

FORÇAS E FRAGILIDADES DA ARGENTINA, DO BRASIL E DO MÉXICO

Há pouco tempo, a maior parte dos economistas consideravam que as economias latino-americanas tinham entrado em uma nova fase: mais crescimento que no passado, menos volatilidade, uma diminuição das desigualdades, uma subida muito forte das bolsas qualificadas de emergentes e enfim, menos vulnerabilidade aos choques externos. Quando a crise financeira chegou, com a brutalidade que se sabe, nos países desenvolvidos, esses mesmos economistas pensaram que essas economias seriam apenas um pouco afetadas, que suas conjunturas estariam «desassociadas» daquelas dos países industrializados e para alguns – os mais audaciosos em matéria de otimismo cego – que essas conjunturas poderiam facilitar a retomada das economias industrializadas graças aos seus crescimentos sustentados. Então no último trimestre de 2008 e ao longo dos três primeiros meses de 2009, foi preciso perder essa ilusão. A queda das bolsas de valores emergentes foi severa em 2008, pois o crescimento das cotações entrou em colapso, o crescimento da indústria tornou-se francamente negativo e as moedas se depreciaram em grandes proporções em relação ao dólar. Então, sempre esses mesmos economistas, declararam que ninguém tinha previsto esta crise e explicaram, com a crise já em curso, que ela era lógica e inevitável, sendo provocada pelas relações mais estreitas que essas economias mantêm com as demais economias, em razão do rápido processo de globalização financeira e comercial, seguindo assim as últimas publicações – aliás muito instrutivas – do FMI (2009a, abril). Logo depois, alguns desses economistas viam o fim do túnel, quando essas economias teriam sido puxadas, com força, para a recuperação das bolsas de valores, o crescimento, a retomada dos preços das matérias-primas e a geração de saldos positivos na balança comercial como no Brasil e na Argentina...

Desde o início dos anos 2000, nos três principais países latino-americanos: no Brasil, no México e na Argentina a situação econômica melhorou. Em certa medida, essas economias funcionam menos como “economia cassino” que durante os anos 1990, dependiam menos do fechamento de suas contas externas pela manipulação de suas taxas

de juros, graças a uma melhora às vezes sensível, exceto no México, de suas posições externas. Como mostraremos. Mas essa melhora é superficial, ela não chega ao essencial. De fato, com a abertura acentuada na economia mundo, as fragilidades dessas economias apareceram de maneira mais nítida e seus efeitos são sentidos de maneira mais dura com a propagação internacional da crise. Essas economias estão, no início desse milênio, em uma situação preocupante, principalmente se as comparamos com as dos países asiáticos. Não se trata apenas de uma questão de taxa de crescimento, ainda mais elevada na Ásia – com exceção notável da Argentina¹ – que na América Latina, mas da qualidade do crescimento. As economias latino-americanas estão atrasadas tanto na indústria como nos serviços.

A História – com H maiúsculo – se faz em outro lugar: na Ásia. É o que mostraremos na primeira parte. Na segunda parte, analisaremos os efeitos da globalização financeira sobre os regimes de crescimento e suas fragilidades em termos de volatilidade e de sensibilidade exacerbada aos movimentos de capitais. Na terceira parte, analisaremos a eficácia das medidas contra-cíclicas decididas pelos governos, bem como a grandeza dos déficits de racionalidade e de legitimidade segundo o país.

I – VULNERABILIDADE COMERCIAL: A AMÉRICA LATINA MARGINALIZADA

Os países latino-americanos se abriram muito para a economia mundial. As taxas de crescimento das exportações foram aumentadas, de maneira impressionante em alguns anos. No entanto, a participação desses países no comércio mundial não cresceu sensivelmente, com uma exceção notável: o México, onde as exportações aumentaram mais rapidamente que na média dos países latino-americanos, graças à expansão das

¹ Crescimento realizado sobre as ruínas provocadas pelo plano de converção, tão elogiado na época pelos economistas ortodoxos e pelas instituições internacionais, e graças à definição de uma política econômica original em muitos outros aspectos (manutenção de uma taxa de câmbio depreciada, recusa de passar pelo jugo do FMI no que concerne à questão do pagamento do serviço da dívida externa, taxaço das exportações de matérias-primas), mas pouco audaciosa em outros aspectos (manutenção de uma distribuição de renda profundamente desigual, legada pelo período liberal, timidez de uma política industrial, muito limitada pela ausência de um verdadeiro banco nacional de desenvolvimento). Esta política econômica não preparou suficientemente a Argentina para enfrentar essa crise. Apesar da forte retomada da economia e da expansão de suas exportações, inclusive as exportações industriais, ela ficou profundamente restrita.

indústrias de montagem. Esta abertura é relativa, talvez modesta, principalmente se a comparamos àquelas dos países asiáticos. A participação das exportações de bens e serviços do Brasil, por exemplo, no comércio mundial era em 1988 de 1%, ou seja, um pouco menos que a da China (1,5%) e de 1,2% em 2008 contra um grande vôo de 8,9% da China (OMC/OCDE, 2009). A diferença é importante: as duas economias passaram por um processo de abertura crescente, mas em ritmos muito diferentes. A abertura do Brasil à economia mundial se faz no mesmo ritmo das exortações mundiais, ou seja, aproximadamente o dobro do crescimento do PIB mundial². Enquanto a da China é muito mais rápida.

Paralelamente e com exceção notável do México, os saldos da balança comercial do Brasil e da Argentina tornaram-se positivos. Isso é aparentemente um sucesso, mesmo se esse sucesso é relativo comparado àquele dos países asiáticos. De fato, para fazer um julgamento objetivo é preciso considerar a natureza das exportações. De uma maneira geral, a expansão das exportações de produtos de alta e média tecnologia é bem mais rápida nos países em desenvolvimento que nos países desenvolvidos: 16,5% nos primeiros e 7,3% nos segundos entre 1980 e 2000 (Lall, 2004). Essas exportações acontecem em alguns países, quase exclusivamente asiáticos, mas também aparentemente no México. A grande expansão das exportações brasileiras desde 2000 é principalmente de bens manufaturados, que incorporam um nível tecnológico baixo ou “médio-baixo” e de bens não industriais (“agrobusiness”) com baixo valor agregado e com nível tecnológico muitas vezes baixo. Pode-se fazer, mais ou menos, a mesma observação para a Argentina, mesmo se é verdade que o saldo positivo de sua balança comercial não se explique apenas pela alta das cotações das matérias-primas, mas também pela expansão de suas exportações de produtos industriais (Salama, 2008; Kliass, Salama. 2007).

ARGENTINA: ECONOMIA PRIMARIZADA?

² Segundo a base de dados do FMI, a porcentagem das exportações e importações globais em relação ao PIB mundial, que era de 27% em 1986, passou a 36% em 1996, passou depois a 50% em 2006. Esta forte progressão das exportações não é, entretanto, regular: em 2000 o crescimento das exportações mundiais foi de mais de 10% e em 2001, esse crescimento foi levemente negativo, em 2007 foi de 6%, em 2008 de 2% e em 2009, segundo as previsões da OMC, ele foi de -9%.

País essencialmente urbano, a Argentina possui um tecido industrial relativamente complexo. Contrariamente ao que muitas vezes se afirma, a economia argentina não está completamente “primarizada” e suas exportações industriais são consideráveis. O saldo positivo de sua balança comercial não se explica apenas pelo vigor de suas exportações de produtos primários e de produtos manufaturados de origem agrícola, mesmo que esses produtos tenham contribuído muito.

A estrutura e a evolução de suas exportações é testemunha. Em 1997, na véspera do início da grande crise (1998-2002) que levou ao abandono do plano de convertibilidade (final de 2001) e, portanto, no fim da paridade dólar-peso, as exportações de produtos manufaturados de origem industrial correspondiam a 31% do total das exportações, as de produtos primários, fora os combustíveis, correspondiam a 24% e aquelas de produtos manufaturados de origem agrícola a 34-35%. O restante é composto pelos combustíveis. Dez anos mais tarde, as exportações totais levemente mais do que dobraram em valor, passando de 26,4 bilhões de pesos em 1997 a 55,7 em 2007. Sua composição ficou relativamente estável: 31% para os produtos manufaturados de origem industrial, 22% para os produtos primários exceto combustíveis, e 34 a 35% para os produtos manufaturados de origem agrícola. Isso ocorreu apesar da forte alta do preço das matérias-primas de origem agrícola. De maneira geral, no período 2002-2007, observa-se que 40% do aumento das exportações decorrem de um efeito preço, aproximadamente 40% advêm de um efeito quantidade e 20% vêm da combinação desses dois efeitos. Entretanto, o efeito preço está concentrado principalmente nos produtos primários (+21%) e nos produtos manufaturados de origem agrícola (+24%) e menos nos produtos manufaturados de origem industrial (+3% de 2006 a 2007, por exemplo) (Scharzer, 2008). Com base nessas estatísticas, pode-se então concluir que a participação, em volume, dos produtos manufaturados de origem industrial teria aumentado e a das demais exportações teria diminuído. Esta progressão relativa corresponde igualmente a um forte crescimento em termos absolutos, pois as exportações totais muito aumentaram, tal como já indicamos.

É muito simplista caracterizar a Argentina de hoje como possuindo uma economia primarizada. Uma tendência a primarização foi iniciada desde 1976 com o advento da ditadura e a implantação de uma política liberal, a qual prosseguiu até os anos 1990, com os governos de Menem, em um ambiente em que o tecido industrial foi muito afetado pelos anos de hiperinflação e crise crônica. A economia argentina foi freada, ou mesmo interrompida, após o abandono do plano de convertibilidade em 2002, como acaba de ser visto. O tecido industrial enfraquecido se consolidou mais uma vez, graças à forte desvalorização da moeda, com relativa manutenção de uma moeda depreciada e com o investimento em forte crescimento. É isso que explica o grande aumento do número de empregos. Entretanto, com a continuidade da alta dos preços das matérias-primas, o peso dos produtos primários e dos bens

manufaturados de origem agrícola no total das exportações deveria aumentar e levar a uma acentuação da primarização da economia. O tecido industrial relativamente importante pode frear essa tendência e sua consolidação poderia permitir a diminuição da vulnerabilidade externa da Argentina, fazendo com que ela dependa menos das cotações das matérias-primas e de suas fortes volatilidades. No entanto, esse tecido industrial é frágil e vulnerável, face à competitividade de seus concorrentes asiáticos. As vantagens comparativas reveladas da Argentina sobre os produtos manufaturados são menores que a unidade, isso quer dizer que a parte de suas exportações industriais nas exportações totais cresce menos rapidamente que a parte das exportações manufaturadas mundiais nas exportações mundiais. Esse não é o caso das indústrias agroalimentares e evidentemente de suas matérias-primas agrícolas. Mesmo se pudesse concluir que a economia argentina é primarizada, sua força repousa nas exportações e, como veremos suas fragilidades também.

