

A AMÉRICA LATINA E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL

A AMÉRICA LATINA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*

*Aldo Ferrer***

O desenvolvimento humano e a proteção do meio ambiente — ou seja, o desenvolvimento sustentável — constituem o desafio da América Latina às vésperas do Terceiro Milênio. Neste ensaio, é feita uma breve revisão da experiência latino-americana, tendo em vista o enfoque do desenvolvimento sustentável. São também observadas as perspectivas abertas pelas políticas atualmente predominantes na região, no contexto da nova ordem internacional.

Os "anos dourados"

Os "anos dourados" do desenvolvimento da América Latina vão do fim da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 80. Nesse período, o produto cresceu à taxa anual de 5,5%, a indústria manufatureira, à de 7%, a população urbana passou de 45% a 70% da total, e a acumulação de capital alcançou 23% do produto, tendo aumentado consideravelmente a capacitação da força de trabalho. Vários indicadores sociais também experimentaram avanços notáveis. A mortalidade infantil caiu substancialmente, aumentou a esperança média de vida, ampliou-se a matrícula escolar em todos os níveis, e melhorou o atendimento à saúde da população. O crescimento econômico e do emprego reduziram o número de habitantes abaixo da linha de pobreza. Em 1960, estavam nessa situação 110 milhões de pessoas, representando 51% da população total. Em 1980, essa proporção havia caído para 35%.

Esses indicadores revelam um avanço considerável na trilha do progresso econômico e humano. Por volta de 1980, todavia, estava-se muito longe de serem assentadas bases firmes para o desenvolvimento sustentável. Mesmo em países de crescimento rápido, como o Brasil e o México, subsistiam bolsões irredutíveis de

* Texto traduzido por Pedro Silveira Bandeira.

** Professor Titular de Política Econômica da Universidade de Buenos Aires

pobreza nas zonas rurais e, crescentemente, nas áreas urbanas. A riqueza e a renda concentraram-se em grupos reduzidos da população, aumentando as desigualdades sociais. Agravaram-se problemas endêmicos, como o desperdício de recursos, o consumo supérfluo e a fuga de capitais. Ao mesmo tempo, a dimensão ambiental foi negligenciada, ocorrendo agressões severas contra os recursos florestais, biológicos, agrícolas, hídricos e energéticos. A aglomeração e a pobreza agudizaram, em vários centros urbanos e regiões do Continente, a deterioração do meio ambiente. A instabilidade política foi uma característica dominante dos "anos dourados". Em vários países, instalaram-se governos de fato por períodos prolongados. A democracia, a liberdade e os direitos humanos brilharam pela ausência em grande parte do continente.

Essas debilidades dos sistemas políticos e do estilo de desenvolvimento latino-americano coincidiram com as vulnerabilidades macroeconômicas que desencadeariam a crise dos anos 80. Essas vulnerabilidades apresentaram-se no terreno fiscal e no setor externo. No primeiro, predominou uma rápida expansão do gasto público, sem que fossem, simultaneamente, geradas fontes genuínas de financiamento. A estatização de empresas e o aumento da presença do Estado na produção de bens e serviços não foram acompanhados por políticas prudentes de preços, tarifas e financiamento. Desse modo, instalaram-se desequilíbrios crônicos nas finanças públicas, cada vez mais difíceis de financiar. Esses fatos tiveram uma influência negativa sobre a administração da política monetária: o déficit fiscal constituiu-se em uma fonte de expansão da moeda e de descontrole monetário. A ampliação das funções do Estado foi frequentemente acompanhada por regulamentações administrativas desnecessárias, por entraves burocráticos à atuação da iniciativa privada e por corrupção na gestão dos interesses públicos.

