 7,3% em 2007, vindo a crescer por efeito da crise financeira internacional iniciada em 2008, chegando a 8,2% em 2009, mas experimentando reversão para 7,6% em 2010. Essa redução, aliada às políticas sociais de combate à pobreza e valorização do salário mínimo, permitiu uma substancial melhora da remuneração real da população ocupada, provocando um efeito renda na economia e um redirecionamento da dinâmica do crescimento para o mercado interno.

O percentual de pobres na população já era declinante no período 1990-99, quando variou de 48,3 para 43,9%, e cresceu um pouco com a crise, atingindo 44,0% em 2002. A redução da inflação e a introdução de algumas políticas sociais focalizadas de segurança alimentar e garantia de renda mínima recomendadas pelo Banco Mundial respondem por essa realidade ainda durante o período neoliberal. Mesmo assim, cabe lembrar que, ao final do desenvolvimentismo, no ano de 1980, essa razão ficara em 40,5%. Para a extrema pobreza ou indigência, essas proporções foram de 22,5% para 18,7% e para 19,4% em 1990, 1999 e 2002 respectivamente.

Contudo, foi sob as administrações progressistas que a pobreza caiu bem mais acentuadamente, atingindo, no ano de 2009, uma magnitude de 33,1%, enquanto a pobreza extrema era reduzida para 13,3% da população total. O ritmo dessa redução foi, no entanto, diferente entre os países, diferença que se deveu a distintas causas. Uma primeira razão foi o patamar inicial, bastante diverso, pois há países em que essa proporção estava, no final dos anos de crise, de 1999 a 2002, entre 50 e 60%, como Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru; entre 40 e 50%, como Argentina, México e Venezuela; entre 30 e 40%, como o Brasil; e ao redor dos 20%, como Chile e Uruguai.

Uma segunda razão, e a mais importante, a efetividade, eficácia e abrangência das políticas públicas incidentes sobre o nível de renda; sobre o acesso a serviços públicos de saúde, educação e segurança alimentar; sobre a redistribuição da propriedade, como a reforma agrária e a legalização de pequenos empreendimentos antes informais; sobre a previdência e a seguridade social; sobre saneamento e habitação; dentre outras. E por fim, embora ainda de forma um pouco tímida, também o foram as iniciativas no campo tributário e fiscal, tais como as retenções

sobre as exportações na Argentina e o redirecionamento do uso da renda petrolífera na Venezuela.

Além da redução da pobreza, também os índices de desigualdade, historicamente recordistas na América Latina, experimentaram um declínio importante, como visto na Tabela 4. À semelhança do tema da pobreza, também nesse quesito os resultados entre os dois períodos não podem ser devidamente comparados pela escassez de dados, pois, conforme formos recuando no tempo para os anos 80 e 90, as informações vão se tornando cada vez mais incompletas. Nota-se, entretanto, que dentre aqueles que diminuíram a desigualdade estão também os que tiveram uma maior redução da pobreza.

Como já referido, diferentemente da queda da desigualdade da renda, a redução da pobreza foi um fenômeno universal na América Latina, sem obedecer, em larga medida, à divisão entre aqueles países administrados por governos conservadores e aqueles com governos progressistas. Importa lembrar, entretanto, uma diferença em termos da escala do fenômeno que é importante. As maiores reduções dos níveis de carência econômica, medidos na forma da proporção de pobres e miseráveis, se deram sob as administrações progressistas, sejam as moderadas, como o Chile, com queda de 43,1%, sejam as radicais, como na Venezuela, com redução de 44,6%, sejam as que seguiram um caminho intermediário, onde se combinaram situações de confronto e conciliação, como na Argentina, com diminuição de 52,3% da proporção de pobres na população.[11]