No conjunto, a América Latina está ficando atrasada em relação a outros países, principalmente os asiáticos. A impressão de conjunto que se tira, da inserção das diferentes economias latino-americanas na economia mundial, é a de uma vulnerabilidade muito grande. Com efeito, pode-se afirmar que em alguns setores esses países não souberam se adaptar às grandes transformações que aconteceram na economia mundial nesses últimos 25 anos (inovações tecnológicas de grande porte em informática e em telecomunicações, grandes inovações financeiras). Inversamente, os países asiáticos souberam se adaptar às inovações tecnológicas e foram os beneficiários de muitos deslocamentos da produção industrial, ao tempo em que desenvolveram grandes esforços em pesquisa e desenvolvimento, impondo no mais das vezes reconstruções de cadeias produtivas (os "backward linkage effects" caros a Hirschman e Perroux). Esses países puderam integrar suas produções e, ao mesmo tempo, se tornaram mais abertos ao exterior e flexibilizaram seus sistemas industriais para a produção de produtos com tecnologia mais elevada e com valor agregado mais acentuado, com forte elasticidade da demanda em relação à renda. Esse não foi o caso dos principais países latino-americanos. O esforço em pesquisa, bem como suas políticas industriais³ não estavam à altura dos desafios. Além do aumento de suas receitas de exportação, provenientes da elevação das

³ Em torno de 0,6% do PIB, enquanto que a Coréia do Sul encontra-se muito acima de 3% e a China aumenta rapidamente esse percentual que ela desenvolveu por meio de seus investimentos estrangeiros diretos, via compra de empresas e aquisição de tecnologias.

cotações das matérias-primas e do crescimento dos volumes desses produtos, o aparecimento de saldos positivos da balança comercial decorre de uma maior competitividade dos produtos de média e baixa tecnologia, com exceção de alguns setores como a aeronáutica para o Brasil⁴. Isso quer dizer que, contrariamente aos países asiáticos, e principalmente aos dragões de hoje e da China de amanhã, a competitividade se baseia muito mais nas elasticidades preço que na elasticidade renda. O potencial desses países é, portanto, mais limitado do que se eles se concentrassem em produtos sofisticados tecnologicamente e fortemente procurados no plano mundial.

Tabela 1 – Taxa de crescimento médio das exportações

| | 1975-1984 | 1985-1994 | 1995-2005 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| México | 28,5 | 8,4 | 12,4 |
| Argentina | 9,3 | 8,1 | 8,9 |
| Brasil | 13,7 | 5,6 | 8,8 |
| China | 14,9 | 16,8 | 17,9 |

Fonte: World Development Indicators, 2007.

Tabela 2 – Estrutura das exportações brasileiras em 2007

| Crescimento | 2000-2007 | Part. % |
|---------------------------|-----------|---------|
| Base | 48,8 | 37,1 |
| Semi-manufaturados | 27,0 | 13,7 |
| Manufaturados | 13,2 | 46,6 |
| Outros | 66,3 | 2,6 |

Fonte: Sinopse n010 BNDES, setembro de 2008.

Os produtos de baixa tecnologia, exceto matérias-primas e produtos usadores de recursos naturais e mão-de-obra, correspondiam a 3% do conjunto das exportações em 2007, os produtos de média tecnologia a 18% (mesmo percentual de 1996), aqueles de alta tecnologia correspondiam a 12% (contra 10% em 1996).

Fonte: UNCTAD e SEMEX (MDIC).

Tabela 3 – Taxa de crescimento do PIB

| | 91-00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|------------------|-------|------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Brasil | 2,5 | 1,3 | 2,7 | 1,1 | 5,7 | 3,2 | 4 | 5,7 | 5,1 | -1,3 |
| México | 3,5 | -0,2 | 0,8 | 1,7 | 4 | 3,2 | 5,1 | 3,3 | 1,3 | -7,3 |
| Argentina | 4,2 | -4,4 | -10,9 | 8,8 | 9 | 9,2 | 8,5 | 8,7 | 7,7 | -1,5 |

⁴ Em 2004, o percentual exportado de produtos de alta tecnologia em relação ao conjunto de exportações de produtos industrializados foi de 12,85% contra 30,60% na China em 2005, segundo Lattimore e Kowalski (2009, p. 235).

Fonte: World Economic Outlook, Crisis and Recovery, abril 2009a (para o México, a projeção é aquela feita em julho de 2009 pelo FMI, em abril ela era de -3,7 %, para o Brasil, a projeção não mudou em julho).

De um ponto de vista global, a América Latina acumula duas desvantagens: sua especialização industrial e sua especialização nos serviços não são boas⁵. As vantagens comparativas reveladas são, com efeito, nesses dois casos inferiores a 1 em 2006. Isso não significa dizer que as exportações de produtos industriais diminuem, muito pelo contrário, mas que elas aumentam menos rapidamente que a média mundial relativamente ao conjunto das exportações. Existe, portanto, uma perda da participação de mercado das economias latino-americanas em favor das economias asiáticas, associada a um aumento em termos absolutos de suas exportações de produtos industriais. Os países asiáticos se beneficiaram do deslocamento mundial da indústria e mesmo se, com exceção da Índia, eles enfrentam uma desvantagem em matéria de serviços, suas vantagens comparativas reveladas na indústria são muito grandes. Seus aparelhos industriais, mais flexíveis que os da América Latina, lhes permitem desenvolver especializações em produtos de média e alta tecnologia, normalmente a partir de uma competitividade garantida na fabricação de produtos usadores de mão-de-obra, mal remunerada, e com tecnologia pouco sofisticada. É esta especialização de origem que serve de trampolim para a produção de bens mais intensos em tecnologia e em trabalho qualificado, graças a políticas industriais adaptadas a cada caso⁶. Muito embora os países da América Latina não estejam em situações equivalentes: a especialização do Brasil é melhor que aquela da Argentina e do México⁷. Esses dados são globais, mas para alguns produtos industriais as desvantagens comparativas reveladas não são muito grandes ou mesmo não existem⁸. Mas é verdade

⁵ Sobre esta questão, nos beneficiamos da consulta a Fourquin e Herzog (2008); ver igualmente nossa contribuição “Uma crise financeira estrutural” neste livro.

⁶ Desenvolvemos esse ponto em Salama (2006).

⁷ As vantagens comparativas reveladas são aparentemente boas para o México, mas, de fato, isso acontece porque a metade de suas exportações industriais é proveniente da indústria de montagem com baixo valor agregado. É para evitar esse tipo de ilusão estatística que novos indicadores foram construídos. Ver por exemplo S. Lall, J. Weiss e J. Zhang (2005) e Li Cui (2007). Para uma análise mais profunda dos níveis de produtividade e suas evoluções respectivas na indústria de montagem e na indústria sem “maquilla”, ver Palma (2005).

⁸ Segundo Lattimore e Kowalski (2009), o setor de bens de equipamento e máquinas teria diminuído sua desvantagem entre 2000 e 2006, passando de 0,6 a 0,7 a desvantagem teria se tornado em leve vantagem para a indústria de veículos a motor e de reboques cujos números passaram de 0,94 a 1,12. Para o conjunto de ramos, ver o quadro na página 234.

que a inserção internacional desses países os coloca globalmente em uma situação de vulnerabilidade muito elevada, vulnerabilidade essa que ainda está longe de melhorar, isso porque essa situação parece ter se deteriorado nos últimos anos, entre 2000 e 2006, segundo cálculos das vantagens comparativas reveladas, realizados por Miotti (2009). A interpretação dessa vulnerabilidade sobre a qualidade dos produtos exportados não é fácil de ser feita: a Alemanha, por exemplo, tem vantagens comparativas elevadas na indústria e o saldo de sua balança comercial é um dos mais elevados do mundo graças à exportação de bens de equipamentos sofisticados. Dessa forma, ela é muito sensível à conjuntura de crise. Com efeito, a crise mundial revela uma queda pronunciada da taxa de investimento, maior que aquela do PIB, logo aponta uma queda muito forte das exportações da Alemanha, queda que muito se repercute em seu nível de atividade, considerando que sua economia é aberta. Assim, se a exportação de produtos sofisticados diminui a vulnerabilidade, pode exprimir também uma forte sensibilidade à conjuntura.

Esse não é, ou é pouco, o caso dos países latino-americanos. Eles são vulneráveis porque não exportam suficientemente bens sofisticados e são mais sensíveis à conjuntura internacional porque estão em desvantagem aberta. Em uma sondagem realizada em abril de 2009, pela confederação nacional da indústria do Brasil, junto a 1.307 empresas exportadoras, 73% dentre elas consideraram que são afetadas pela queda da demanda externa. O principal canal de contágio da crise mundial é a rarefação dos mercados externos para 84% das empresas exportadoras, o segundo seriam as dificuldades em obter créditos domésticos e as restrições ao financiamento externo. Os principais setores afetados são a indústria automobilística, a de máquinas e a de madeira. Quando nos colocamos em um nível macroeconômico e analisamos as principais linhas do balanço de pagamentos brasileiro, observamos uma forte queda do excedente comercial entre 2007 e 2008, da ordem de 38%. As exportações aumentaram de 23%, mas as importações aumentaram ainda mais (43,6%). Aparentemente isso poderia ser positivo, mas quando se analisa em detalhe as exportações observam-se que, em volume, as exportações de produtos semimanufaturados e de produtos manufaturados diminuíram levemente para os primeiros (-0,9%) e mais fortemente para os segundos (-5,0%). Portanto, o aumento do

valor das exportações é principalmente o resultado de um efeito preço que alcança as matérias-primas e os produtos industriais; as primeiras mais que os segundos⁹. A diminuição das exportações ficou mais acentuada com a crise mundial do final de 2008. As previsões para 2009 apontam uma redução de mais de 20% em valor, apontam igualmente uma queda das importações mais ou menos equivalente e, no total, uma redução do excedente comercial, que passa de 24,75 bilhões de dólares em 2008 a 18,75 bilhões (fonte: Bacen, elaboração Bradesco, 29 de maio de 2009). Com a retomada das cotações das matérias-primas¹⁰, entretanto, as contas externas melhoraram novamente em abril de 2009, quando pela primeira vez após dezoito meses, apareceu um saldo levemente positivo da balança de contas correntes (146 milhões de dólares). Esse saldo se explica por uma recuperação do saldo da balança comercial (3,7 bilhões de dólares contra 1,7 bilhões em abril de 2008) e, ao mesmo tempo, por uma redução relativa das saídas de capitais, a título de dividendos e de remessa de lucros (-1,7 contra -3,7 em abril de 2008). As reservas internacionais reencontram seu nível de antes da crise (205,4 bilhões em abril contra 205,1 em agosto de 2008), graças à entrada de capitais (os investimentos em ações se multiplicaram por quatro em maio) e à melhora da balança de contas correntes. Observa-se então uma forte volatilidade dos saldos das contas correntes: queda com a crise e retomada após o início de 2009, movimento que acompanha as bolsas, graças em parte aos retornos dos capitais estrangeiros como veremos.