Na frente externa, a experiência foi ainda mais insatisfatória. Os países que avançaram na industrialização, na transformação das estruturas produtivas e na incorporação de tecnologia não conseguiram, no entanto, adquirir suficiente competitividade e nem se inserir nas correntes dinâmicas da economia internacional. Desse modo, os produtos primários, cuja participação no comércio mundial e termos de intercâmbio declinaram persistentemente, continuaram a predominar nas exportações latino-americanas. Os modelos substitutivos de importações, de "desenvolvimento para dentro", geraram, em consequência, uma tendência crônica para o desequilíbrio e uma dependência em relação aos recursos externos para financiar os déficits recorrentes nos pagamentos internacionais. Circunstâncias externas, como o aumento dos preços do petróleo em 1973, representaram fontes adicionais de desequilíbrio em alguns países. O caso mais notório desse tipo de experiência foi o do Brasil. O processo de ajustamento, no decorrer dos "anos dourados", mostrou, portanto, uma tendência ao desequilíbrio estrutural baseada na composição do comércio exterior e em causas conjunturais devidas à imprudência das políticas fiscais e monetárias.

Os "anos dourados" entre 1945 e 1980 não assentaram, portanto, bases sólidas para o desenvolvimento humano e para a proteção do meio ambiente. Os estudos e propostas recentes sobre essas questões destacam os conteúdos endógenos do desenvolvimento, ou seja, a capacidade de manter a estabilidade de preços e os equilíbrios macroeconômicos, de administrar e destinar recursos para os objetivos perseguidos, de escolher o próprio caminho, de fortalecer a capacidade interna de inovação e absorção de tecnologia, de liberar as forças criadoras da iniciativa privada, de fortalecer o funcionamento dos mercados e de adquirir capacidade competitiva na

economia mundial. Em todos esses campos, os "anos dourados" apresentaram debilidades severas.

Os sistemas econômicos construídos desde a crise dos anos 30 até 1980, passando pela Segunda Guerra Mundial, não foram capazes de responder aos dois grandes desafios que o sistema internacional colocou a partir de 1945. Esses desafios foram a mudança na composição do comércio mundial provocada pelos novos paradigmas tecnológicos e a tentação do crédito externo fácil, oferecido pelos bancos privados internacionais. A participação da América Latina no comércio mundial declinou persistentemente, caindo de mais de 10% das exportações mundiais em 1945 para 7,5% em 1980. Por outro lado, as tendências crônicas para déficits fiscais e do balanço de pagamentos encontraram, particularmente na década de 70, uma disponibilidade praticamente ilimitada de crédito privado internacional. Isso permitiu manter altas taxas de crescimento da produção e da formação de capital na região, depois que, a partir do primeiro choque do petróleo em 1973, o comércio internacional e as economias dos países centrais entraram em uma fase de crescimento reduzido. No entanto a política de crédito fácil dos bancos privados internacionais desencorajou os necessários processos de ajuste e contribuiu para gerar a gigantesca dívida externa, que, a partir do início dos anos 80, contribuiu decisivamente para desencadear a crise do desenvolvimento latino-americano.

A "década perdida"

A suspensão dos pagamentos da dívida externa do México, em agosto de 1982, marca formalmente o início da crise da dívida externa e da "década perdida" dos anos 80. Na Argentina e no Chile, a crise já havia iniciado há algum tempo. Os "anos dourados" encerraram-se não apenas devido às vulnerabilidades internas dos estilos de desenvolvimento predominantes na região, mas também por causa da severa deterioração das condições externas. A mudança na política dos bancos credores alterou o sentido dos fluxos de fundos. Enquanto no período 1976-81 a região havia recebido do Exterior um montante líquido de US\$ 85 bilhões, entre 1982 e 1990 a transferência negativa ascendeu a US\$ 220 bilhões. De uma entrada equivalente a 2% do PIB, passou-se a uma drenagem de 4%. Os termos de intercâmbio deterioraram-se durante o período. Segundo a CEPAL, os preços reais dos principais produtos básicos de exportação da América Latina experimentaram uma queda de quase 30% na década de 80. Além disso, a região continuou a enfrentar o efeito das políticas agrícolas da Comunidade Econômica Européia e o crescente protecionismo no que se refere a produtos sensíveis, como os têxteis e o aço. A mudança nas condições externas impôs um gigantesco esforço de ajuste e uma transferência maciça de recursos para o Exterior como serviço da dívida.