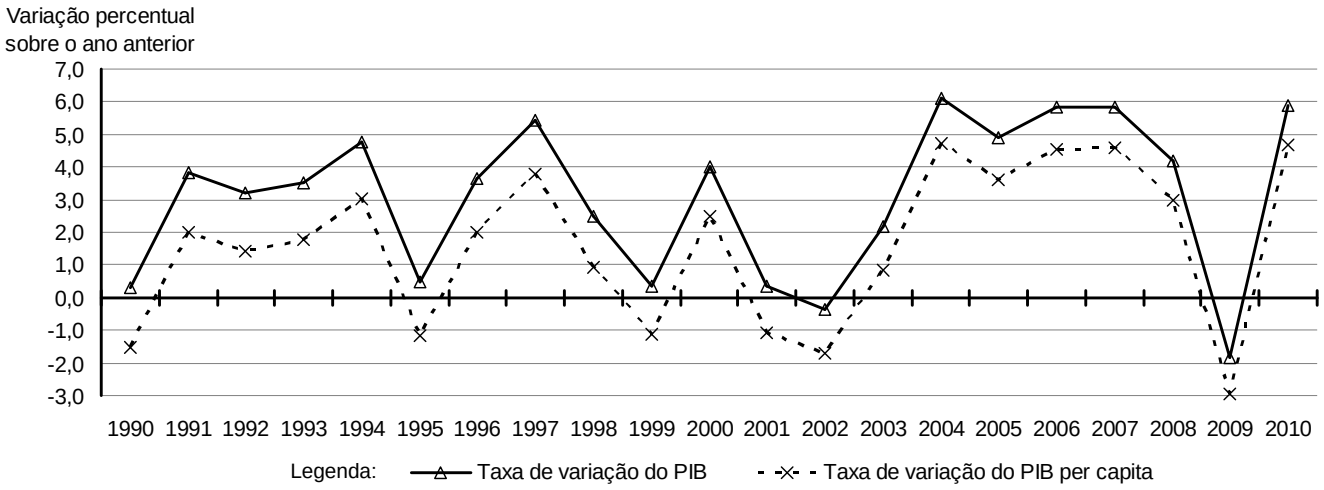
Analisando-se a evolução da medida clássica dessa realidade, o Coeficiente de Gini, é possível perceber uma evolução divergente no período entre 1999 e 2009. Embora alguma discrepância de datas e inexistência de dados para todas as nações, as estatísticas compiladas pela CEPAL e mostradas na Tabela 4 permitem identificar dois grupos. De um lado estão Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, El Salvador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, os países onde a desigualdade se reduziu. De outro lado, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e República Dominicana tiveram crescimento da desigualdade. Assim como no caso da redução da pobreza, não foi a intensidade do crescimento a responsável por essa diferença. Há exemplos daqueles que cresceram abaixo da média, como Brasil e México, ou acima, da média, como Argentina e Colômbia, nos dois grupos.

A visível melhora das condições de equidade social só foi mais significativa nos países onde assumiram o poder governos de esquerda comprometidos com o valor da igualdade, o primeiro de todos os direitos, como pensava Bolívar. Nesse conjunto de países, foram implementadas políticas públicas de transferência de renda, de reforma dos direitos de propriedade, de ampliação da seguridade e de outras políticas sociais e de elevação dos salários. Ao mesmo tempo, os maiores exemplos de continuísmo neoliberal, que são México e Colômbia, estão entre aqueles onde a desigualdade permaneceu intocada.

[11] A Argentina, mais uma vez, aparece como caso extremo também nesse aspecto. A proporção de pobres fora 10,4% da população em 1980, subiu para 23,7% em 1999, sob o signo do “sucesso” do modelo neoliberal, e alcançou 41,5% em 2002, após o colapso socioeconômico causado pela crise cambial e financeira, e retorna para próximo aos níveis iniciais em 2009, com 11,3%. O desastre que representou o neoliberalismo ainda não foi completamente superado.

Gráfico 1

Taxas de crescimento do PIB da América Latina e Caribe — 1990-2010



FONTE: CEPAL.

Tabela 1

Composição do PIB, por atividade, na América Latina e no Caribe — 1990-2009

ATIVIDADES	PERCENTUAL DO TOTAL				
	1990	1999	2002	2005	2009
Agropecuária	5,60	5,30	5,50	5,30	5,10
Extrativa mineral	4,50	4,60	4,60	4,50	4,00
Indústria manufatureira	17,80	17,10	16,50	16,60	15,20
Eletricidade, gás e água	2,00	2,20	2,20	2,20	2,20
Construção civil	5,92	5,70	5,20	5,30	5,50
Comércio	14,96	14,50	14,30	14,60	14,30
Transporte e comunicação	6,50	8,00	8,60	9,10	10,00
Intermediação financeira	17,10	16,90	17,40	17,20	18,30
Administração pública e outros serviços	20,20	18,80	19,00	18,40	18,50
Impostos líquidos sobre a produção	6,10	8,30	8,00	8,40	8,80

FONTE: CEPAL.

