

AJUSTE, INSERÇÃO INTERNACIONAL E TRANSFORMAÇÃO

*Luiz Cláudio Marinho**

Esperamos que os organizadores deste seminário, ao proporem o tratamento de um tema com um título tão hermético, queiram apenas que se tratem os problemas de inserção internacional de nossas economias.

Na verdade, os processos de ajuste, as políticas de estabilização e as formas de inserção na economia internacional são temas que estão presentes em todas as discussões e debates econômicos e podem ser tratados de ângulos bastante diferenciados.

A versão mais freqüente do debate assimila a problemática da obtenção dos chamados **equilíbrios macroeconômicos**. No plano da doutrina, a visão neoliberal produziu um contundente receituário, que representa um grande acordo no "coração do sistema" da economia mundial, representado pelo Tesouro dos Estados Unidos, pelo Banco Mundial, pelo FMI, pelos Presidentes dos vinte maiores bancos internacionais e pelos Ministérios de Finanças dos países que compõem o Grupo dos Sete. Nasceu, assim, o que Williamson denominou o Consenso de Washington, que significa uma exigência do sistema mundial, materializada em 10 reformas econômicas:

- **disciplina fiscal**, com metas explícitas de obtenção de um superávit primário de vários pontos percentuais do PIB e um déficit operacional (descontados os juros da dívida pública) de aproximadamente 2% do PIB;
- **priorizar o gasto público**, redirecionando-se os gastos em áreas que recebem mais recursos do que justifica seu retorno econômico;
- **reforma fiscal**, aumentando-se a carga tributária e cortando-se tributos marginais, buscando-se, simultaneamente, um maior controle tributário;
- **liberalização do financiamento** a partir de taxas de juros reais positivas, alcançadas de forma moderada;
- **taxa de câmbio** determinada pelo mercado, garantindo-se que seja competitiva;
- **liberalização do comércio** a partir da substituição rápida de restrições quantitativas por tarifas uniformes baixas, idealmente de 10% (no máximo 20%);
- garantias legais para que o **investimento externo direto** tenha tratamento igual aos investimentos nacionais;
- **privatização das empresas** estatais;
- **desregulamentação** generalizada da economia;
- **direito de propriedade** garantido judicialmente.

* Economista, Diretor da CEPAL na Argentina.

No fundo, o que se busca é promover a estabilização a partir de um ajuste fiscal e da implementação de políticas econômicas ortodoxas, onde o mercado tenha papel decisivo, e exorcizar o fantasma do Estado. É suficiente estabilizar, liberar, privatizar e desregular para que a economia cresça.

O que "ensina" o receituário do Consenso de Washington é que temos que lograr implementar corretamente políticas que conduzam aos equilíbrios macroeconômicos, respeitando identidades e restrições globais básicas, e políticas microeconômicas que garantam a eficiência do sistema de preços relativos, para alocar corretamente os recursos para a produção, o consumo e a utilização de fatores (MARINHO, 1992).

Como reagem nossos países à receita de Washington? Há de tudo, desde adesões audaciosas e fortemente ideológicas até impossibilidades materiais de segui-la e seu quase-desconhecimento.

Voltando ao tema original da inserção externa de nossas economias, uma posição de real competitividade internacional e um setor externo equilibrado a médio prazo nem sempre são um problema de talento da condução econômica, mas, sim, de possibilidades reais e *trade-offs* que se estabelecem entre essa posição e os objetivos de estabilização, ajuste fiscal e crescimento.

Não é o propósito deste trabalho realizar uma revisão sobre casos nacionais latino-americanos. Mas, talvez, algumas poucas considerações sejam suficientes para o que queremos argumentar.

Sem dúvida, o caso mais audacioso e de adesão ideológica mais firme às recomendações ortodoxas, ainda que apresente algumas contradições com o receituário do Consenso, é o atual modelo econômico argentino. Como sabemos, o Plano Cavallo baseou-se num tipo de câmbio fixo e baixo, que, ademais, foi-se reduzindo na medida em que a inflação tem sido alta em termos de moeda estrangeira. Essa taxa de câmbio foi acompanhada por uma profunda liberalização das importações (a propósito, usou-se o termo liberalização e não abertura, que supõe um certo gradualismo), a partir da redução de tarifas aduaneiras e da eliminação da maioria dos instrumentos de proteção não alfandegária, e por uma diminuição dos incentivos às exportações. Assim, reduziu-se rapidamente o superávit comercial, com o aumento acelerado das importações e com a estagnação das exportações, e aumentou-se o impacto dos serviços sobre a conta corrente.

