

AMÉRICA LATINA: SACRIFÍCIO INÚTIL

*Décio Garcia Munhoz**

Desde a quadruplicação dos preços do petróleo na primeira metade dos anos 70, a economia mundial entrou num processo dinâmico de realocação, em direção a terceiros países, dos déficits comerciais dos países industrializados frente aos fornecedores de petróleo. Isto porque o aumento nos custos do combustível era uma necessidade para viabilizar economicamente a exploração do petróleo em regiões diferentes do Oriente Médio (tais como Mar do Norte e Alaska), bem como para estimular a busca de fontes energéticas alternativas, reduzindo a vulnerabilidade do Ocidente diante das incertezas políticas que passaram a marcar as regiões petrolíferas; mas, ao mesmo tempo, seria impossível aos países ricos equilibrarem seu comércio bilateral com os fornecedores de petróleo, já que se tratava de parceiros com mercados de pequena dimensão e de economias pouco integradas às áreas industrializadas.

A perspectiva, portanto, era de grandes déficits comerciais dos países industrializados frente aos membros da OPEP, o que inevitavelmente tenderia a transformar as nações ricas nos novos e grandes devedores internacionais. Um mundo diferente, onde os países pobres, fornecedores de matérias-primas em geral, se transformariam em credores internacionais, como fruto de uma ampla mobilização, através da qual procuravam, a exemplo do petróleo, cartelizar o mercado internacional de produtos agrícolas e minerais.

Como essa troca de lugares entre o centro rico e a periferia marginalizada é mera fantasia, quaisquer que sejam as circunstâncias, uma gama de fatores fez com que se escrevesse uma história diferente,¹ com os países industrializados registrando elevados superávits comerciais e na conta de serviços em suas relações com não-membros da OPEP, com o que praticamente passaram a compensar, no médio prazo, os déficits bilaterais no comércio com a área do petróleo.

O rápido reequilíbrio dos balanços de pagamentos globais dos países desenvolvidos fazia surgir, portanto, amplos déficits globais no balanço de pagamentos do mundo não petrolífero. E, claramente, os déficits teriam de localizar-se de forma mais acentuada nas economias de porte intermediário, e fatalmente naquelas mais integradas com as áreas industrializadas; o que elegia, prioritariamente, a América Latina de modo quase automático:

No modelo pós-crise do petróleo, surge, portanto, a América Latina como grande devedora internacional, acumulando, no período 1974-82, um déficit global em contas correntes (líquido das transações de mercadorias e serviços) de aproximadamente US\$ 200,00 bilhões, com a dívida externa superando, ao final do período, US\$ 330,00

* Professor da Universidade de Brasília (UnB).

¹ Os países em desenvolvimento foram estimulados a manter níveis elevados de importações procedentes das nações industrializadas, enquanto suas exportações enfrentavam mercados deprimidos pela política de ajuste das economias centrais, com reflexos negativos sobre o volume e os preços de suas vendas.

bilhões; com dois terços da dívida concentrada nas três maiores economias da área — Argentina, Brasil e México, que respondiam por pouco mais de US\$ 220,00 bilhões do global da região.

Foi o agravamento dos déficits externos da América Latina desde o final dos anos 70 — face aos novos problemas ligados à segunda crise do petróleo e à explosão das taxas de juros internacionais² — que forçou os países da área, pressionados pelos credores através do Fundo Monetário Internacional, a implantarem programas de ajustamento externo, visando conter o crescimento da dívida. Teria início, então, um longo período de estagnação, com desorganização interna das economias e empobrecimento da população. O que, como se pretende demonstrar, foi um sacrifício inútil para a quase-totalidade dos países da região, incapazes de alcançar um ajuste externo de caráter duradouro, uma vez que, dadas as limitações próprias da estrutura de economias primário-exportadoras, o reequilíbrio externo dependeria de decisões políticas dos países centrais, voltadas para a abertura dos mercados para produtos das nações devedoras. E essa atitude jamais foi tomada pelas áreas desenvolvidas, especialmente porque a fragilidade dos países devedores facilita a ingerência interna por parte das nações credoras, impondo, assim, os seus interesses geopolíticos, em questões tais como: facilidades indevidas ao capital estrangeiro; liberdade de movimentação a capitais especulativos nas bolsas de valores ou em operações de curtíssimo prazo; abandono, pelo Estado, de setores estratégicos da economia; concessões ampliadas na área de marcas e patentes; desestruturação industrial através da competição externa predatória de áreas ainda não consolidadas; desorganização do setor produtivo, com a política monetária (imposta ao país) que premia a especulação financeira e inviabiliza as empresas diante dos custos do capital, etc., etc.