Sem entrar nos detalhes, podem-se constatar evoluções semelhantes na Argentina e no México. Na Argentina, as exportações diminuíram no 4º trimestre de 2008 (elas passaram de 21,5 bilhões de dólares no terceiro trimestre a 15,5 bilhões no 4º trimestre), na seqüência da queda das cotações das matérias-primas e da redução dos volumes de bens manufaturados exportados. Mais precisamente, as exportações diminuíram em um ritmo anual de 30,4%, voltando ao nível do primeiro bimestre de 2009, em razão de uma queda

⁹ Para o conjunto desses dados, ver IEDI (2009a).

¹⁰ Se nos limitamos às cotações da soja, observamos que a cotação de Chicago para a tonelada de farelo de soja, estava em seu pico em 11 de julho de 2008, quando foi avaliado em 453 dólares e alcançou o fundo do poço em 14 de outubro, quando foi avaliado em 252 dólares; em 28 de maio seu preço era de 388 dólares a tonelada. Quanto aos grãos de soja, ainda em Chicago, o pico foi em 3 de julho de 2008, com um valor de 1.656 centavos o bushel; o fundo do poço foi em 5 de dezembro, com um valor de 786 centavos; em 2 de março seu valor era de 848 centavos e em 27 de maio houve uma estabilização em 1.182 centavos o bushel.

dos preços (-14%) e, ao mesmo tempo, dos volumes exportados (-19%, principalmente as matérias-primas (-35%) e os bens manufaturados de origem industrial (-21%), os produtos de origem agrícola resistiram mais (-11%))¹¹, mas como as importações diminuíram por causa da redução do nível da atividade e o saldo comercial permaneceu relativamente estável, o que não foi o caso do México¹².

As exportações do México começaram a diminuir em agosto de 2008. Em abril de 2009, elas se chegaram a 17,823 bilhões de dólares, contra 25,184 bilhões em agosto de 2008. As importações também diminuíram com a queda pronunciada do nível de atividade, passando a 18,05 bilhões contra 26,2 bilhões entre as mesmas datas acima (fonte: INEGI). Não houve recuperação nas exportações de produtos manufaturados, pois seu nível depende fundamentalmente da conjuntura norte-americana e pouco da conjuntura dos países da Ásia, já que 80% das exportações são feitas para os Estados Unidos e o Canadá. A retomada do preço do petróleo não foi suficiente para compensar a queda das exportações manufatureiras, pois o peso das exportações petrolíferas é relativamente baixo no total das exportações. Dado o conjunto dessas razões, o México continua, portanto, o país mais vulnerável e mais frágil dentre os três países analisados¹³.

II – VULNERABILIDADE FINANCEIRA: A AMÉRICA LATINA VOLÁTIL

A aplicação das “recomendações” do Consenso de Washington (ver quadro) permitiu impedir a alta vertiginosa dos preços existente nos anos 1980 e uma retomada, por vezes modesta de crescimento (Brasil, México) e por vezes forte (Argentina), dependendo do país, melhorou o nível de vida das categorias mais pobres da população, sem haver uma franca distribuição das rendas em favor dessas pessoas. Isso foi aparentemente um sucesso, mas não foi a única via para sair da “década perdida”, nem a mais eficaz do

¹¹ BCRA (2009), Vª seção: setor externo. O retorno das cotações das matérias-primas, observado no fim do primeiro trimestre de 2009, deveria ter um efeito positivo sobre o valor dos bens exportados (ver nota precedente).

¹² Ver C. e. Mayer Serra (2009).

¹³ Pode-se acrescentar que, no que concerne às contas externas, se o México é pouco dependente de suas exportações de petróleo; no entanto, ele o é muito mais em suas receitas fiscais. Uma queda do preço do petróleo diminui suas margens de manobra quanto à possibilidade de conduzir uma política contra-cíclica no plano de seus gastos públicos. Nesse sentido, sua economia continua petrolizada.

ponto de vista econômico, nem a mais ética do ponto de vista social, as medidas de liberalização foram postas em ação sem programa social de acompanhamento.

O CONSENSO DE WASHINGTON: UM CONJUNTO DE MEDIDAS LIBERAIS FORTEMENTE ACONSELHADAS PELAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

Na origem, o primeiro objetivo do Washington Consensus (WC), elaborado em 1990 por um grupo de economistas e de funcionários americanos, do Banco Mundial e do FMI, foi de conter a alta dos preços, vertiginosa na América Latina nos anos 1980. Esse consenso se apresentou na forma de “dez mandamentos” e de um fio condutor: a liberalização dos mercados.

Os “dez mandamentos” foram apresentados assim: 1) disciplina fiscal; 2) reorientação dos gastos públicos visando melhorar as despesas de infra-estrutura, saúde e educação em benefício das necessidades de base e em detrimento do papel econômico do Estado; 3) reforma fiscal a partir de uma ampliação da base tributária e uma diminuição da taxa de imposição; 4) liberalização das taxas de juros e abandono das taxas preferenciais, a fim de eliminar a “repressão financeira” e de melhorar a seleção dos investimentos graças a uma alta das taxas de juros; 5) taxas de câmbio competitivas (sem que seja claramente indicado se elas deveriam ser fixas ou flexíveis); 6) liberalização do comércio externo graças à baixa drástica das tarifas alfandegárias, o fim dos contingenciamentos e o abandono das autorizações administrativas; 7) liberalização para os investimentos estrangeiros diretos, pelo abandono dos procedimentos administrativos, pesados e caros, de autorização de remessa dos lucros, dos dividendos e outros “royalties”. 8) privatização das empresas públicas; 9) abandono das regulamentações visando instituir barreiras à entrada e à saída, favorecendo os monopólios e diminuindo a mobilidade; 10) garantia dos direitos de propriedade.

Esses dez mandamentos não continuam explicitamente a liberalização da conta capital do balanço de pagamentos, pois foi feita referência explícita à liberalização da conta mercadorias (comércio externo) e de investimento estrangeiro direto, sem se referir aos outros movimentos de capitais. É interessante observar a ausência de acordo entre os economistas do FMI e os numerosos economistas ortodoxos sobre esse ponto: o FMI preconizava uma liberalização da conta capital e economistas como McKinnon viam perigo¹⁴ nessa liberalização. Aconteceu o mesmo para o regime de câmbio nominal: fixo ou flexível? O FMI apoiava ao longo dos anos 1990 a manutenção de uma política de câmbio fixo (anunciar uma taxa flexível para sair da inflação poderia ter um impacto negativo sobre a credibilidade das medidas tomadas; mas, ao contrário, o abandono de uma possibilidade de regulamentar os fluxos de capitais quando as taxas são fixas é no mínimo perigoso, quando o afluxo de capitais é brutal em um ou

¹⁴ Para uma apresentação do debate entre os economistas que tomam partido do big bang e aqueles que se inclinam para as medidas gradualistas, ver Salama e Valier (1994, cap. 6).

em outro sentido, como demonstrou o exemplo extremo da Argentina). A maior parte dos economistas ortodoxos se inclinaram para as taxas de câmbio flexíveis (seria preciso “esperar” a crise financeira do final dos anos 1990 para que esse regime de câmbio fosse preconizado).

A aplicação desses mandamentos provocou, ao mesmo tempo, uma volatilidade muito forte da taxa de crescimento nos diferentes países e de suas taxas de câmbio. Com as crises financeiras, as taxas de câmbio se depreciam fortemente e logo em seguida elas se apreciam também fortemente. As crises financeiras ao longo dos anos 1990 e no início dos anos 2000 são o resultado de regimes de crescimento “financeirizados”, próximos daquilo que Keynes chamava em seu tempo de “economias cassino”. A apreciação das taxas de câmbio tem um triplo efeito: ela tende a reduzir a valorização do capital, a frear o crescimento¹⁵ e a limitar o valor agregado ao favorecer as importações que substituem segmentos de linha de produção, ela freia as inovações e torna difícil um reposicionamento nos produtos de alta tecnologia¹⁶. A vulnerabilidade das exportações dos países latino-americanos é, portanto, o resultado da apreciação das taxas de câmbio em período de calmaria financeira, mas também uma retração relativa do econômico por parte do Estado, favorecendo a ausência ou a quase-ausência de uma política industrial semelhante ao que se fez nas economias asiáticas.

A taxa de crescimento do PIB é em média baixa nesses últimos vinte e cinco anos: um pouco mais de 2%. Essa taxa é volátil, o que explica em parte o baixo crescimento. J. Zettelmeyer (2006) mostra que os períodos em que o crescimento per capita ultrapassa 2% ao ano são mais freqüentes na Ásia e na América Latina e, sobretudo, mais longos desde 1950. Segundo seus trabalhos, enumeram-se, desde 1950, 10 períodos de crescimento com taxas maiores que 2% per capita na América Latina, contra 11 na Ásia; sua duração média é no primeiro caso de 13,9 meses, enquanto que ela alcança 26,1 meses no segundo; enfim, em 30% dos casos, essas fases de expansão ultrapassam 15 anos na América Latina contra 73% na Ásia. Solimano e Soto (2005) observam ainda que a percentagem de anos de crise (taxa de crescimento negativa) no período 1960-2002 é de

¹⁵ Lemos com muito proveito, sobre o México, Ibarra (2008).

¹⁶ Desenvolvemos esta questão em Salama (2006), bem como em Bresser-Pereira (2009).

42% na Argentina, de 29% no Brasil, mas apenas de 7% na Coréia do Sul e de 5% na Tailândia. Enfim, a Comissão Econômica para a América Latina da ONU em seu relatório de 2008 mostra que o desvio padrão da taxa de crescimento entre 1991 e 2006 é particularmente elevado na Argentina (6,29) e mais baixa no Brasil (2,02), no México (3,05) e em outros lugares.

A globalização financeira, as finanças internacionais e as finanças locais são em parte responsáveis pela forte volatilidade do PIB. Analisaremos isso em dois tempos: o primeiro dedicado à responsabilidade dos fatores internos e o segundo à dos fatores externos.