Tabela 2

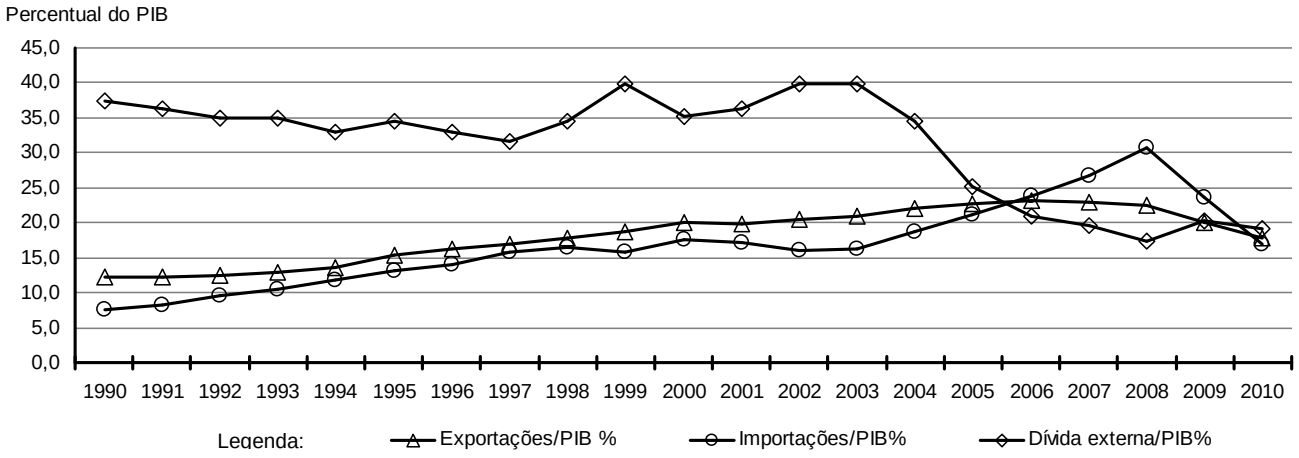
Taxas de participação percentual de indicadores econômicos selecionados na América Latina e no Caribe — 1990-2009

INDICADORES	PERCENTUAL DO PIB		TAXAS DE CRESCIMENTO	
	Média 1990-2002	Média 2002-09	Média 1990-2002	Média 2002-09
Taxa de variação do PIB (1)	-	-	2,46	4,14
Taxa de variação do PIB *per capita* (1)	-	-	0,84	2,89
Agropecuária	5,46	5,19	2,47	2,67
Extrativa mineral	4,56	4,26	3,01	1,54
Indústria manufatureira	17,11	15,87	1,81	2,68
Eletricidade, gás e água	2,11	2,18	3,59	3,60
Construção civil	5,78	5,42	1,30	4,97
Comércio	14,79	14,61	2,15	3,97
Transporte e comunicação	7,71	9,55	4,77	6,15
Intermediação financeira	17,13	17,78	2,59	4,65
Administração pública	19,35	18,46	2,06	3,47
Imposto líquido sobre a produção	7,48	8,58	8,01	8,49
Exportações (2)	16,02	22,06	147,18	150,11
Importações (2)	13,40	22,99	192,61	153,38
Dívida externa (2)	35,49	25,43	127,27	0,63

FONTE: CEPAL.
(1) As médias incluem o ano de 2010. (2) As taxas de crescimento são as acumuladas em cada período.

Gráfico 2

Comércio e dívida externa da América Latina e Caribe — 1990-2009



FONTE: CEPAL.

Tabela 3

Médias em percentual de indicadores sociais selecionados da América Latina e do Caribe — 1990-2009

INDICADORES	1990	1999	2002	2009
Desemprego	(1) 7,5	11,0	11,1	(2) 7,6
Taxa de pobreza	48,3	43,9	44,0	33,1
Taxa de indigência	22,5	18,7	19,4	13,3

FONTE: CEPAL.
(1) Os dados referem-se a 1991. (2) Os dados referem-se a 2010.