A longa estagnação

A política de ajustamento externo da América Latina, imposta pelo FMI, partia da colocação simplista de que os desequilíbrios do balanço de pagamentos dos países da área derivavam de excesso de demanda agregada, alimentada especialmente por déficits governamentais, mais a suposta desorganização existente no setor produtivo estatal, além de outras meras hipóteses não testadas e não comprovadas. Nunca admitiram, nem o Fundo Monetário Internacional, nem os bancos credores, nem os governos dos países centrais, que a dívida externa do Terceiro Mundo constituía simples contrapartida dos superávits da OPEP frente aos países industrializados e, já na segunda metade dos anos 70, também refletia o pagamento de juros a bancos sediados nas áreas desenvolvidas. E, em verdade, a dívida dos países em desenvolvimento não petrolíferos não poderia ser vista como fonte de um problema, mas, sim, como a solução para que a questão energética pudesse ser encarada dentro de uma suposta racionalidade econômica, sem transformar as economias industrializadas em grandes deve-

² Os preços do petróleo, que haviam passado de US\$ 2,70/barril em 1973 para US\$ 9,80/barril em 1974 (petróleo da Arábia Saudita), saltaram para US\$ 28,70 em 1980 e, em 1982, chegariam a US\$ 33,50, quando se inicia um período de recuo. As taxas de juros, por sua vez, estiveram em torno de 9,0% a.a. até 1978 e, em 1981, alcançavam a média de 16,7%, embora tenham ultrapassado, em determinado momento, o nível de 23,0%, conforme a publicação mensal *Internacional Financial Statistics*, do FMI.

dores internacionais; mesmo porque, nessa hipótese — sem a "válvula" pela qual "se jogou" a dívida sobre os pobres —, os problemas gerados pelo aumento nos preços do petróleo teriam levado os grandes importadores a reações diferentes, na salvaguarda de sua posição de economias hegemônicas.

O fato é que o programa de ajuste, obedecendo a regras padronizadas que o FMI vem prescrevendo ao longo de mais de quatro décadas — aumento das taxas de juros, elevação de impostos e redução de subsídios, desvalorização real do câmbio, contenção dos investimentos governamentais, redução dos salários reais —, provocou, como seria inevitável, uma longa estagnação, com queda no produto real global ou *per capita*, desorganização das finanças públicas,³ ampliação do desemprego e dramático empobrecimento das famílias, como se verificou na quase-totalidade dos grandes devedores da América Latina, com exceção do Chile e da Colômbia⁴ (Tabela 1).

Tabela 1

Dívida externa, crescimento econômico e salários reais dos principais países devedores, da América Latina e do Caribe

PAÍSES	DÍVIDA EXTERNA EM DEZEMBRO/90 (US\$ bilhões)	VARIACÃO PERCENTUAL ACUMULADA DO PIB DE 1981 A 1991 (1)		Δ% DO SALÁRIO MÍNIMO DE 1981 A 1990 (1)
		Global	"Per Capita"	
Argentina	65,0	-7,7	-20,3	-30,0
Brasil	122,2	18,1	-6,6	-46,6
Chile	18,6	39,3	16,0	-12,5
Colômbia	16,7	46,8	17,5	7,9
México	98,2	21,9	-5,4	-54,5
Peru	17,3	-8,8	-28,3	-76,6
Venezuela	33,0	12,0	-16,8	-49,3
América Latina e Caribe ...	435,4	16,3	-8,1	...

FONTE: NOTAS SOBRE LA ECONOMIA Y EL DESARROLLO (1991). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: CEPAL, n. 519/520, dic.

(1) A base dos valores para o cálculo da variação é em dólares.

³ Para forçar a elevação artificial das taxas de juros, no melhor estilo da ortodoxia monetarista, as autoridades monetárias utilizavam os títulos da dívida pública, colocados no mercado com alta remuneração real para aplicações de curtíssimo prazo; com isso os encargos da dívida se tornavam incontroláveis, provocando grandes déficits no Orçamento e o conseqüente aumento do endividamento governamental.