1 – As crises financeiras explicadas principalmente pelos fatores internos

O Consenso de Washington foi aplicado a economias profundamente marcadas pela crise longa e inflacionista dos anos 1980. Suas recomendações tinham um triplo objetivo: romper com a forte inflação e reencontrar o crescimento. Esses dois objetivos deveriam conduzir a aliviar a pobreza e afastar, ao fazer isso, o risco de implosão social que as políticas anteriores de gestão da dívida externa tinha tornado provável. O terceiro objetivo era o de continuar a pagar a dívida externa. O meio utilizado: a liberalização rápida e simultânea de praticamente todos os mercados. Não retornaremos às discussões que deram lugar a essas recomendações¹⁷, desejamos sublinhar apenas um ponto: a aplicação das 10 recomendações favoreceu o estabelecimento de uma “economia cassino”. Sem ajuda do Estado (redução massiva dos subsídios às exportações e das taxas sobre as importações, quase-ausência de política industrial), o estado de degradação do tecido industrial não permitia mais alcançar um saldo da balança comercial suscetível de financiar o serviço da dívida externa. A única maneira de financiar esse serviço passava então pela capacidade de atrair capitais do estrangeiro, isso somente poderia ser realizado graças a uma liberalização do mercado de capitais, a remuneração elevada obtida

¹⁷ Nós as desenvolvemos em nosso livro (Salama, 2006), ver igualmente duas obras aparecidas recentemente em francês tratando desse problema (Rodrik, 2008; Bresser-Pereira, 2009). Não retornaremos mais a essas diferentes modalidades de aplicação do Consenso de Washington, a mais liberal – e a mais aplaudida pelo FMI... – foi aquela da Argentina com o estabelecimento de uma “currency board” (abandono da soberania monetária, o dólar e o peso tornados equivalentes, criação monetária segundo as entradas líquidas de dólar).

provocaria um triplo efeito: uma entrada em massa de capitais especulativos que vinham ao saber que poderiam repartir, um serviço da dívida financiado por essas entradas, tanto ao nível do pagamento dos juros como do reembolso do capital, uma reapreciação da moeda nacional com o aumento das reservas internacionais, uma vez que o conjunto dos saldos negativos foi financiado por essas entradas (saldo negativo da balança de contas correntes: comercial, juros e dividendos, amortização do principal da dívida externa). Ao nível dos bancos isso é chamado de cavalaria, em verdade trata-se de uma pirâmide (pagam-se os primeiros com as entradas dos últimos), e mais cientificamente de efeito Ponzi. No nível dos Estados, durante muitos anos isso foi chamado de uma boa gestão da situação externa e de uma modernização da economia pelos economistas do main stream.

INDICADORES DE VULNERABILIDADE E INDICADORES DE FRAGILIDADE

Os indicadores de vulnerabilidade externa levam em conta diferentes linhas do balanço de pagamentos. Três indicadores são em geral privilegiados: o primeiro é um indicador de fluxo que busca medir as necessidades de financiamento externo, o segundo coloca em relação às reservas com os fluxos e o terceiro estabelece uma relação entre o passivo externo com seus componentes e o PIB. Eles melhoraram nos anos 2000. É esta melhora que explica também o otimismo para a maior parte dos economistas à véspera da crise financeira internacional. É esta melhora que explica em parte suas cegueiras. É preciso, com efeito, completar esses indicadores com outros indicadores de fragilidade que exprimam a mais forte sensibilidade dessas economias, ao mesmo tempo, à conjuntura internacional e à financeirização de suas economias¹⁸.

Os indicadores de fragilidade traduzem a sensibilidade dos novos regimes de crescimento adotados com a implementação – com mais ou menos intensidade segundo os países – das “recomendações” do Consenso de Washington (ver quadro) nos anos 1990 visando liberalizar os mercados;

– uma abertura às trocas comerciais e aos grandes fluxos financeiros internacionais, facilitando os efeitos de contágio;

– com a liberalização, a taxa de juro torna-se uma “variável chave” e o regime de crescimento instituído com a liberalização tende a funcionar como uma economia cassino (para retomar uma expressão de

¹⁸ Para um aprofundamento ver Salama (2009). Para uma análise aprofundada, ver Ribeiro e Markwald (2008), ver igualmente De Paula, de Castro Pires e Meyer (2008), Gonçalves (2008a, 2008b), Moreira, Rocha e Siqueira (2008) para uma análise comparativa de algumas economias latino-americanas com outras economias emergentes asiáticas e europeias.

Keynes) na origem de uma volatilidade muito grande do PIB e de uma incapacidade de reduzir a pobreza.

– uma tendência à apreciação da taxa de câmbio interrompida pelas crises financeiras. Muitos estudos mostram os efeitos negativos sobre a rentabilidade do capital e o crescimento de uma valorização da taxa de câmbio. A tese central é a seguinte: a apreciação da taxa de câmbio torna mais difíceis as exportações, exceto aquelas de matérias-primas, e somente uma maior competitividade pode compensar essa desvantagem. Duas conseqüências: uma redução do valor agregado das exportações em benefício das principais importações em segmentos de produção antes produzidos localmente. As linhas de produção são menos integradas sem que isso modifiquem significativamente a natureza das exportações, a apreciação da moeda nacional torna mais difícil produzir bens de alta tecnologia. Ora, essas exportações são do tipo que permitem uma inserção sólida na economia mundial e diminuem a vulnerabilidade externa dos países que os podem desenvolver¹⁹.

Quando o saldo da balança comercial torna-se muito negativo, como foi o caso do México em meados de 1990 (crise conhecida como efeito Tequila), quando a fragilidade dessas economias (Brasil) as expôs incomensuravelmente às crises (na Ásia e na Rússia) do fim do milênio, quando a insuficiente capitalização dos bancos (Argentina) não as permite resistir aos efeitos de contágio da crise mexicana, quando enfim a manutenção do plano de convertibilidade (currency board) torna-se insustentável (Argentina no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000), os capitais que entraram saem em massa. Para prevenir, senão frear as fugas, os governos elevam substancialmente as taxas de juros (no Brasil elas alcançaram até 50%) e garantem (como no México) o risco do câmbio.

Afinal, a taxa de juro serve de variável chave em momentos de calma, ficando relativamente elevada para atrair capitais – decorre daí a apreciação da moeda nacional com as conseqüências já vistas sobre a qualidade das exportações –, e de instrumento privilegiado para lutar contra a fuga de capitais. A manipulação das taxas de juros é, entretanto, insuficiente para bloquear as saídas de capitais. As taxas de juros muito elevadas provocam a crise e a forte volatilidade das economias, além de agravar as

¹⁹ Com uma exceção, entretanto, como revela a franca queda das exportações de produtos industriais da Alemanha. As exportações de bens de equipamento sofisticados dependem da evolução das taxas de investimentos. Mais esses investimentos são afetados pela crise, quanto mais reduzidas são as importações desses bens, mais fracas serão as exportações dos países que os produzem. Como a taxa de investimentos em relação ao crescimento do PIB, a queda das exportações de bens de equipamento é mais pronunciada.

condições de vida das pessoas mais vulneráveis. O México e a Argentina inauguraram uma trajetória de tipo “montanhas russas”. Em um ano, a diminuição da taxa de crescimento do PIB será da ordem de onze pontos seguindo o efeito Tequila, a crise será de menor amplitude no Brasil no final dos anos 1980 e novamente no início dos anos 2000 com a posse de Lula na Presidência da República. Ela será muito forte e longa na Argentina quando da implosão do plano de convertibilidade (o PIB diminuirá de 16% em um ano e um pouco mais de 10% sobre o ano calendário). Seu custo social será muito grande com um retorno muito rápido da pobreza.

2 – A crise econômica explicada principalmente pelos fatores externos : a responsabilidade do contágio da crise financeira «vinda do Norte»

As políticas econômicas liberais, no entanto, provocaram uma relativa modernização do aparelho econômico em cada uma dessas economias. É essa modernização que explica em parte a volta de saldos positivos nas balanças comerciais da Argentina e do Brasil e, de maneira inversa, sua insuficiência está na origem da manutenção de saldos negativos no México.

As taxas de investimento e as capacidades de produção foram fortemente aumentadas na Argentina e com elas a produtividade do trabalho. Partindo de um nível muito baixo, o investimento aumentou de 273% entre setembro de 2002 e setembro de 2008. O crescimento do investimento foi bem mais modesto no Brasil. Mas, é verdade que o aparelho de produção sofreu menos nos anos 1990 e, principalmente, não tinha sido objeto de uma política tão liberal durante os anos 1990 quanto na Argentina. Esta modernização se explica também pelo aumento dos investimentos estrangeiros diretos. Os movimentos de capitais mudaram de natureza: menos capitais especulativos de curto prazo, mais investimentos estrangeiros diretos, e nos dois últimos anos antes da crise financeira internacional, uma grande entrada de investimentos em portfólios (ações), as bolsas emergentes se tornam particularmente lucrativas²⁰. Firmas brasileiras, mexicanas e

²⁰ A expansão das bolsas emergentes é analisada por J. A. Kregel (2009). A cotação das ações de 2001 a 2007 aumenta no Brasil de 369%, os dados são bastante semelhantes nos outros países, incluindo a Argentina, país “suspeito” de política heterodoxa.

argentinas começam a investir maciçamente no estrangeiro. Entre as dez primeiras empresas transnacionais das economias emergentes – medidas pela grandeza de seus ativos – uma é brasileira, as demais são asiáticas, mas medidas por suas vendas ao estrangeiro, duas são brasileiras, uma mexicana e as outras são asiáticas em 2006 (Acioly, Alves, Leão, 2009). Essas economias parecem, portanto, muito menos frágeis que no passado.

É nesse contexto de retomada do crescimento que surge a crise financeira internacional. A maior parte dos fundamentos eram melhores na véspera dessa crise. Os indicadores de vulnerabilidade eram igualmente bem melhores, quais sejam, as necessidades de financiamento externo em relação ao PIB, as reservas com menos importações e o passivo externo em relação ao PIB, bem como os economistas governamentais eram no mínimo otimistas²¹. Duas sombras nesse quadro pouco idílico: a proporção crescente dos investimentos em portfólios (ações) mais voláteis por natureza e os investimentos estrangeiros diretos, o aumento dos dividendos pagos pelas firmas multinacionais explicado pela internacionalização crescente dessas economias e pelo novo poder dos acionistas. São esses dois fatores que vão jogar com força com a crise financeira internacional: volatilidade e repatriamento.

A explosão da bolha financeira conduz a uma desvalorização brutal dos ativos, aquilo que ontem favorecia a bolha (o “equity value”, isto é a diferença positiva entre o valor de mercado e o crédito concedido), se transforma em seu contrário (o valor de mercado mergulha e se situa desde então abaixo do valor dos créditos a serem reembolsados). O retorno do ciclo provoca um ressecamento brutal da liquidez: as empresas financeiras ficam em busca de liquidez para financiar um risco que, antes transferido e disseminado, torna-se muito reavaliado; o mesmo para as empresas não financeiras que, com a desvalorização de suas capitalizações, vêm toda uma série de relações “entrar no vermelho” e são confrontadas a uma falta crescente de liquidez. Os bancos param de

²¹ A ponto de mascarar as fragilidades: taxa de câmbio apreciada com suas conseqüências sobre o crescimento, sobre a estrutura das exportações; aumento das desigualdades de renda e resultante insuficiência da dimensão do mercado interno em certos segmentos da demanda (variável segundo o país). Analisamos em detalhe esses indicadores de vulnerabilidade e de fragilidade em Salama (2009).

emprestar entre eles e a fortiori freiam brutalmente seus empréstimos às empresas. O “crédit crunch” transforma a crise financeira em uma crise econômica nos países desenvolvidos e tem como consequência imediata uma forte queda do comércio internacional. A crise torna-se sistêmica, ela afeta inclusive as empresas que têm uma gestão prudente, longe da manipulação, antes lucrativa, dos produtos financeiros securitizados.