Tabela 4

Coeficiente de Desigualdade de Gini para a América Latina — 1999 e 2009

DISCRIMINAÇÃO	ANOS		VARIAÇÃO
	1999 (1)	2009 (2)	
Redução da desigualdade			
Argentina (3)	0,542	0,510	-5,90
Bolívia	0,586	0,565	-3,58
Brasil	0,640	0,576	-10,00
Chile	0,564	0,524	-7,09
Equador (3)	0,526	0,485	-7,79
El Salvador	0,518	0,478	-7,72
Nicarágua	0,579	0,532	-8,12
Panamá (3)	0,499	0,475	-4,81
Paraguai	0,565	0,512	-9,38
Peru	0,545	0,469	-13,94
Uruguai (3)	0,440	0,433	-1,59
Venezuela	0,498	0,412	-17,27
Aumento da desigualdade			
Colômbia	0,572	0,578	1,05
Costa Rica	0,473	0,501	5,92
Guatemala	0,542	0,585	7,93
Honduras	0,564	0,580	2,84
México	0,514	0,515	0,19
República Dominicana	0,537	0,574	6,89

FONTE: CEPAL.
(1) Chile, 2000; Nicarágua, 2001; Guatemala, México e República Dominicana, 2002. (2) Nicarágua, 2005; Guatemala, 2006; Bolívia e Honduras, 2007; México e Venezuela, 2008. (3) Os dados referem-se à população urbana.

3 A política, inopinada, forma uma onda esquerdista

A expansão econômica, as melhoras do mercado de trabalho, o progresso nos indicadores sociais e o avanço nas condições de vida vieram acompanhados de um movimento de transformações políticas que tem causado desassossego entre os conservadores de todas as Américas. A começar pela Venezuela bolivariana, e indo adiante na Argentina dos Kirchner e no Brasil do PT, para, na sequência, ocorrer também na Bolívia da ascensão dos povos originários, no Uruguai da Frente Ampla, no Equador de Correa, no Paraguai dos camponeses guaranis e, neste ano, no Peru de Umalla, sem esquecer o Chile da Concertación, ou os ecos dessa onda na América Central e no Caribe, forças políticas e sociais historicamente sempre ausentes dos centros de poder no Continente venceram eleições e passaram a governar e a introduzir na agenda política o até então interdito tema da equidade e o desejo de resgatar as classes sociais marginalizadas em seus direitos políticos e econômicos. Os resultados até o momento foram, como se viu, relevantes, quando se aufere a dimensão da mudança nas condições sociais.

A já mencionada redução da pobreza e da desigualdade é a maior conquista desse movimento, ao lado de transformações institucionais, que visaram promover os direitos daqueles historicamente marginalizados, como os trabalhadores, os povos originários e as populações pobres e discriminadas. Isso foi possível porque o processo estrutural de retomada sustentada do crescimento veio combinar-se com um aprofundamento da democracia. A superação da fragilidade externa causada pela dívida deu oportunidade a que os governos progressistas pudessem eleger suas políticas de forma autônoma em relação aos interesses das finanças mundializadas e dos governos que as promovem, organizados no G7.

O peso político da posição credora desse grupo de pressão, o mais poderoso do Planeta, reduziu-se. Com isso, a eleição dos rumos da política nacional passou a ser definida de modo mais decisivo pela correlação de forças domésticas. A ascensão dos governos progressistas deu oportunidade a que os interesses dos excluídos pudessem se expressar dentro do processo decisório de uma esfera pública não mais impermeável à maioria popular. O Estado deixou de empregar seu aparato de segurança para reprimir manifestações políticas e abriu suas portas aos movimentos sociais, não apenas ouvindo, mas dando acolhida e encaminhamento a suas reivindicações e proposições.

As diferenças de forma na condução da luta política referida acima deram origem a uma visão superficial, corrente na grande mídia, que identifica dois gêneros dentre as administrações de esquerda na América Latina, um radical, cujo paradigma seria a Venezuela, e outro pragmático, a exemplo do Brasil. É certo que muitas diferenças existem, mas essas diferenças respondem menos por projetos muito distintos[12] e mais por particularidades de cada caso nacional a depender da forma que assumem as disputas em cada país, da condução tanto da situação como da oposição em seu engajamento na luta política e do respeito aos limites institucionais a suas ações, de um lado, e também da balança de poder entre as forças de esquerda e os conservadores de outro lado. As circunstâncias em que as classes dominantes manifestam seu veto a quaisquer tentativas de promoção da igualdade e a capacidade que têm de materializá-lo, bloqueando as iniciativas que reconheçam e instaurem direitos para as camadas populares, definiram os termos em que se desenvolveu cada processo nacional.