⁴ A economia chilena teve a sorte de encontrar-se em profunda depressão quando da eclosão da crise do petróleo, com o PIB de 1975 situando-se 12,0% abaixo do produto de 1973/74 e 17,0% menor que o PIB de 1972. E a estagnação prolongou-se praticamente até 1983. Já a Colômbia, exportadora crescente de petróleo, foi favorecida pelo comportamento dos preços do café — importante item da pauta de exportações —, mantendo o balanço de pagamentos equilibrado até 1980, e, após, com poucos anos de déficits.

O modelo de ajuste, baseado em que os salários constituem custos comprimíveis para conter a inflação e reduzir os preços das exportações (mas o aumento brutal dos custos financeiros provocado pelo mesmo modelo é surpreendentemente desprezável), levou a um recuo inacreditável do valor real do salário mínimo urbano dos países sob regime de ajuste externo ao longo de toda a década de 80: queda de 30,0% na Argentina; de 46,6% no Brasil; de 54,5% no México; de 76,6% no Peru; e de 49,3% na Venezuela. Ou seja, no geral, os ganhos da população mais pobre ficaram, no mínimo, reduzidos à metade.

A política econômica que o Fundo Monetário Internacional impôs aos países devedores, como condição para a renegociação bancária, afetou profundamente a América Latina, com reflexos negativos de longo prazo, sem que o objetivo — equilíbrio externo permanente — fosse alcançado. A inflação, por exemplo, atingiu taxas explosivas nas economias mais endividadas: 4.900,0% na Argentina, em 1989; 1.863,0% no Brasil, em 1989; 159,0% no México, em 1987; 7.650,0% no Peru, em 1990; 40,3% na Venezuela, em 1987.⁵

Em todo o processo de desorganização das economias devedoras existe um "eixo" lógico interligando as decisões governamentais e seus reflexos na economia: o aumento dos custos do setor produtivo (aumento dos juros, do câmbio e dos impostos, e redução dos subsídios) é repassado aos preços, pelas empresas, na tentativa de sobrevivência, resultando na aceleração da inflação. As perdas salariais devidas à inflação, aliadas aos efeitos das regras oficiais de não-recomposição do salário real anterior, geram um processo de queda contínua da renda real das famílias; e só haveria estabilidade sem recessão-depressão, se a massa de salários tivesse anteriormente grande participação na renda global. Como isso não acontece, deprime-se a massa de salários, diminui o tamanho do mercado, caem os investimentos e aumenta o desemprego, mas não se alcança a estabilização; a menos que o Governo altere a política econômica, revertendo os gravames de custos que havia imposto inicialmente sobre o sistema produtivo.

Mas o fato mais importante é que toda a política de ajuste externo, com o prolongamento da crise econômica e social, tende a ser infrutífera na América Latina, se os países não conseguirem sustentar elevados saldos comerciais, que permitam, no mínimo, cobrir os encargos financeiros da dívida externa. É exatamente isso o que vem ocorrendo, como se verá no próximo tópico.

O sacrifício inútil da América Latina

A concepção dos programas de ajustamento externo parte da hipótese de que os problemas do balanço de pagamentos decorrem do nível de absorção interna, com consumo e investimentos em níveis incompatíveis com a capacidade produtiva

⁵ As taxas de inflação diferentes são explicadas por fenômenos também não coincidentes nos diversos países: impacto, em termos de percentagem sobre a renda global, da sobrecarga que os custos do sistema produtivo receberam em função da elevação de impostos, taxas de juros, câmbio, etc.; nível de participação dos salários e outras rendas contratuais na renda global do país; e periodicidade da correção dos salários e demais rendas contratuais. Ver, a respeito, Munhoz (1985).

dopais. Conseqüentemente, o volume de importações não pode ser sustentado, e parte maior da produção doméstica deve ser destinada às exportações. O que significa dizer que o ajuste externo requer uma redução no consumo interno das famílias e do Governo e nos investimentos públicos e privados. É a partir disso que se justificariam os mecanismos adotados dentro da política de ajustamento.