A previsão inicial era de falência do modelo, dado que a tendência deficitária da conta corrente rapidamente impossibilitaria o pagamento do serviço da dívida externa, levando a posições conhecidas, como uma desvalorização cambial com inflação e/ou uma recessão provocada, para reduzir o nível de importações comprimindo a demanda interna. Tal não ocorreu.

A "confiança" externa que infundiu o Plano, a estabilidade cambial e as expectativas de sua duração provocaram uma generosa entrada de capitais, que compensou as vicissitudes da balança em conta corrente. Evidentemente, também desempenharam um bom papel as taxas internas de juros — equivalentes a taxas iguais em dólares, em circunstâncias de queda das taxas internacionais — e um acelerado, e por vezes atabalhado, processo de privatização.

Até agora, a política econômica argentina atual anota resultados macroeconômicos fantásticos: redução drástica do nível de inflação, superávit fiscal, expansão da demanda, liberalização da economia e recuperação da confiança interna e externa. Claro, ficam no ar algumas interrogações de médio prazo. A primeira, e mais óbvia, é como corrigir o atraso cambial sem romper os equilíbrios conseguidos; a segunda é o

que acontecerá se as condições internacionais mudarem, com uma alta nas taxas de juros. No mesmo sentido, é válido preocupar-se com o fim do processo de privatizações; essa fonte de capitais externos irá reduzindo-se, e o país terá que enfrentar as saídas de capitais equivalentes às remessas. Há aí uma aposta no futuro — espera-se que a entrada abundante de capitais se mantenha por um período considerável, permitindo compensar o déficit comercial e evitando uma crise no balanço de pagamentos. Nesse período, a inflação interna convergiria para a internacional, elevar-se-ia a produtividade de toda a economia, a taxa de câmbio real incrementar-se-ia, e o balanço em conta corrente equilibrar-se-ia. Ou seja, a entrada de capitais teria como função "comprar tempo", para permitir o equilíbrio da conta corrente (Fund. Unión Industr. Argentina, 1992).

Como toda aposta, não se podem mudar as regras no meio do caminho, e, nesse sentido, o caso argentino não apresenta raios de manobra para correções — ganha-se ou perde-se.

Talvez o caso mais rebelde e desconcertante, mas igualmente desafiador, seja o da economia brasileira, no qual se combinam êxitos rotundos no setor externo com fracassos preocupantes na política de estabilização, estabelecendo-se uma espécie de *trade-off* entre objetivos buscados no equilíbrio global macroeconômico.

Em trabalho recente, Maria da Conceição Tavares (1993) oferece uma análise notável do processo de ajuste da economia brasileira, utilizando algumas comparações com Argentina, México e Chile, ainda que este último caso seja notavelmente específico. Valer-nos-emos do trabalho de Conceição para extrair algumas passagens que, cremos, dão uma visão impressionista de aguda percepção do caso do nosso país:

"Aqui aparecem duas situações inexplicáveis nos termos da economia convencional. Em primeiro lugar, com a economia e os salários deprimidos como nunca desde 1983, com uma taxa de poupança interna elevada e superior à do investimento, e sem déficit público global em 1990 e 1991, como se explica uma taxa de inflação de mais de 20% ao mês? Em segundo lugar, após a instabilidade cambiária de outubro de 1991 e a instabilidade política a partir de maio de 1992, como se explica a 'estabilidade' da taxa inflacionária, sobretudo num nível tão elevado?"

Mais adiante, comenta, a propósito da alta inflação que convive com a recessão:

"(...) numa economia com as características da brasileira não existem políticas isoladas, ortodoxas ou heterodoxas, que possam enfrentar o desafio da estabilização. Convém recordar, nesse sentido, que nos últimos anos foram realizados no Brasil dez ajustes fiscais e sete maxi ou mididesvalorizações, sem que se haja obtido resultados duráveis. Isto parece essar indicando (...) que só um ataque conjunto, envolvendo várias decisões e políticas simultâneas, poderia dar conta do problema".