A crise financeira se propaga com força para além das fronteiras pelos canais forjados pela globalização comercial e financeira. A contração dos mercados externos é fonte de crise nas economias emergentes, como já vimos. O ressecamento de liquidez das matrizes das empresas transnacionais as conduz a procurar liquidez nas filiais: as saídas de capitais se multiplicaram, as bolsas afundaram e as moedas ficaram fortemente depreciadas em relação ao dólar no curso do último trimestre de 2008. As saídas de capitais alcançaram 23 bilhões de dólares em 2008, 5,6 bilhões no primeiro trimestre de 2009, 2,5 bilhões no segundo trimestre na Argentina segundo o Banco Central. Diante da probabilidade de continuidade da depreciação, os depósitos em dólar aumentaram nos bancos (1,5 bilhões no primeiro trimestre). As saídas de capitais no Brasil se explica da mesma maneira, entretanto com uma nuance de tamanho: algumas empresas tinham especulado sobre a continuidade da apreciação do real e sua forte depreciação lhes custou caro, um total de mais de 5 bilhões de dólares para as três mais importantes (2,1 bilhões para Sadia e Aracruz e 1 bilhão para Votorantim) (FMI, 2009b, p. 21). Os investimentos líquidos em portfólios e os créditos do exterior diminuem de 7,5 bilhões de dólares em 2008, tendo baixado 21,5 bilhões no último trimestre de 2008 para aumentar novamente em 2009; os dividendos pagos e as remessas de lucros aumentaram consideravelmente e alcançaram mais de 25 bilhões de dólares em 2008 segundo o ministério das Finanças. Os investimentos estrangeiros diretos ficaram estáveis em um nível elevado. Após ter sido ligeiramente positivo, o saldo da balança de contas correntes tornou-se negativo desde o início de 2008, tendo alcançado -1,41% do PIB depois de um pico de -1,79% em dezembro de 2008, no momento mais forte da crise, segundo a mesma fonte. O contágio financeiro empresta os canais dos investimentos em portfólios, dos créditos, dos

dividendos e das remessas de lucro, o que é muito lógico pois ele exprime um forte busca de liquidez para atenuar os efeitos do crédito crunch nos países desenvolvidos. Ele exerce efeitos sobre a economia real.

A queda da produção industrial é impressionante, ela foi mais elevada que a prevista pela maior parte dos economistas. No Brasil, de janeiro a abril de 2009, a produção industrial diminuiu de 14,7%²², a de bens de capital de 22,6% segundo o IBGE, a queda do PIB foi de -0,7% segundo o Bradesco, de -1,5% segundo o FMI. Na Argentina, a atividade industrial de janeiro de 2008 a janeiro de 2009 diminuiu de 9,7%, os ramos mais tocados foram o de automóveis (-58%), o siderúrgico e os metais (-36,6%), segundo o IPI-UADE, e o PIB baixou fortemente (passando de mais de 7% a -3%). No México, a produção industrial caiu de mais de 13% entre fevereiro de 2008 e fevereiro de 2009.

Seria um erro atribuir a responsabilidade da crise na economia real a esse único contágio financeiro. Certamente ele provoca uma rarefação do crédito, mas os bancos não foram tão tocados quanto os dos países industrializados, na medida em que seus tamanhos não os permitiram desenvolver, com tanta intensidade, operações com os produtos securitizados altamente especulativos. Eles sofreram, no entanto, o contragolpe dessa crise financeira em razão da amplitude tomada pela globalização financeira nesses últimos anos, contragolpe que resulta em uma contração dos créditos concedidos e por dificuldades para investir. Entretanto, a responsabilidade maior da amplitude da crise parece vir muito mais da contração dos mercados externos e da queda das exportações de produtos industriais. Isso é muito mais forte do que as políticas econômicas passadas, de apreciação da moeda e de manutenção relativa das elevadas desigualdades, conseguiram tornar essas economias frágeis. Via queda dos mercados industriais externos e restrições de crédito, a crise financeira precipita a crise nas economias latino-americanas ao emprestar canais específicos.

²² O IEDI fez um estudo sobre as contrações da produção industrial segundo o grau de intensidade tecnológica: os setores de alta tecnologia passaram por uma diminuição de apenas 4,7% entre o primeiro trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, os setores de média e alta tecnologia e média e baixa tecnologia passaram por baixas de 25,4% e 15,9% respectivamente. Ver IEDI (2009b).

III – QUE PENSAR DAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS E DAS COALIZÕES E CONFLITOS DE INTERESSE?

1 – Das políticas contracíclicas aos efeitos incertos

Esta crise não foi prevista nem pelos governos, nem pela maior parte dos economistas do main stream. Quando ela surgiu, ela foi inicialmente negada, depois subestimada. Essa subestimação é produto de certa cegueira (como aceitar que nos enganamos a esse ponto?) e, ao mesmo tempo, de um “jogo” político (não amedrontar os agentes econômicos e tentar evitar assim que a crise se agrave, procurar ou manter uma legitimidade política anunciando que será capaz de evitar a crise, enfim, “ganhar tempo” para procurar novas alianças). A amplitude da crise foi em seguida reconhecida, mas apenas para sublinhar a eficácia das primeiras medidas tomadas e anunciar o fim próximo da crise...

Em seu conjunto, as políticas contra cíclicas implementadas contêm uma série de medidas. Essas medidas são de diversas ordens: existem aquelas de caráter geral e aquelas de caráter particular. As medidas de caráter geral dizem respeito à redução das taxas de juros, redução das reservas obrigatórias dos bancos, um estímulo mais forte para financiar grandes projetos, principalmente aqueles de desenvolvimento de infra-estrutura em colaboração com parceiros privados e aumentar o salário mínimo ou mesmo o emprego público²³. As taxas de juros ficaram, apesar dessas reduções, em níveis elevados, até mesmo muito elevados no Brasil, principalmente se as comparamos àquelas em vigor nos países industriais. As reservas obrigatórias ainda excluem a liquidez dos bancos privados, mas, a fim de estimular os créditos, pacotes de crédito e de garantias de empréstimos foram concedidos aos bancos públicos para que eles emprestem às empresas e às famílias.

As medidas de caráter particular são muitas:

– a generalização de medidas de exceção sobre as taxas de juros: taxas baixas para a compra de automóveis, de apartamentos etc. a fim de estimular as famílias a tomar empréstimos e a consumir mais que o permitido por seus níveis de renda²⁴, em fazendo

²³ É o caso do Brasil em que o emprego na administração pública, na defesa, na seguridade social, nos serviços sociais, na saúde e na educação aumentou de 4,4% de maio de 2008 a maio de 2009, enquanto que na indústria extrativa, na de transformação, na eletricidade, no gaz e na água, ele diminuiu de 6% entre as mesmas datas. Fonte: IBGE/PME.

²⁴ É uma ironia da história observar que aquilo que precipitou a crise nos países industrializados como os Estados Unidos, a Grã Bretanha e a Espanha, se tornou um meio para tentar ultrapassá-la na América Latina.

isso, objetivou-se dinamizar um mercado interno relativamente inexpressivo em razão das desigualdades de rendimentos. Taxas reduzidas à indústria para facilitar os investimentos para toda uma série de projetos industriais;

– garantias específicas dos bancos públicos aos bancos privados para que eles concedam créditos ao comércio externo e para que eles facilitem assim o financiamento das exportações, que se tornaram difíceis após as dificuldades para encontrar um financiamento internacional;

– medidas protecionistas para favorecer a produção interna;

– redução de impostos para toda uma série de produtos e, às vezes, do imposto de renda;

– subsídios diversos com o objetivo de relançar o mercado interno;

– enfim, medidas protecionistas pontuais (aumento das tarifas alfandegárias, reintrodução de licenças de importação e medidas similares aos contingenciamentos de certos produtos considerados como sensíveis, redução das taxas de exportação quando elas existem)²⁵.

No conjunto, essas medidas têm duas características maiores: elas são antes de tudo pragmáticas, o que não significa dizer que sejam ineficazes, e sua amplitude é fraca. Pragmáticas porque elas não obedecem a, ou obedecem pouco, uma lógica liberal. Está longe o tempo em que os governos procuravam unificar as medidas, limitando a elevação das taxas de juros, diminuindo as subvenções etc... Com a crise, o que domina é a exceção. Existem tantas que se torna muito difícil identificá-las sem recorrer a experts que sabem percorrer de maneira sinuosa o complexo das medidas decididas em caráter de urgência. O conjunto dessas medidas de exceção traduz de fato uma política de “preenchimento de lacunas”, ele é o reflexo de uma política pouco pensada cuja eficácia não é comprovada até essa data. A crise, ontem negada, se impõe hoje.

Seria um equívoco pensar que eles poderiam evitar que a crise internacional os afetasse. Não importa o que os governos façam, é preciso reconhecer que eles não poderiam evitar os efeitos de contágio. No entanto, políticas de relance mais “pensadas” e mais coerentes, poderiam diminuir as conseqüências da crise internacional e principalmente preparar as saídas da crise “pelo alto” como veremos. Nem todos os

²⁵ Sobre esse último ponto, ver Hufbauer e Stephenson (2009).

governos reagiram com a mesma celeridade e alguns aplicaram políticas menos “desordenadas” que outros. Esse é o caso do Brasil por exemplo. As medidas tomadas, apesar de seus aspectos desordenados e suas eficácias relativas, servem às vezes para legitimar a ação dos governos quando estes conseguem compartilhar a idéia de que sem essas medidas, a situação teria sido pior e que, graças a elas, os efeitos de uma crise – os quais eles não teriam a responsabilidade pois ela veio de outros lugares – foram atenuados e permitiram vislumbrar uma saída próxima da crise²⁶.

Uma política econômica “não pensada” gera entretanto dinâmicas insuspeitáveis, bem como futuras coalizões e conflitos de interesse, já em gestação mais ainda pouco perceptíveis. Basta se lembrar dos anos 1930: a crise internacional suscitou uma industrialização “não pensada” (segundo as palavras da Cepal) ao longo da década e gerou alianças de classes que permitiu o nascimento de regimes “bonapartistas” nesses países (varguismo no Brasil, cardenismo no México, peronismo na Argentina), eles mesmos na origem de uma industrialização mais pensada e orientada para a indústria pesada. Isso mostra o quanto a crise de hoje é suscetível de criar “surpresas” e o quanto convém desconfiar das análises deterministas. Além disso, a gestão da crise pelos diferentes governos é um dos primeiros sinais desse futuro em marcha como o veremos.

Uma amplitude fraca? Comparadas às medidas tomadas pelos países industrializados, aquelas dos países emergentes são menos importantes²⁷. Enquanto os déficits orçamentários alcançam picos na maior parte dos países industrializados, aqueles do Brasil, da Argentina e do México ficam moderados e apenas aumentam levemente, os

²⁶ Como escreve Habermas: “O problema da legitimação do Estado não consiste hoje em se perguntar em que medida é possível esconder (...) as relações funcionais que sustentam o Estado e a economia capitalista. O problema consiste muito mais em apresentar as performances da economia capitalista como sendo, na perspectiva de uma comparação de sistemas, a melhor maneira possível de satisfazer interesses universalizáveis” (1985, p. 275).