Está claro, todavia, que, salvo a hipótese de abertura deliberada de mercados por parte das economias centrais, o ajustamento externo somente poderia ser alcançado, dentro do programa clássico de ajuste, se: a) o nível de importações supérfluas fosse elevado anteriormente, impactando positivamente o balanço de pagamentos quando de sua contenção; b) o país, ao reduzir consumo e investimentos internos, criasse disponibilidades de bens para os quais exista mercado internacional, ainda que estimulado pela redução de preços proporcionada pela queda dos custos salariais e pelos reflexos da desvalorização real do câmbio; e, ainda, c) que não se estabeleça uma concorrência predatória no mercado internacional, a partir de uma política generalizada de parte dos devedores, na busca de ampliação das exportações de produtos similares e d) que as economias devedoras em ação voltada para aumento das vendas externas tenham uma estrutura de produção-exportação não concorrente.

Ora, as grandes economias devedoras não preenchem nenhuma das condições citadas, enquanto o sucesso de um ajustamento duradouro exigiria que praticamente todas as condições fossem atendidas, razão pela qual a América Latina faz um sacrifício inútil, pois, com exceção talvez apenas do Brasil, toda a política que levou ao empobrecimento interno não foi capaz de criar condições para saldos permanentes na balança comercial que equilibrassem o balanço de pagamentos global. E isso simplesmente porque são economias primário-exportadoras, vendendo predominantemente produtos agrícolas e minerais, e assim não encontrando "espaço" no mercado internacional que permita a sustentação dos saldos comerciais. Com o agravante de que, dentre as medidas voltadas para controlar a inflação (gerada pela própria política de ajuste externo), alguns governos têm incluído o controle da taxa de câmbio, com o efeito de reduzir os custos das importações de bens e serviços, enquanto retiram parte dos estímulos do setor exportador. A conjunção de diferentes fatores contribui, portanto, para a permanência de déficits externos, mesmo com a economia estagnada e após os dramáticos reflexos econômicos (desorganizando o sistema produtivo), financeiros (desequilibrando as finanças governamentais) e sociais (aumentando o desemprego e empobrecendo a população). É o que procura evidenciar a Tabela 2.

O que se observa pelos dados da Tabela 2 é um recrudescimento dos déficits globais dos principais devedores da América Latina submetidos à política de ajustamento externo, com exceção apenas do Brasil.⁶ Os saldos comerciais diminuiram significativamente em 1991 — ou os déficits aumentaram —, provocando uma grave reversão nos resultados em contas correntes (que, salvo ingresso de investimentos ou uso de reservas acumuladas, resultam automaticamente em aumento da dívida externa) da Argentina, do México, do Peru e da Venezuela; paralelamente, o global da

⁶ A queda nos saldos comerciais do Brasil em 1990 e 1991 não tem significado maior, uma vez que a reversão deveu-se à desorganização na administração do comércio exterior (extinção abrupta da CACEX), à eliminação do sistema de financiamento das exportações (FINEX) e à valorização real do câmbio, que se constituíram em graves erros da nova administração, mas que já foram quase que integralmente corrigidos.

América Latina, menos o Brasil, não mais apresenta saldos positivos na balança comercial (essenciais para cobrir os gastos com serviços, e especialmente com juros), enquanto o resultado em contas correntes, em 1991, revela um déficit da ordem de US\$ 17,1 bilhões. Diferentemente é o caso do Brasil que, a despeito de algumas perdas em 1990 e 1991 na área comercial, consegue manter equilíbrio no total das transações externas.

Tabela 2

Contas externas da América Latina e de alguns países em processo de ajuste externo — 1989-91

PAÍSES	(US\$ bilhões)					
	BALANÇA COMERCIAL			CONTAS CORRENTES		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991
Argentina	5,7	8,6	4,7	-1,3	1,9	-2,5
México	0,6	-3,0	-10,4	-4,0	-5,3	-12,6
Peru	1,2	0,4	0,1	-0,3	-0,7	-2,4
Venezuela	5,6	10,9	5,2	2,2	8,2	1,9
América Latina ex- clusive Brasil .	13,2	18,2	0,9	-5,8	-1,8	-17,1
Brasil	16,1	11,0	11,0	1,0	-2,2	0,3

FONTE: INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS (1992). Washington D.C.: FMI, July.

NOTAS SOBRE LA ECONOMIA Y EL DESAROLLO (1991). Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. Santiago do Chile: CEPAL, n. 519/520, dic.