Isso desencadeou uma deterioração generalizada da situação econômica e social. O ajuste externo teve sua principal contrapartida nas contas públicas, pois a maior parte da dívida externa é estatal, e o seu serviço, em consequência, constitui gasto público. A dificuldade para gerar superávits operacionais com o objetivo de prover o serviço da dívida provocou fortes déficits fiscais, o aumento da dívida pública interna e a expansão da base monetária destinada ao Estado. Desse modo, a inflação, que durante os "anos dourados" oscilou em torno de 25% ao ano, no final da década de 80 superou os 1.000%. O produto *per capita*, que naquele período cresceu à taxa anual de 3%, na década de 80 caiu cerca de 1% por ano. A taxa de investimentos diminuiu 30%. A

participação latino-americana no comércio mundial continuou declinando e, em 1990, só alcançou pouco mais de 3%. A situação social experimentou uma severa deterioração. O número de pessoas abaixo da linha de pobreza subiu para mais de 200 milhões, representando, atualmente, mais de 40% da população total. A redução na taxa de crescimento econômico e a queda na formação de capital aumentaram o desemprego, a marginalidade e as migrações de mão-de-obra qualificada e de outras pessoas sem oportunidade de emprego em seus países. O aumento do emprego nos serviços e em diversas atividades marginais serviu como um paliativo contra os efeitos da desindustrialização e da recessão, tendo implicado, com certeza, uma deterioração da produtividade média da força de trabalho. A insegurança econômica agravou o problema endêmico da fuga de capitais: estima-se que os fundos depositados no Exterior pertencentes a residentes latino-americanos equivalem a cerca de 50% da dívida externa da região.

Os custos do processo de ajuste recaíram essencialmente sobre os pobres e sobre os setores mais desprotegidos: crianças, mulheres e velhos. A elevada inflação afetou principalmente esses mesmos grupos sociais. A concentração da renda e da riqueza cresceu de forma generalizada. Dessa maneira, a redução do bem-estar dos setores de menor renda é mais acentuada do que indicam as médias do produto ou da renda *per capita*. A delinqüência aumentou e, em alguns países, levou a limites extremos de insegurança. O conteúdo ambiental das políticas públicas não se ampliou significativamente no período. Ao contrário, o aumento da miséria, a aglomeração nos grandes centros urbanos e a pobreza rural geraram novos prejuízos para as condições ambientais. A "década perdida" dos anos 80 distanciou, ainda mais, a América Latina das metas do desenvolvimento sustentável.

A mudança de rumo

A crise desencadeada nos anos 80 pelo ajuste externo expandiu as frustrações acumuladas durante os "anos dourados". No plano político, generalizou-se o rechaço aos regimes autoritários. Todos os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) estabeleceram regimes democráticos no decorrer da década de 80. No terreno econômico, difundiu-se um questionamento frontal contra os estilos tradicionais de substituição de importações, com forte presença estatal. Afirmou-se, progressivamente, um novo paradigma econômico, baseado na busca do equilíbrio macroeconômico, na liberdade dos mercados, na redução da intervenção estatal por meio de privatizações e da desregulamentação, na redução das barreiras protecionistas e na liberalização dos regimes de investimentos estrangeiros. Dessa forma, os processos de ajustamento, imperiosamente impostos pela crise da dívida externa, articularam-se com novas estratégias econômicas globais e de inserção internacional.

A comunidade financeira e os governos dos países credores tiveram um papel muito importante nesse processo. Os próprios fatores que provocaram a vulnerabilidade dos estilos de desenvolvimento e a gigantesca dívida externa até o final da década de 70 impediram que os países devedores da América Latina seguissem políticas firmes de negociação frente a seus credores. Em outras palavras, impediram que eles fizessem uso, na negociação, do poder de barganha implícito na sua condição de grandes devedores e na situação crítica dos bancos credores, provocada por suas

próprias políticas imprudentes de empréstimos. A concepção geral das negociações para o refinanciamento da dívida externa foi desenvolvida de forma coordenada pelos credores, buscando tratar caso a caso a situação dos devedores. As condições impostas para dar acesso aos fundos externos necessários para complementar os próprios recursos destinados ao serviço da dívida passaram a incorporar elementos adicionais aos observáveis nos acordos tradicionais sobre ajustamento de pagamentos externos com o FMI. Aos compromissos clássicos em matéria fiscal, monetária e cambial somaram-se outros elementos tendentes a liberalizar o funcionamento dos mercados, a reduzir a presença do Estado, a abrir a economia à concorrência externa e a desregular o regime aplicado ao capital estrangeiro, ao desenvolvimento tecnológico e a outras questões sensíveis para os principais países industriais. Esses critérios, definidos como o "Consenso de Washington", constituem, na atualidade, requisitos para o acesso ao Plano Brady e para o apoio dos credores.