²⁷ É difícil avaliar seus pesos exatos: algumas medidas têm caráter plurianual e não podem portanto ser imputadas a um único ano. Outras dizem respeito às facilidades de crédito. Em se tratando de reduções da taxa de juro ou de exoneração parcial de impostos, elas podem ser avaliadas em porcentagem do PIB, mas em se tratando de facilidades concedidas graças a garantias ou a uma diminuição das reservas obrigatórias dos bancos, elas são impossíveis de ser avaliadas. No sentido oposto, em se tratando de facilidades de créditos provenientes de um pacote de créditos dos bancos públicos (como o BNDES no Brasil) e, como é sobretudo o caso do Brasil, pode-se imputá-los mais facilmente. Além dessas dificuldades de medida, o Instituto de Estudos do Trabalho avalia o plano de sustentação da atividade em 3,5% do PIB no Brasil, um pouco menos no México e na Argentina. As avaliações relatadas por Loser são mais fracas: 1% do PIB de 2008 para o Brasil, ou seja, menos que o Chile (2,2%), mas em um nível comparável ao da Argentina (1,2%) e do México (1%). Ver Loser (2009), a Cepal (2009), o Boletim Brasil (2009) e Coutinho (13 de maio de 2009).

governos se limitam a reduzir de um ponto a dois seus excedentes primários (saldo orçamentário antes do pagamento dos juros dos títulos da dívida pública interna)²⁸. Ao se tomar o caso do Brasil, nos encontraremos diante dos seguintes paradoxos: as taxas reais de juros são ainda muito elevadas enquanto que a taxa de inflação é estável, o excedente primário do orçamento é considerável e o déficit orçamentário é fraco. Entretanto, é verdade que, com respeito a outros países da América Latina, os bancos brasileiros foram muito pouco afetados pelos produtos financeiros tóxicos e as grandes empresas o foram sobretudo sobre os produtos derivados ligados às taxas de câmbio. A sofisticação financeira alcançada esses últimos anos não as tocou profundamente em razão principalmente de seus mercados financeiros ainda relativamente estreitos. A crise financeira resultou em contrações súbitas e brutais de suas exportações, pela dificuldade de acesso aos créditos internacionais e por uma saída de capitais de grande escala, enquanto as matrizes das empresas aspirando liquidez dos mercados emergentes provocavam uma crise econômica.

A eficácia das políticas contra-cíclicas é problemática. O saldo da balança comercial fica positivo na Argentina e no Brasil e continua a ser negativo no México. O excedente comercial das trocas internacionais da Argentina e do Brasil decorre mais de uma redução drástica das importações que de um aumento das exportações, apesar da retomada das cotações das matérias-primas. O excedente primário do orçamento é grande. Esses dois “fundamentos” são reveladores de margens existentes, sobretudo na Argentina e no Brasil, para conduzir uma política de relance mais vigorosa. A intervenção do Estado não está à altura dos desafios postos pela crise por várias razões. O aumento das despesas públicas é relativamente tímido se o comparamos àquele dos países industrializados, mesmo que existam excedentes primários consideráveis. As facilidades de crédito e a diminuição das taxas de juros somente podem permitir o financiamento dos investimentos se são considerados como rentáveis pelos agentes de decisão, mas esse não foi o caso. Ao contrário, as facilidades dirigidas às famílias, principalmente para a compra de bens

²⁸ O déficit orçamentário era segundo a OCDE de -2,2% do PIB em 2007, depois de -1,5% em 2008 e em 2009, ele aumentou levemente e se situa em -2,4%, isso aponta o quanto ele é fraco se o comparamos àquele dos países industrializados em 2009.

duráveis como automóveis e habitação, podem permitir consumir mais e relançar assim um pouco mais a atividade econômica²⁹. Os gastos em infra-estrutura, decididos e executados no mais das vezes através de uma parceria público-privado, podem ser facilitados pela existência de um grande Banco do Estado (BNDES) como é o caso do Brasil. Essas parcerias são mais difíceis de serem executadas em outros países em razão da ausência de um grande banco de Estado. A melhoria do poder de compra das categorias mais modestas, poderia exercer um efeito positivo sobre o crescimento ao limitar um pouco os efeitos negativos da redução da demanda externa.

A aposta feita pelos governos é simples: trata-se de substituir a ausência de dinamismo dos mercados externos por uma dinamização do mercado interno. Justificada socialmente – os mais pobres sendo os mais vulneráveis às crises, as desigualdades de rendimentos são consideráveis nesses países –, sua eficácia é limitada. É difícil dinamizar suficientemente o mercado interno, dadas as profundas desigualdades. Não é uma redistribuição que se precisa considerar, mas muito mais que isso: uma revolução da política fiscal. Esta somente é possível se os conflitos de classes que ela implica forem resolvidos, o que não parece ainda ser o caso. Vive-se então um período estranho na atualidade desses países: a produção cai, mas as bolsas voam novamente, os investimentos em portfólios retornam e as moedas se reapreciam³⁰, dando a impressão que a fase mais dura da crise já passou. Um tal contexto não favorece seguramente as políticas econômicas que estejam à altura dos desafios da crise, ao menos no imediato.

Medidas de urgência. Não existe uma reforma fiscal visando diminuir sensivelmente as desigualdades, não existe uma política industrial pensada e uma sustentação ainda moderada aos investimentos públicos em infra-estrutura e não existe uma revisão da política de taxa de câmbio, vimos o quanto ela, aceitando a apreciação, poderia apresentar

²⁹ Ao longo do primeiro trimestre de 2009, o PIB apenas diminuiu de 0,8% graças a um crescimento dos serviços (60% do PIB) de 0,8%. A responsabilidade dessa queda vem da contração das exportações de produtos manufaturados, já que a produção destinada ao mercado interno aumentou modestamente. Ver Carta IEDI (2009c).

³⁰ Segundo The Economist de 16 de maio de 2009, as cotações, expressas em dólar, se elevaram de 25,5% na Argentina de 7,4% no México e de 43,9% no Brasil, desde 31 de dezembro de 2009. Após ter sofrido uma muito forte depreciação, as moedas se reapreciam às vezes fortemente como no Brasil: depois de ter tocado 2,5 reais por dólar no momento mais forte da crise, o real foi cotado em 2,1 contra um dólar em 13 de maio (essa cotação era de 1,66 um ano antes).

efeitos negativos em termos de crescimento e de estrutura das exportações³¹. Para retomar um conceito desenvolvido por Habermas, essas políticas explicam os déficits de racionalidade do Estado e não apresentam uma natureza que possa inverter as evoluções estruturais que analisamos na primeira parte.

DÉFICIT DE RACIONALIDADE

Déficit de racionalidade e déficit de legitimidade são conceitos caros a Habermas. O termo déficit visa sublinhar que a racionalidade ou a legitimidade não pode ser total. O déficit é, portanto, mais ou menos importante.

O déficit de racionalidade é um conceito mais conhecido que aquele de legitimidade. Ele mantém relações complexas com esse último. O déficit de racionalidade explica as dificuldades reencontradas pelo Estado para “produzir” o crescimento e a coesão social. Ele resulta na capacidade/incapacidade dos governos para agir de maneira eficaz sobre o tecido industrial e sobre os conflitos existentes (ver Habermas, 1978). Nós vimos que, comparados aos países asiáticos, os Estados latino-americanos sofrem de um déficit de racionalidade mais elevado, na medida em que suas vantagens comparativas reveladas da indústria são mais fracas e seus crescimentos são sobretudo baseados na expansão das exportações de produtos primários. A crise questiona novamente esse déficit de racionalidade. A racionalidade procurada pelo Estado não é a mesma das economias exportadoras, das economias cujo regime de crescimento é a substituição de importações, enfim das economias que se caracterizam por um processo crescente das finanças sobre o produtivo. No primeiro caso, as relações do Estado com os rentistas ligados à expansão das matérias-primas exportadas são mais ou menos racionais, segundo a capacidade de o Estado impulsionar esta divisão internacional do trabalho; no segundo caso, o Estado substitui o capital enfraquecido e torna-se diretamente empreendedor nos setores pesados e semipesados, assim sua racionalidade se mede de maneira excessiva pela magnitude do crescimento; no terceiro caso, a racionalidade do Estado se mede pela capacidade, ao mesmo tempo, de permitir uma expansão das finanças e de limitar os efeitos negativos que a dinâmica da financeirização gera sobre os comportamentos dos investidores. Esses efeitos negativos se caracterizam pela expansão de novos comportamentos rentistas, os quais são ligados aos ganhos das finanças em detrimento do investimento, às relações privilegiadas dos bancos e às necessidades do Estado para financiar sua dívida interna, enfim pela voracidade do setor financeiro que, subtraindo uma parte crescente dos lucros do setor produtivo, deixa pouca margem para um aumento da taxa de investimento, impede que os salários possam evoluir

³¹ O retorno de capitais e a recuperação dos mercados financeiros após sua queda se traduzem novamente por uma apreciação mecânica da taxa de câmbio.

ao ritmo da produtividade do trabalho e leva à procura de um aumento dessa produtividade mais pelas reorganizações do trabalho (mais flexibilidade e precariedade) que pela introdução de novos equipamentos. O déficit de racionalidade é, portanto, relativo ao longo do tempo e segundo os regimes de crescimento.

2 – Coalizões e conflitos de interesse tornando difícil uma «saída pelo alto» da crise

Para entender as particularidades e limites da intervenção dos Estados, é preciso levar em consideração vários fatores: as coalizões e os conflitos de interesses presentes nos governos, os mecanismos de legitimação em jogo, a compreensão da natureza de uma crise não prevista, enfim a personalidade dos chefes de Estado. As coalizões e os conflitos de interesse presentes no interior do governo resultam em um déficit de racionalidade relativa e, ao mesmo tempo, em uma grande legitimidade do governo brasileiro e mais particularmente do presidente do Brasil. Ao contrário, o governo argentino conhece dois déficits importantes, um de racionalidade e outro de legitimidade, enquanto que nesses últimos anos o crescimento econômico era nitidamente superior em relação ao do Brasil. Nós apresentaremos aqui essas duas trajetórias – a do Brasil e a da Argentina – que, um sendo o exato oposto do outro, são instrutivos. Em se tratando de coalizões de interesses, a política de taxas de juros muito elevadas conduzida pelo Banco Central brasileiro é muito cara em termos orçamentários: o peso do serviço da dívida interna se aproxima dos 7% do PIB depois de ter alcançado 10%. Esta política é, no entanto, muito vantajosa para inúmeros setores: os bancos, subscrevendo títulos emitidos pelo governo, possuem lucros muito elevados, o mesmo vale para as grandes empresas e para os exportadores que colocam seus recursos em títulos lucrativos e obtêm empréstimos para investir a taxas reduzidas. Esta política favorece a financeirização da economia e enriquece os acionistas.