Entretanto, se formos buscar uma comparação do conteúdo e dos objetivos das novas políticas colocadas em prática por esses governos progressistas, veremos o quanto guardam de semelhança. Essa circunstância nos põe diante de uma das chaves interpretativas da história latino-americana: o paralelismo das trajetórias nacionais, uma realidade apontada por muitos pesquisadores, tanto no plano econômico como no político.[13] Formação histórica comum, com suas proximidades culturais e uma mesma gênese das estruturas socioeconômicas, produziram contextos muito similares das relações sociais e da luta de classes. Desigualdade, exclusão, concentração de poder são traços compartilhados e que aproximaram as agendas de mudança, mas também unificaram a resistência conservadora em torno dos mesmos objetivos de preservação de privilégios mantidos por séculos.

A vitória eleitoral e a assunção dos encargos da administração foram seguidas pela necessidade de assumir o controle das estruturas do Estado, essenciais à consecução das mudanças desejadas. Um processo difícil e que encontrou muita resistência, em alguns casos levando a confrontos, como nos episódios da greve da petroleira PDVSA, na Venezuela, da rebelião separatista nos estados do planalto da Bolívia ou do motim da polícia no Equador. Também foi preciso uma complexa negociação para preservar, mas também para assentar sobre novas bases a convivência entre o executivo e os demais poderes do Estado, principalmente o judiciário. Outro passo importante foi a necessidade de alteração na legislação, para abrir espaço à manifestação da vontade política e à garantia de direitos para aqueles que sempre estiveram excluídos pela perversidade das estruturas sociais latino-americanas, o que obrigou, em alguns casos, como os de Bolívia, Equador e Venezuela, a uma refundação do Estado nacional por uma Assembleia Constituinte.

As divergências na forma não afetaram muito a convergência nos conteúdos. Em primeiro lugar, um padrão de política econômica que preservou alguns elementos caros ao ideário neoliberal, como a responsabilidade fiscal, o câmbio flutuante e a austeridade monetária. Além da obviedade de um controle eficiente das contas públicas e da manutenção da inflação em níveis seguros, para preservar a estabilidade macroeconômica, bem como de uma variabilidade controlada do câmbio, para preservar o equilíbrio do balanço de pagamentos, a manutenção desses mecanismos teve o objetivo de afagar os mercados, evitando um enfrentamento direto ao poder das finanças e seus aliados internacionais. Da mesma forma, as privatizações e a desregulamentação só foram revertidas em função da necessidade de investimentos e serviços públicos para sustentar o crescimento econômico, como no caso das Aerolineas Argentinas ou do gás boliviano. E também foram levadas adiante mudanças marginais nos direitos de propriedade, através de assentamentos para reforma agrária e habitação, provocando

[12] Até porque esse projeto, de forma plena, não existe. Desde o fim da União Soviética e do socialismo real, a esquerda internacional deixou de ter um mapa de como realizar a transformação social revolucionária. Porque agora, como disse o antigo poeta sevilhano Antonio Machado, mais do que nunca, "*se hace camino al andar*".

[13] Ver, por exemplo, Bertola, 1996; Faria, 2004; e Medeiros, 2010.

manifestações de oposição de movimentos sociais como o MST brasileiro e o dos indígenas na Bolívia, no Chile ou no Equador.

As iniciativas introduziram mudanças muito tênues nas formas institucionais da regulação. Não foi criada uma nova relação salarial, embora o padrão de remuneração dos trabalhadores venha se alterando. Tampouco foi introduzida uma nova forma da concorrência, mesmo que alguns elementos das relações de propriedade tenham sido modificados. Igualmente, não foi inaugurada uma nova restrição monetária, ainda que as relações de crédito e de endividamento tenham passado por transformações. Em paralelo, também um novo regime de acumulação não foi estabelecido, embora alguns passos no sentido de restauração de uma inclinação para o produtivo sejam visíveis.