A mudança do paradigma econômico dominante e das orientações centrais da política econômica, generalizada na América Latina no curso dos últimos anos, obedece, pois, à convergência das frustrações políticas e sociais acumuladas durante os "anos dourados", da crise da dívida externa e das condições impostas pelos credores.

É, todavia, ainda incerto o impacto que as novas orientações provocarão, a longo prazo, sobre o desenvolvimento humano e sobre a proteção do meio ambiente na América Latina. Em vários países, em tempos recentes, têm ocorrido uma considerável melhora dos indicadores econômicos e a reversão das tendências recessivas, do desinvestimento e da elevada inflação que predominaram durante os "anos perdidos" da década de 80. Nas experiências até agora mais bem-sucedidas dentro das novas tendências — Chile e México —, a atividade econômica, os investimentos e o emprego voltaram a crescer, tendo recomeçado uma substancial entrada de capitais externos. Nesse contexto, ocorre um forte aumento dos valores imobiliários e das ações nos mercados de capitais locais. Na Argentina, depois da aplicação, em março de 1991, do plano de conversibilidade, têm ocorrido uma substancial melhora nos principais indicadores econômicos e uma drástica queda na taxa de inflação. Também se percebe uma forte revalorização dos ativos. A entrada de recursos externos inclui a repatriação de fundos de propriedade de residentes da Argentina. No conjunto da América Latina, experimentaram-se, em 1991, uma leve melhora da produção, dos investimentos e do emprego, uma queda na taxa de inflação e, pela primeira vez desde 1981, uma transferência positiva de recursos externos.

Esses resultados não são, todavia, particularmente bons em comparação com a experiência dos "anos dourados". Nem mesmo os países de maior êxito conseguiram atingir as taxas de crescimento e de acumulação de capital que predominavam naquela época. As taxas de inflação, depois dos rigorosos e bem-sucedidos processos de estabilização e ajustamento no Chile e no México, também não diferem substancialmente.¹

¹ Essa comparação intertemporal deve levar em conta a mudança ocorrida nas condições internacionais. Atualmente, a produção mundial cresce a taxas cerca de 50% inferiores às registradas entre 1945 e o início dos anos 70, e o comércio mundial aumenta a uma taxa quase 20% menor do que a daquele período. As condições financeiras internacionais são também menos permissivas, e subsistem, em grau diferente nos vários países, as consequências do endividamento externo.

As mudanças de rumo estão ainda em fase de implantação. Os resultados até agora observados são insuficientes para que se possam elaborar tentativas de prospecção bem fundamentadas. Pode-se, isto sim, dizer que a mudança de rumo tem custos e que eles estão sendo suportados pelos grupos de menores rendas, precisamente aqueles que deveriam ser os beneficiários do desenvolvimento sustentável. Além dos avanços registrados em vários países nos últimos tempos, com frequência a exegese das novas políticas baseia-se na antecipação dos benefícios futuros que delas se espera obter. Embora esses resultados sejam ainda incertos, é possível identificar-se tendências e políticas presentes que são consistentes com as metas do desenvolvimento sustentável, distinguindo-as de outras que lhes são antagônicas.