A política de taxa de juro elevada, somada àquela de manutenção de excedentes primários do orçamento, tem um efeito positivo sobre a credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais. Essa política resulta em um afluxo considerável de capitais. As bolsas passam por grande expansão e tornam-se mais lucrativas que as bolsas dos países industrializados. A atração das bolsas é tão forte que o aumento das reservas

internacionais e a diminuição da vulnerabilidade externa que nós vimos resultam em uma apreciação da moeda nacional face ao dólar. É isso que explica o apoio desses setores e suas coalizões de interesse³².

Por outro lado, a apreciação da moeda nacional acompanhada da liberalização das trocas externas tende a eliminar as empresas manufatureiras menos competitivas. Uma des-substituição das importações ameaça, portando, ramos inteiros do tecido industrial. Desse ponto de vista, existe um conflito de interesse, para as empresas ameaçadas, com a política de câmbio do governo. Entretanto, aquelas que não estão em condições de resistir à concorrência crescente se beneficiam da importação de bens de equipamento a menores custos em razão dessa apreciação. Enfim, o aumento do salário mínimo em termos reais e a política de redistribuição de rendas em favor dos mais pobres ampliam o mercado interno, sobretudo quando ela é acompanhada de uma política em favor do endividamento das famílias. Essa ampliação do mercado interno beneficia às empresas que produzem para esse mercado. Os conflitos potenciais são assim parcialmente compensados por perspectivas reforçadas de lucro. O conflito de interesse não diz portanto respeito ao conjunto do setor industrial e quando ele existe, pode ser às vezes atenuado pelos efeitos positivos da ampliação do mercado interno sobre a rentabilidade das empresas. Os setores exportadores de matérias-primas, cujos preços são fixados em dólar ou em libras, se encontram penalizados por esta política, já que a apreciação diminui o rendimento em moeda local. Mas esse efeito negativo é compensado por condições mais favoráveis de crédito, subvenções e, enfim, pela alta da cotação das matérias-primas. A apreciação da moeda, cujos efeitos perversos já vimos, em termos de estratégia de industrialização e de taxa de crescimento, tem um efeito positivo sobre a desaceleração da alta dos preços. A alta das cotações das matérias-primas resulta em uma elevação relativa dos preços dos produtos alimentares em relação aos outros preços, fazendo sofrer as camadas mais vulneráveis, mas seu efeito, ainda que elevado, foi atenuado pela apreciação da moeda nacional. As rendas aumentaram e, conjuntamente com as renda financeiras, constituem o cimento da coalizão de interesse.

³² Para mais detalhe sobre essa coalizão de interesse, ver Erber (2008).

DÉFICIT DE LEGITIMIDADE

Com a expansão do capitalismo na América Latina, a ascensão do Estado sobre o econômico foi realizada a partir de formas de legitimidade misturando formas de dominação antigas, em que o autoritarismo se soma ao paternalismo, com a forma universal, favorecendo a exclusão. O apoio popular recebido por esse ou aquele governo, portanto, não se baseia necessariamente em formas de designação e de revocação de tipo democrático clássico, respondendo aos “cânones” ocidentais. Mas, mesmo no caso em que as regras do jogo democrático parecem ser aplicadas – como é o caso da maior parte das economias semi-industrializadas latino-americanas – as relações dos indivíduos com o Estado são diferentes segundo o estrato ao qual pertencem, dada a grande segmentação econômica da sociedade. As desigualdades sociais são nesse ponto muito grandes, podendo ser definidas por uma *apartheid* social.

Compreender a maneira pela qual os diferentes estratos da população, quase isolados uns dos outros, vêem o Estado, não é simples e refere-se à particularidade de regimes políticos profundamente marcados pela história cultural e social, a qual deve ser entendida na historicidade de cada um desses países. As demandas específicas do Estado, segundo o pertencimento a essa ou aquela camada da população resultam em formas específicas de apoio aos regimes políticos. Essas formas podem consolidar os processos de democratização engajados, mas podem também levar a apoiar localmente poderes de fato, que substituem o Estado central, quando esse último não está mais em condição de assegurar o mínimo exigido. *O Estado é então poroso*, pois ele não controla a totalidade de seu território. Essa porosidade é mais acentuada quando se mantêm, ou se desenvolvem, guerrilhas como na Colômbia. As organizações criminais – e principalmente aquelas ligadas ao tráfico de drogas particularmente lucrativo – em busca de certa legitimidade, com o objetivo de perenizar seus negócios, ocupam funções de atribuição do Estado e “fazem suas justiça” pelo exercício da violência e ao custo da democracia.

De maneira geral, a relação entre repressão e legitimação é complexa e uma não pode ser reduzida ao inverso da outra. Se a legitimidade é grande, a coerção pode não ser exercida, exceto se ela faz parte dos mecanismos de legitimação, mas é verdade que mesmo nesse caso, ela é uma faca de “dois gumes” e pode provocar déficits de legitimidade quando ela não aparece justificada segundo os códigos dominantes de valor. A legitimidade não se confunde com a democracia nas economias emergentes. Mas a complexidade de seus aparelhos de produção e a densidade de suas formações sociais permite mais legitimidade a aplicação das regras do jogo democrático. A legitimidade passa cada vez mais pela democracia, mas não se confunde com ela, a herança de valores culturais (herdada do passado, mas também transformada nesse passado pelas mudanças econômicas e pela influência das idéias importadas) pesa de maneira diferente e diferenciada nesses países.

Sem querer entrar mais uma vez no debate da democracia formal (aquela das urnas) com a democracia real (aquela das relações de produção), observemos, com Caputo (2004), o divórcio muito grande entre os progressos da democracia e a continuidade, senão a extensão, das grandes desigualdades. Vários autores insistem no divórcio entre a cidadania política e a cidadania social. O'Donnell (em Caputo, 2004), por exemplo, desenvolve a idéia segundo a qual nos países em vias de desenvolvimento, e mais particularmente na América Latina, o Estado não é “universal”. Segundo esse autor, três aspectos podem caracterizar o Estado: a eficácia de sua burocracia, a efetividade de seu sistema legal e a credibilidade entendida como realização do bem comum à Nação. O Estado pode ser eficaz, e ele o é às vezes, em momentos de ditadura. Mas como regra geral, essas três características são muito mal preenchidas. A aplicação do direito é de ordem virtual e discricionária e, nesse sentido, o sistema legal é pouco aplicado, desviado ou favorecido por outras formas de ilegalidades. O trabalho informal é por exemplo contrário ao direito. Ele existe maciçamente. Essa presença maciça, negada pelo direito, mas aceita pelos fatos, manifesta a possibilidade de decisões discricionárias sobre certas categorias de trabalhadores informais como os ambulantes. O direito se aplica segundo o bem querer, ele é desde então a porta aberta a uma corrupção de proximidade. Pagar ou ser vítima do direito, tal é a espada de Damocles suspensa acima das cabeças de muitos indivíduos para os quais o direito não tem a universalidade que deveria possuir.

No mesmo sentido, D. Caputo (2005)³³ sublinha que o índice de democracia, escalonado de zero a um, melhorou muito na América Latina nesses últimos vinte e cinco anos. Retomando os cálculos efetuados pela PNUD, Caputo lembra que na época das ditaduras ele era próximo de zero (0,28) e em seguida aumentou muito até alcançar 0,93. Durante a mesma época, o rendimento médio per capita aumentou apenas de 300 dólares... a pobreza e a indigência ficaram em níveis extremamente elevados, bem como as desigualdades. A cidadania social está assim longe de ter um progresso no nível da cidadania política. Dessa forma, o indicador de Morley, construído para medir a evolução das reformas que visam liberalizar os mercados (liberalização comercial, financeira nacional e internacional, reforma fiscal e desregulamentação do Estado), indica uma progressão elevada (0,52 em 1977 e 0,82 em 2000); o indicador que visa medir a mesmo tempo o direito a vida, a integridade física e as ameaças de perseguição por razões políticas, construído a partir de dados provenientes da Anistia Internacional e do departamento de Estado dos Estados Unidos, passa de 3 a 2,6 em uma escala de 1 a 5, em que o 5 corresponde ao estado de terror (ele é de 1,1 na Europa). A melhoria é sensível para o indicador que mede a liberalização, fraco para o “vivenciado” pelos indivíduos.

³³ “Uma agenda para a sustentabilidade da democracia”, em Foreign Affairs em espanhol, outubro-dezembro de 2005.

A política do governo de Lula parece um iceberg. A parte visível, emergida – aquela que corresponde à melhoria da baixa renda – é bem menor que aquela parte imergida, as finanças. Setor financeiro e grandes empresas obtêm um lucro considerável dessa política e atrás deles, os acionistas. A diminuição das desigualdades esconde aquilo que os economistas chamam de uma deformação da curva de Lorentz. As camadas mais ricas (1% talvez 0,1% da população)³⁴ vêm aumentar suas partes na renda nacional, enquanto as camadas mais pobres (30% da população) tiveram apenas uma melhora de suas situações. A política de redistribuição de rendimentos em favor dessas pessoas constitui a parte mais visível do iceberg. Ela representa menos de 10% das somas pagas a título do serviço da dívida interna entre 2003 e 2007, provavelmente mais do que atualmente em razão da baixa relativa das taxas de juros e da alta do número de beneficiários da bolsa família, principal canal dessa redistribuição. Fraca, comparada ao que custa a financeirização, ela apresenta uma “rentabilidade” considerável em termos de legitimação. É aí que intervém a personalidade dos dirigentes: enquanto que em porcentagem do PIB, as somas destinadas à luta contra a pobreza são mais ou menos equivalentes em cada um desses países, apenas o governo de Lula obtém um benefício político.

Em período de crise, essa coalizão de interesses é colocada à rude prova: as taxas de juros abaixam mas ficam elevadas. Isso inicia o enriquecimento pela financeirização, as taxas de câmbio se reapreciam, o que vai contra os interesses dos exportadores de matérias-primas no momento em que as cotações, mesmo que novamente em alta, não alcançam os altos níveis que já vivenciaram. O relance pelo mercado interno tem efeitos fracamente positivos, mas reais. A falta de perspectiva a médio e longo prazo leva a um déficit de racionalidade, mas o déficit de legitimação, que deveria levar à crise com seu cortejo de dificuldades concentradas nos mais vulneráveis, não está presente, muito pelo

³⁴ Ver Cap Gemini e Merrill Lynch (2009). Segundo esse relatório, o número de indivíduos que possuem mais de 1 milhão de dólares em ativos financeiros é em 2007 de 143.000. Essa é uma ínfima minoria comparada à população brasileira. Esse número aumentou de 19,1% entre 2006 e 2007, após ter aumentado de 10,1% entre 2005 e 2006. Trata-se de uma taxa de crescimento das mais elevadas no mundo, a terceira para ser mais preciso, após a taxa da Índia e da China.

contrário. Déficit de racionalidade e legitimação mantida parece ser a equação do governo brasileiro. Esse não é o caso da Argentina, nem do México.

A Argentina vivenciou durante anos um crescimento do tipo asiático. Sua política de taxa de câmbio e de taxa de juro é heterodoxa comparada àquela seguida pelo Brasil e, em uma menor medida, pelo México. No entanto, o governo argentino sofre um duplo déficit, de racionalidade e de legitimação.