E, finalmente, aproximando-se do nosso tema original, afirma:

"O Brasil tem um setor privado bem inserido internacionalmente, mas em boa medida graças à debilidade crescente de seu Estado, que se encontra atualmente numa precária inserção financeira internacional e interna, em grande parte provocada pelas políticas financeiras e cambiárias que praticou em favor do setor privado".

O caso brasileiro é tão amplo e envolve tantas considerações que sua descrição ultrapassaria os limites deste trabalho e não chegaria ao quadro impressionista que retiramos do trabalho de Conceição.

Evidentemente, o México não deveria estar ausente, e os casos de inserção internacional da Colômbia e da Costa Rica, com suas aberturas graduais, tampouco. Mas esta exposição pretende uma mudança no eixo, uma mudança de perspectiva que nos leve a algo mais que à consecução dos chamados equilíbrios macroeconômicos.

Nesse sentido, com exceção da economia chilena, absolutamente específica e particular, todas as inserções externas, exitosas ou não até agora, e todos os caminhos de consecução dos chamados equilíbrios macroeconômicos foram incapazes de apontar sequer a solução da profunda heterogeneidade estrutural que caracteriza nossas economias, visível não só nos nossos setores produtivos, mas, sobretudo e dramaticamente palpável, nas nossas precárias e desumanas condições sociais.

Os casos nacionais que se podem examinar apresentam maiores ou menores aproximações aos tão desejados equilíbrios macroeconômicos, mas nenhum pode vangloriar-se de melhorar as condições de pobreza e de exclusão social de seus cidadãos. Sempre se chega ao final da linha com problemas de desemprego (por exemplo, os atuais 10% de desocupação na Grande Buenos Aires), de baixas remunerações, que possibilitam uma competitividade espúrea, e com a ruptura dos acordos sociais que se costuraram nos processos de ajuste interno e de inserção internacional.

Na verdade, há dois tipos de problemas envolvidos no tema da consecução dos equilíbrios globais. Por um lado, não se alcançam equilíbrios macroeconômicos verdadeiros, que se possam manter a médio e longo prazos. E, por outro, frequentemente a busca desses equilíbrios, ainda que precários, piora as já críticas situações sociais de nossos países, danificando ainda mais o nível das remunerações e do emprego.

O dramático nos nossos países não é a ausência de crescimento, os processos inflacionários, as crises cambiais, os problemas da dívida externa ou a falência financeira do Estado, ainda que, obviamente, esses problemas não sejam minimizáveis e produzam conseqüências sumamente relevantes. Mas, em alguma medida, com maior ou menor sacrifício, inclusive com custos que danificam o desenvolvimento a longo prazo, os grandes equilíbrios macroeconômicos, ou alguma forma de compatibilização macroeconômica, podem ser conseguidos.

O dramático é a superação da pobreza, da ignorância, o acesso ao saneamento básico, à habitação, à saúde; em poucas palavras, a garantia da dignidade cidadã. A heterogeneidade estrutural que nos caracteriza não só ficou marginalizada dos processos de transformação produtiva como se aprofundou ao longo do tempo.

De novo, valer-nos-emos de uma imagem impressionista para transmitir o coração do problema, citando algumas conclusões de um trabalho recente da CEPAL (1991)¹:

"1. Nos anos 80, a região desfez parte do caminho percorrido na direção do desenvolvimento, ao transferir mão-de-obra de atividades de maior produtividade e nível de renda para outras de menor produtividade e nível de renda.

¹ O estudo baseou-se em dados de seis países: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Uruguai e Venezuela.

"2. Acentuou-se, assim, a heterogeneidade produtiva e a desigualdade na distribuição da renda, ao coexistirem setores modernos de cobertura mais limitada com a expansão de atividades de baixa produtividade.

"3. Verificaram-se aumentos no desemprego aberto e redução da importância relativa do trabalho assalariado industrial e público, o que foi acompanhado por uma expansão do setor informal.

"4. Aumentou a desigualdade na distribuição da renda e baixou a renda *per capita*. Com exceção de Colômbia e Uruguai, 75% dos lares de menores rendas perderam em termos relativos e absolutos, enquanto 25% dos de maiores rendas aumentaram sua participação relativa na renda total.