Os objetivos, entretanto, são evidentemente outros daqueles do neoliberalismo, assim como o papel do Estado em sua consecução também é muito distinto. O crescimento se sobrepôs à estabilidade e seu financiamento ficou ao encargo de fontes domésticas maximizadas pelo ingresso de divisas, pela melhora da situação fiscal e pela relativa autonomia do sistema financeiro local em tempos de turbulência das finanças mundializadas. O Estado deixou sua condição passiva em relação às iniciativas do setor privado e passou a ter um papel dirigente dos destinos da economia. Essa é uma das razões da sustentabilidade do desenvolvimento desde então.

Na luta por sustentação política para suas iniciativas, os novos governos apoiaram-se na mobilização popular, mas trataram de canalizar seu movimento para dentro dos limites da institucionalidade. O que para alguns foi visto, seja como cooptação, seja como leniência diante de supostos desafios à autoridade, representou um passo necessário e inaugural de uma nova relação desses grupos sociais com a legalidade que lhes deu acesso ao espaço formal de encaminhamento e decisão de demandas e garantia de direitos. Antes de um aprisionamento dos movimentos sociais nas malhas da institucionalidade, tal passo representou seu ingresso num recinto obscuro e até então desconhecido, pois nele adentravam apenas representantes das classes dominantes. A resposta vem na forma da manutenção e ampliação do apoio popular às forças políticas da mudança, manifesto em sucessivas vitórias eleitorais. Uma maioria da população percebe esses governos como seus.

Um paradoxo corrobora essa avaliação, e se manifesta no apelo à ilegalidade de parte de frações da burguesia e das oligarquias na tentativa de manterem seus privilégios, com recurso a ações violentas e contrárias às regras da democracia representativa. Os exemplos são inúmeros, das tentativas de golpe de estado aos *lockouts* e paralisações e, acima de tudo, a uma campanha sistemática, inescrupulosa e ruidosa dos meios de comunicação de massa contra os governos progressistas. A motivação é, antes de interesses radicalmente contrariados, a ojeriza em relação ao exercício de direitos sociais e políticos por uma parcela da população que foi sempre vista como aquela que só existe para servir seus interesses, de preferência, de cabeça baixa. Como disse Walt Whitman, é “[...] como se me afrontasse dar aos outros as mesmas oportunidades e direitos que os meus, como se não fosse indispensável a meus próprios direitos que os outros possuam os mesmos”.

Referências

BECKER, Joachim (Org.). **El golpe del capital: las crisis financieras en el Cono Sur y sus salidas**. Montevideo: Coscoroba, 2007

BERTOLA, Luis. Fases, tendencias y ciclos en las economías de Argentina, Brasil y Uruguay, 1870-1990. **Ciclos**, Buenos Aires, ano 6, v.6, n.10, 1996.

BORÓN, Atilio. La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, v.5, n.13, enero/abr. 2004.

CEPAL. **América Latina y el Caribe quince años después:** de la década perdida a la transformación económica 1980-1995. Santiago: CEPAL; Fondo de Cultura Económica, 1996.

CEPAL. **CEPALSTAT:** bases de datos y publicaciones estadística. 2011. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/>. Acesso em: jun./out. 2011.

FARIA, Luiz A. E. **A chave do tamanho:** desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: UFRGS; FEE, 2004.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

MEDEIROS, Carlos A. Asset-striping the state: political economy of privatization in Latin America. **New Left Review**, London, n. 55, Jan./Feb. 2009.

MEDEIROS, Carlos A. Dependencia financiera y ciclos de crecimiento en países latinoamericanos. **Ciclos**, Buenos Aires, ano 20, v.19, n. 37/38, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. The Dutch disease and its neutralization: a ricardian approach. **Revista de Economía Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 48-71, jan./mar. 2008.

TAUILE, J. R.; FARIA, L. A acumulação produtiva no capitalismo contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, jan./mar. 2002.

WILLIMSON, John. A short story of the Washington Consensus. In: FROM THE WASHINGTON CONSENSUS TOWARDS A NEW GLOBAL GOVERNANCE, 24/25 Sept. 2004, Barcelona. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://www.iie.com/publications/papers/>.