Para compreender esse duplo déficit, é preciso retornar a um conflito que apareceu nitidamente quando da tentativa de implementação de um sistema progressivo de imposto sobre o valor das exportações de matérias-primas agrícolas segundo a evolução de suas cotações.

A grande alta, mesmo que diferenciada, das cotações das matérias-primas de origem agrícola está, com efeito, na origem do crescimento das rendas, que beneficiam principalmente as grandes explorações da Argentina, com uma concentração da produção em alguns produtos, cuja rentabilidade é mais elevada. Assim, a produção de soja ocupava 37.000 hectares em 1971, depois 8,3 milhões de hectares em 2000 e 16 milhões de hectares em 2007, ou seja, 60% das terras cultivadas contra 34% no Brasil. Essa reviravolta da “paisagem” agrícola permitiu uma expansão muito rápida da produção e das exportações de soja. As taxas operadas sobre as exportações desses produtos, decididas em 2002, são elevadas e se somam àquelas sobre os benefícios das explorações agrícolas. Esta expansão “irresistível” da cultura da soja se fez na Argentina em detrimento dos produtos alimentares. Houve substituições de culturas e não um avanço da fronteira agrícola pelo aumento de terras aráveis. Para muitos produtos como o trigo, a rarefação subsequente das terras aráveis reduziu de maneira relativa suas ofertas, em face de uma demanda em expansão. A alta dos preços das matérias-primas de origem agrícola, destinadas ao consumo humano ou ao consumo animal, produz muitos efeitos: 1) o preço da terra quadruplicou em uma década na Argentina; 2) a concentração de terras, já elevada, aumentou; 3) em busca de uma maior rentabilidade, o pequeno proprietário pode abandonar a exploração de sua terra, vendê-la ou mesmo a alugá-la; 4) as explorações agrícolas, cujas técnicas de produção não são muito elaboradas, esperam se “beneficiar”

dessa alta dos preços, repercutindo sobre os preços dos produtos destinados ao mercado interno com seus custos unitários mais elevados como é, por exemplo, o caso da carne na Argentina; 5) enfim, nesse contexto atista o conjunto das explorações agrícolas tendem a adotar o mesmo comportamento.

A amplitude das rendas obtidas pelos exportadores, graças à alta das cotações dessas matérias-primas, levou o governo em março de 2008 a modificar as “regras” do jogo de maneira um pouco autoritária. As taxas foram desde então indexadas de maneira progressiva às cotações da soja e do girassol: quanto mais estas são elevadas, maior é a “retenção” operada pelo governo. O princípio das “retenções móveis” visa precisamente neutralizar o efeito de contágio possível dos preços internacionais sobre os preços internos. Fornecendo mais recursos ao Estado a medida em que os preços externos se elevam. Esses recursos suplementares deveriam servir para frear a alta dos preços internos, ao menos frear sua aceleração, graças às subvenções concedidas a montante (ajuda aos pequenos produtores, subvenções à indústria e aos transportes para aliviar o custo da fatura petrolífera) e a jusante (subvenções para os produtos alimentares). Essa medida única – já que decidida segundo o nível alcançado pelos preços nos mercados internacionais e aplicada indiferentemente sobre as pequenas e grandes explorações – não tem os mesmos efeitos em termos de amplitude de ganho segundo o tamanho das explorações. Ela corta os ganhos potenciais diferentemente segundo o tamanho da exploração, o rendimento por hectare, os custos dos insumos utilizados, o distanciamento do porto; ela não os diminui de maneira absoluta. Esta medida somada ao passivo das relações entre os governos argentinos sucessivos e as organizações de exploradores agrícolas³⁵ explica em grande parte a aliança entre os exploradores, independentemente do tamanho de suas explorações, da heterogeneidade de suas respectivas situações, que eles produzam ou não soja, face ao governo, contra uma medida que apenas dizia respeito às explorações que produzem soja e girassol. Esta política em relação aos exportadores é diferente daquela seguida pelo governo brasileiro: no caso argentino, os fundos assim

³⁵ Outras medidas foram tomadas como aquelas que visaram limitar as exportações de carne bovina (em março de 2006) e dar melhor provisão ao mercado interno, quando os criadores e seus intermediários tinham tendência a preferir os mercados externos em razão da alta das cotações.

obtidos deveriam principalmente permitir a atenuar o impacto da alta da cotação do petróleo sobre o custo da energia dos transportes e da indústria, subvencionar os produtos alimentares, ajudar as explorações agrícolas em dificuldade, e desacelerar assim a alta dos preços. No caso brasileiro, não existe retenção móvel, mas o efeito moderador sobre a alta dos preços dos produtos alimentares foi obtido pela apreciação da taxa de câmbio e por subvenções às pequenas empresas agrícolas e por uma política de taxa de juro reduzida. Com a política de retenção móvel, os conflitos de interesse aumentam mais fortemente quanto mais essas medidas são tomadas de maneira autoritária e em seguida são discutidas³⁶ diferentes medidas com vistas a ajudar os agricultores em dificuldade. O conflito aberto com o governo reencontra um eco junto aos trabalhadores, enquanto que seus interesses estão em exata oposição por várias razões, algumas de ordem estrutural, outras conjunturais. O crescimento muito forte não afetou o perfil da distribuição de renda. As desigualdades de rendimentos se acentuaram durante os anos 1980 com a hiperinflação, tinham aumentado consideravelmente com a política liberal conduzida pelo governo Menem nos anos 1990, foram novamente acentuadas com a forte crise do final dos anos 1990. Essas desigualdades não foram reduzidas, ou o foram na margem, com a retomada do crescimento. A pobreza certamente diminuiu, mas a amplitude de sua diminuição é relativamente modesta em relação à grandeza do crescimento. Os dados fornecidos pelo instituto de estatísticas são enganadores e não refletem a alta real dos preços... Desse fato, os salários reais aumentaram menos que o que levava a crer os números oficiais e a pobreza diminuiu menos. O escândalo provocado por essa revelação alimentou um ceticismo sobre os efeitos positivos do crescimento para os trabalhadores, e uma insatisfação real. Enfim, as razões invocadas para justificar a retenção móvel eram pouco críveis: enquanto era anunciada a possibilidade de subvencionar os produtos alimentares como principal razão, a alta de seus preços era considerável e a parte afetada por essas subvenções, era fraca³⁷. Entre a intenção fixada e sua realização, existe um

³⁶ Nesse caso preciso, o governo teve que abandonar o projeto de retenção móvel, diante da recusa do Senado em aprovar essa medida.

³⁷ Os dados recentes avaliam o conjunto das subvenções na Argentina em 3%, 3,5% do PIB, ou seja, aproximadamente 30 a 35 bilhões de pesos para o ano de 2008. A maior parte dessas subvenções é destinada à energia, ou seja 19 bilhões, aliviando a fatura petrolífera tanto das empresas públicas como das privadas e das

precipício, fonte de muitos descontentamentos. A alta dos preços dos produtos alimentares afeta diretamente o poder de compra dos mais necessitados e alimenta um conflito distributivo mais clássico entre assalariados e empresários e uma desconfiança em relação ao governo. Com a crise, esses conflitos aumentaram de intensidade, a perda de legitimidade do governo foi sensível e se expressiu nas urnas. Os capitais continuam a sair maciçamente do país, precipitando a necessidade de encontrar uma outra forma de governança e de imaginar outras políticas econômicas contracíclicas.

Enquanto se poderia pensar que o forte crescimento, a diminuição do desemprego, a melhora do nível de vida em seu conjunto, somados às medidas tomadas em favor da “memória” e da recusa do indulto (o perdão aos ditadores por seus crimes), iriam alimentar uma forte legitimidade do governo, foi o contrário que se produziu desde os anos 2007-2008. O dinheiro da renda não permite comprar as consciências como alguns pensavam, nem favorecer o lance de grandes projetos industriais, mas alimenta os conflitos distributivos e as políticas clientelistas discricionárias que, no longo prazo, satisfarão apenas às minorias.

Uma taxa elevada de crescimento é boa em si mesma? A priori, a resposta é positiva. No entanto, quando se aprofunda esta questão, observa-se que o que importa a médio e longo prazo é a capacidade de transformar a estrutura daquilo que se produziu, pois é dela que depende a qualidade da inserção na economia mundial. Se esta nova inserção se faz a partir de uma especialização em produtos de média e alta tecnologia, cujas elasticidades preço e renda, sobretudo, em relação à demanda são elevadas, então esta inserção pode ser considerada como positiva, pois dela decorrerão as maiores possibilidades de valorização e uma menor vulnerabilidade do crescimento. Esse não foi o caso dos principais países da América Latina. Por outro lado, um tecido industrial centrado em produtos pouco dinâmicos, como o têxtil, leva a uma inserção regressiva no tempo. Uma especialização em produtos primários aumenta igualmente a vulnerabilidade quando as cotações baixam.

famílias, 7 a 10 bilhões de pesos deveriam ser destinados aos transportes (avião, trem, metrô). As subvenções aplicadas aos exploradores agrícolas e financiadas por uma caixa especial seriam avaliadas em 2,5 bilhões de pesos. Observa-se, portanto, que o essencial das subvenções vai para a energia e os transportes e que muito pouco, de fato, é destinado aos produtos alimentares e às compensações.

A crise é perversa em si mesma? Ela tem um custo social. As camadas mais modestas e os menos protegidos pagam geralmente um preço elevado, a menos que uma política social contra-cíclica à altura da crise seja decidida, o que é raramente o caso. Ela pode permitir reforçar o tecido industrial e preparar uma melhor inserção na economia mundial no futuro. Nós vimos que isso depende das alianças de classes, das coalizões e dos conflitos de interesse. Ora, eles não parecem ter mudado fundamentalmente.

É o abandono das políticas liberais? A série de medidas tomadas para lutar contra os efeitos da crise parece muito mais a um conjunto de medidas pragmáticas, tomadas de maneira fragmentada, do que a uma política pensada. Nesse sentido, não se pode afirmar que se tem um abandono durável das políticas econômicas de inspiração mais ou menos liberal segundo o país, mas muito mais um parêntese dessas políticas. Que amanhã, no momento de uma mudança dos interesses políticos existentes, uma outra política econômica possa ser decidida, é possível. As forças em jogo, nesse instante, se exprimem de maneira tracejada e vários caminhos são abertos.

A crise pode se aprofundar? As políticas econômicas contra-cíclicas podem mais ou menos criar obstáculo aos efeitos de contágio da crise internacional, elas não podem conter essa crise. Tudo depende portanto da amplitude da crise nos países industrializados e sobretudo das formas que ela tomará: um V, isto é, uma queda do nível de atividade seguida de uma retomada ao fim de um ano, um W, isto é, após a retomada, uma nova queda seguida de uma nova retomada, um L, isto é, uma queda com uma estagnação em um nível deprimido? Parece que o segundo caso é o mais provável. As forças que se desenrolam da crise coloca em ação seus subterrâneos e, igualmente ao que se passou nos anos 1930, essas forças reservam surpresas tanto no plano político quanto no econômico.