A existência de regimes democráticos na quase-totalidade da América Latina representa o avanço mais importante dos últimos tempos. Como assinalam as informações comentadas neste artigo, a liberdade constitui um componente essencial do desenvolvimento humano. Nesse terreno, as mudanças registradas nos últimos anos são, em verdade, gigantescas. Na área econômica, as novas políticas tentam introduzir elementos essenciais de racionalidade. As fronteiras do desenvolvimento sustentável são ampliadas pela preservação dos equilíbrios macroeconômicos, pela estabilidade de preços, pela eliminação dos entraves burocráticos e pela erradicação da corrupção, pela ampliação das oportunidades oferecidas à iniciativa dos indivíduos e das empresas, pela redução das funções do Estado, de forma a centrá-lo em atividades básicas e indelegáveis, e pelo estímulo à competitividade e à inserção internacional. Em muitas dessas áreas, em vários países, obtiveram-se avanços consideráveis. A integração regional recebeu, igualmente, um novo impulso. No Cone Sul, o mercado comum que a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai se comprometeram a formar até o final de 1994 constitui-se em um importante fator positivo para o desenvolvimento dos países da área. Uma de suas contribuições mais substanciais é o fato de que a necessária formulação de políticas comuns imporá critérios de racionalidade que têm estado freqüentemente ausentes do comportamento desses países.

Subsistem, todavia, interrogações importantes a respeito do impacto das tendências e das políticas atuais sobre o desenvolvimento humano e a proteção do meio ambiente. Quanto a este último ponto, verificam-se uma maior informação da opinião pública e um reconhecimento explícito, por parte dos governos, quanto à dimensão dos problemas. Mas, ao fim e ao cabo, caso não se progrida na erradicação da pobreza, no saneamento urbano e em outras áreas que influenciam a qualidade de vida, não será possível avançar, como é necessário, em direção às metas estritamente ambientais. Por outro lado, o aumento da pobreza extrema nos últimos anos e a deterioração dos serviços sociais básicos, em vários países, implicam um empobrecimento dos recursos humanos e de sua contribuição para o processo de desenvolvimento.

Análises recentes destacam a importância decisiva da articulação dos espaços e das comunidades nacionais através da integração social e da atuação dos agentes de mudança (empresas, trabalhadores, universidades, governos), do fortalecimento da identidade cultural de cada sociedade e de sua capacidade de escolher seu próprio caminho de realização em um mundo interdependente. A equidade na distribuição dos frutos do desenvolvimento é, por sua vez, um requisito do desenvolvimento humano. Em todas essas áreas, as tendências atualmente predominantes na América Latina e a influência do contexto externo revelam uma notória diminuição da margem de manobra das sociedades latino-americanas para escolher sua própria rota de desenvolvimento. Observa-se, além disso, um agravamento das desigualdades e das fraturas

na estrutura social, oriundas da concentração da renda e da riqueza que caracteriza historicamente a região.

Os fatores endógenos de desenvolvimento debilitaram-se, nos últimos anos, em consequência das restrições e condicionantes que resultaram do processo de ajustamento. É também verdade que a desordem existente antes desse ajustamento implicava uma perda quase total da capacidade de regular, no curto prazo, o comportamento das economias, e, no longo prazo, de influenciar favoravelmente o desenvolvimento econômico e social. O avanço na estabilização constitui-se, pois, em uma condição necessária para o desenvolvimento sustentável e para que os países da região possam decidir sobre o seu próprio destino. Ainda assim, subsistem restrições que não se originam apenas das realidades de um mundo interdependente, mas da continuidade de estruturas e desigualdades, nos âmbitos interno e externo, que conspiram contra o desenvolvimento sustentável. Esses problemas dificilmente poderão ser removidos apenas pelo livre jogo das forças do mercado, pelo mero encolhimento do Estado e pela inserção irrestrita e incondicional na ordem internacional.

Em resumo, o paradigma teórico e as políticas que atualmente prevalecem na América Latina ainda não satisfazem as condições necessárias para o desenvolvimento humano e para a proteção do meio ambiente. A experiência dos últimos anos, inclusive nos países que obtiveram maior êxito nessa nova rota, confirma que o desenvolvimento sustentável está longe de ser um resultado inexorável das orientações atualmente dominantes.

As perspectivas

O fosso entre o comportamento real das economias latino-americanas e o desenvolvimento sustentável continua sendo gigantesco. Disso decorre o atual debate, na região, sobre a integração dos regimes democráticos e da economia de mercado com o desenvolvimento humano e a dimensão ambiental. Trata-se de um posicionamento cepalino de promover a **transformação produtiva com equidade** (CEPAL, 1990). A eficácia das novas orientações para promover o desenvolvimento sustentável será definida em três áreas, expostas a seguir.