"5. Na maioria dos casos, os 5% mais ricos mantiveram ou aumentaram sua renda, enquanto os 75% mais pobres viram reduzir-se seus rendimentos.

"6. O número de pessoas em situação de pobreza elevou-se a 170 milhões (43%) em 1986 e, admitindo-se uma hipótese conservadora, teria chegado a 183 milhões (44%) em 1990.

"7. Atualmente, os pobres urbanos são mais numerosos que os pobres rurais.

"8. Uma proporção importante dos estratos médios urbanos é mais vulnerável atualmente aos efeitos das novas políticas de estabilização e ajuste.

"9. Durante os anos 80, seguiu aumentando o capital educacional da população, embora os avanços não se tenham traduzido em melhores níveis de renda.

"10. A proporção de jovens que não estudam e não trabalham veio aumentando ao longo da década. Esta situação, que afeta principalmente os lares de menor nível de renda, é um indicador de risco de marginalidade e de reprodução de lares com elevada vulnerabilidade econômica e social".

As conclusões do trabalho e as estatísticas correspondentes poderiam seguir sendo enumeradas. Mas cremos que já é suficiente para nossos propósitos.

É possível combinar, de alguma maneira, os grandes equilíbrios globais com a capacidade de autotransformação de nossas sociedades?

Os equilíbrios macroeconômicos não garantem, nas nossas economias, que mercados e preços livres possam responder pela superação da condição de subdesenvolvimento. Por outro lado, as críticas situações de curto prazo vividas por alguns países da região aceitam distintos tipos de abordagem nas tentativas de solução.

Os equilíbrios macro e microeconômicos a serem alcançados podem não obedecer necessariamente a um modelo único, como o proposto no Consenso de Washington. Há distintas possibilidades de equilíbrios que deveriam ser confrontadas e avaliadas sob o prisma da consecução dos objetivos maiores do desenvolvimento. Um exemplo claro do que se quer transmitir é possível observar no objetivo de alcançar uma inserção internacional mais competitiva. É claro que um maior dinamismo das

exportações pode ser fortemente ajudado por salários reais deprimidos e por uma moeda nacional subvalorizada; mas também pode ser alcançado a partir de incrementos sustentados de produtividade, proporcionados por incorporação de progresso técnico. Ou seja, o dinamismo das exportações pode ser favorecido de uma forma espúrea, sacrificando-se os objetivos do desenvolvimento, ou de uma forma mais autêntica, favorecendo-se a equidade e apoiando-se a capacidade de transformação da economia.

No mesmo sentido, a redução da presença do Estado na economia, o ajuste fiscal, a desregulamentação e o processo de privatização podem gerar um Estado incapaz de promover os grandes objetivos nacionais, criando-se um "mico ao invés de uma ágil pantera com grande capacidade de *performance*" (R. Feinberg).

Do mesmo modo, os processos de estabilização que não levem em conta as transferências de renda propiciadas pela inflação podem produzir resultados altamente nocivos às metas de equidade e de emprego produtivo.

Resumindo-se, o saneamento econômico, para gerar sólidos equilíbrios macroeconômicos, reclamado pelo Consenso de Washington, pode provocar sérios *trade-offs*, com o resgate das amplas maiorias nacionais, afundadas em condições sociais inaceitáveis.

Assim, a resposta à pergunta de uma possível combinação entre equilíbrios e transformação deve passar pela compreensão do processo histórico de desenvolvimento da América Latina e de uma situação concreta de heterogeneidade estrutural e inserção assimétrica na economia internacional.

Bibliografia

- CEPAL (1991). **Panorama social en América Latina**, Santiago de Chile.
- FUNDACIÓN UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA (1992). **Ingreso de capitales, equilibrio externo y expansión**. Buenos Aires. sept. (Cuaderno, n.2).
- MARINHO, L. C. (1992). Transformacion y equilibrios macroeconómicos? Combinacion posible? - In: UNIDAD y heterogeneidad en Iberoamérica. Universidad de la Rábida-Huelva.
- TAVARES, Maria da C. (1993). **Las políticas de ajuste do Brasil: los limites de la resistencia**. Washington: BID.