A América Latina pagou, portanto, um preço elevado na tentativa de reequilibrar suas contas externas, paralisando o crescimento da dívida. Mas o resultado tem sido fortemente frustrante, pois, apesar do empobrecimento dos países da região, por força dos programas de ajuste, os superávits comerciais não puderam ser mantidos, e o reaparecimento de largos déficits, como no caso do México, evidenciam toda a vulnerabilidade das economias da área. E a situação não ficou incontrolável ainda em 1991 — com o ressurgimento dos conflitos com a banca internacional — apenas porque os grandes devedores, numa atitude irresponsável, têm atraído capitais externos de curto prazo para aplicações especulativas. Para isso, inclusive, abrindo as Bolsas de Valores à especulação com recursos externos, num processo que anteriormente estava restrito a operações de renda fixa, nos moldes do *over-night*. Dificilmente, porém, se poderão manter fluxos permanentes no ingresso de capitais externos em economias estagnadas, o que traz graves preocupações diante do prosseguimento no quadro de deterioração do balanço de pagamentos em alguns dos grandes devedores da região.

O Brasil, por outro lado, é praticamente o único país, dentre os grandes devedores, que conseguiu superar o estrangulamento externo. E o fez menos em razão do programa de ajuste, e muito mais pelo sucesso da PETROBRÁS (e do programa do

álcool) na substituição de petróleo importado, pela reversão parcial dos aumentos nos preços do produto e pelo extraordinário impulso nas exportações de produtos industrializados.⁷ Com isso o Brasil, que em princípio dos anos 70 ingressava num processo de endividamento externo como uma nação primário-exportadora, quando 75,0% das vendas externas eram constituídas por bens agrícolas e minerais, chega ao final dos anos 80 exportando numa proporção de três quartos de produtos manufaturados e semimanufaturados, passando a depender, assim, de mercados que se caracterizam pela ausência de grandes flutuações, tanto no lado da oferta como da demanda, e ainda pela estabilidade nos preços reais.

O Brasil é, portanto, um caso particular no âmbito da América Latina — como dentre os grandes devedores internacionais em geral. Uma vez que, com base num parque industrial que se coloca dentre os principais do Mundo, alterou radicalmente a estrutura de suas exportações, nivelando-se, em termos relativos, às economias industrializadas. Preencheu com isso o Brasil a condição necessária e suficiente para libertar-se das restrições e limitações que cercam os países em desenvolvimento de modo geral, pois, diferentemente do que se chegou a supor no início dos anos 70, o ingresso de um país no núcleo restrito de economias do Primeiro Mundo depende não apenas da vontade política, mas, sim, da existência de uma base industrial que permita a transformação da estrutura do comércio exterior.

O que se lamenta é que, quando o país cria condições especialíssimas para o desenvolvimento, uma política econômica equivocada, fundada num monetarismo cego e irracional, cuja essência é sustentar a especulação financeira, mantém a estagnação econômica como meta, empobrecendo a população e desestruturando o mercado interno, trazendo o maior e mais grave dos riscos que é, pela deterioração do parque industrial, fazer o país retomar à condição de exportador, majoritariamente, de produtos primários. Nesse caso, o efeito mais imediato seria um novo descontrolo no endividamento externo e a consequente perda de autonomia política para que se possa ditar internamente o futuro da Nação.

Bibliografia

- INTERNATIONAL FINANCIAL STATISTICS (1992). Washington D.C.: FMI, July.
- MUNHOZ, Dércio Garcia (1988). Reflexos desestabilizadores dos programas de ajustamento externo. In: CHAHAD, José Paulo Z., CERVINI, Ruben, org. **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo: UNICEF/FIPE. p.3-45.
- MUNHOZ, Dércio Garcia (1985). A teoria da "não-universalidade" da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.5, n.1, p.21-39, jan./mar.
- NOTAS SOBRE LA ECONOMIA Y EL DESAROLLO (1991). Balance preliminar de la economía de América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, n.519/520, dic.

⁷ Uma análise das diferentes etapas do programa de ajuste externo do Brasil e seus reflexos foi feita pelo autor no texto **Reflexos Desestabilizadores dos Programas de Ajustamento Externo** (MUNHOZ, 1988).