Primeiro, a **coerência no funcionamento dos regimes democráticos e na aplicação das regras da economia de mercado**. A democracia não se esgota na renovação periódica das autoridades e na livre expressão da vontade popular, mas implica a operação de mecanismos autênticos de participação, a transparência dos processos administrativos e o controle da gestão, o acesso amplo e irrestrito à informação e a inserção dos sistemas políticos na identidade e na cultura de cada sociedade. A democracia não é só a aplicação de meios formais ao processo político, mas também a vigência efetiva da liberdade e da participação de todos na construção do destino comum. O mesmo ocorre com a economia de mercado. Esta não consiste apenas na prevalência da iniciativa individual, no livre jogo das forças econômicas e no afastamento do Estado, mas leva a: liberalizar os mercados com uma concorrência efetiva; obter a estabilidade com uma distribuição equitativa de seus custos; afastar o Estado de intervenções desnecessárias e a fortalecer o seu poder de regulamentação no sentido de defender o interesse público; privatizar empresas assegurando que os seus novos proprietários privados as modernizarão e cobrarão preços e tarifas concor-

renciais, sem lucros de monopólio; apoiar a criatividade dos indivíduos e a capacitação dos recursos humanos; eliminar os entraves ao acesso à produção de bens e serviços; fortalecer a infra-estrutura de ciência e tecnologia e a interação criativa da universidade com as empresas e com a força de trabalho.

Segundo, o fortalecimento dos fatores endógenos do desenvolvimento e a ampliação da capacidade de cada país para decidir sobre seu próprio destino. O desenvolvimento sustentável não pode ser transplantado a partir do Exterior. Quando as vantagens competitivas se baseavam nos recursos naturais e nos baixos salários, podiam-se criar, desde o Exterior, condições suficientes para aumentar a produção e o comércio internacional. Os mercados externos, o capital e a capacidade gerencial estrangeiros podiam estruturar sistemas produtivos relativamente simples, apoiados na produção e na exportação de alimentos, de matérias-primas e de energéticos. Isso mudou, pois agora o crescimento depende da capacitação dos recursos humanos, da integração dos agentes sociais, da modernização do Estado e da aplicação de conhecimentos a todos os setores produtivos, à organização das empresas e à sociedade. Para isso, deve-se contar com a contribuição decisiva do capital e da tecnologia do Exterior, mas esse processo complexo só pode ser sustentado pela transformação das estruturas internas, pela mobilização da capacidade criativa e pela vocação de cada sociedade para o progresso. É essencial ampliar a margem de manobra para que cada país decida sobre seu próprio destino. Para tanto, as mudanças na sociedade e a criação de uma ordem internacional realmente permissiva devem convergir para o desenvolvimento sustentável. Na América Latina, a integração é um instrumento essencial para ampliar as fontes endógenas de crescimento e para reforçar a capacidade de decisão em um sistema mundial globalizado e interdependente.

Terceiro, a abertura para a economia mundial deve originar-se dentro de cada economia, não pode ser imposta a partir de fora. Os processos autênticos de abertura baseiam-se em um aumento do comércio exterior, acompanhado pela expansão e pela integração do mercado interno. Todas as experiências bem-sucedidas de abertura no mundo em desenvolvimento, particularmente no caso das economias do Sudeste Asiático, se caracterizam pelo crescimento do mercado interno e pelo aumento do comércio exterior. Esse é o estilo de desenvolvimento que prevaleceu nesses países e que esteve ausente na experiência latino-americana. A abertura não pode implicar, portanto, a desintegração do mercado interno, das estruturas produtivas, do espaço e das forças sociais de cada país. A experiência latino-americana revela que esse é o risco que se corre nos processos unilaterais e incondicionais de abertura à economia internacional.

São essas as três principais áreas que os paradigmas políticos e econômicos atualmente predominantes na América Latina, com forte respaldo nos centros internacionais de poder, deverão demonstrar se são efetivamente caminhos válidos para o desenvolvimento humano e para a proteção do meio ambiente.