

AMÉRICA LATINA

ORTODOXIA ECONÔMICA

E DEPENDÊNCIA FINANCEIRA

*Décio Garcia Munhoz**

Departamento de Economia da Universidade de Brasília

Campus Universitário Darcy Ribeiro, Instituto Central de Ciências, Ala Norte
CEP 70910-900, Brasília, DF, Brasil, e-mail: bibliografia@terra.com.br

RESUMO O texto analisa as origens da instabilidade das economias periféricas e as políticas de ajustamento — estabilização dos preços ou reequilíbrio externo. Ressalta a importância de se discutirem os diagnósticos, pois, com inflação, quando caem os salários reais, o aumento dos juros prescrito pelo FMI para conter a demanda provoca novos aumentos de custos, pressiona mais a inflação e leva à recessão; com isso os salários sofrem novas perdas, aumentando a pobreza e reduzindo o mercado interno. Enfatiza que a América Latina enfrentou desajustes de origem externa nos anos 70, na crise do petróleo, e novamente nos anos 90, porém por causas internas: quando políticas neoliberais de estabilização via abertura de mercados resultaram em endividamento externo; e, com o Governo pagando juros mais altos para atrair dólares, no aumento da dívida pública. Essa abertura com importações favorecidas pela redução do câmbio e das tarifas era dita inevitável em face da globalização. Mas, só praticada na América Latina, como o texto demonstra, buscava de fato, segundo o autor, os ganhos políticos da estabilização. Modelo insustentável perante a queda da renda salarial e do emprego, a paralisação da economia, o desarranjo das finanças públicas, e maior dependência externa, política e financeira. Argentina e Brasil fizeram assim grandes déficits externos, e procuraram se financiar com privatização, facilidades aos capitais de curto prazo e ingresso de capitais financeiros como investimentos diretos, o que refletiu no aumento das transferências de rendas para o exterior. Chegam agora a um impasse, por dependerem de novos recursos externos e do apoio do FMI, pois a postura tradicional deste, em tais circunstâncias, tem sido impor novos ajustes, agravando a desorganização econômica e social.

Palavras-chave: América Latina, desequilíbrio externo, inflação, programas de estabilização, Plano Real, salários, desemprego

* Economista e professor universitário, membro do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal. Professor titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília até 1996. Foi presidente do Conselho Federal de Economia e do Conselho Nacional da Previdência Social.

LATIN AMERICA: ECONOMIC ORTHODOXY AND FINANCIAL DEPENDENCE

ABSTRACT This article analyses both the origins of instability in peripheral economies and the adjustment policies they adopted — price stabilization or external adjustments. It stresses the importance of discussing diagnoses, for when real wages drop in a context of inflation, the increase in interest rates prescribed by the IMF in order to curb demand causes new rises in costs, puts additional pressure on inflation, and leads to recession; salaries thus incur new losses, thereby increasing poverty and contracting the domestic market. The article emphasizes that Latin America has faced external imbalances during the oil crisis of the 70's and again during the 90's, this time also owing to internal causes. On those occasions the neo-liberal policies of stabilization through trade liberalization resulted in a larger foreign debt, while public debt also suffered an increase given the higher interest paid by governments in order to attract dollars. Trade opening by favoring imports through lower exchange rates and tariffs was said to be unavoidable in view of globalization. However, since it was practiced only in Latin America, as this text will show, the author views it as actually seeking the political gains generated by stabilization. It thus represents an untenable model that leads to income and employment reduction, economic stagnation, disruption of public finance, and higher political and financial foreign dependence. Argentina and Brazil have incurred huge foreign debts and sought financing through privatization, as well as by granting privileges to short-term capital and allowing the entry of financial capital as direct investment, all of which was reflected in higher income transfers abroad. Both countries have now come to a deadlock in their dependence on foreign capital and IMF support, as the latter's traditional stance under such circumstances is to impose further adjustments, which in turn compound social and economic disruption.

Key words: Latin America, external imbalance, inflation, stabilization, Real Plan, external adjustment, wages, unemployment

INTRODUÇÃO

Os países em desenvolvimento tradicionalmente enfrentam situações recorrentes de instabilidade econômica, com indesejáveis desdobramentos políticos e sociais. Tais circunstâncias se explicam fundamentalmente pelas características das suas economias, nas quais o predomínio da produção primária na atividade econômica introduz elementos de incerteza quer em relação ao volume de produção esperado, quer quanto aos níveis dos preços de venda e da renda gerada. E se a estrutura produtiva reflete internamente na renda, os seus efeitos tendem a ser mais amplos, já que o nível de emprego e as receitas governamentais são variáveis dependentes do comportamento mais geral da economia.

Não bastassem os componentes geradores de instabilidade econômica e política interna ligados à estrutura produtiva, os mesmos fenômenos também refletem nas relações econômicas externas, dadas a instabilidade dos preços dos produtos primários no mercado internacional e a própria inelasticidade da demanda de tais produtos, cujo consumo é pouco sensível ao crescimento da renda nos grandes mercados dos países ricos. Com isso, na hipótese de serem as receitas em dólares afetadas por uma queda da produção ou pelo enfraquecimento dos preços de produtos importantes na pauta das exportações, a capacidade de pagamento do país fica comprometida, fazendo surgir os desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Administrar economias em que as principais variáveis estejam fora de controle torna-se, portanto, uma atividade de risco, dada a recorrência de situações recessivas, conjugando-se a crise do setor produtivo com o estrangulamento das contas externas.

Como as economias em desenvolvimento são marcadas pela instabilidade econômica interna e externa, sucedem-se as políticas governamentais ditas de ajustamento, ora voltadas para a estabilização dos preços dentro da economia, ora dirigidas ao reequilíbrio das transações internacionais, mas invariavelmente modeladas e impostas pelo Fundo Monetário Internacional; e às quais os países se submetem supostamente pela necessidade de garantir a manutenção do financiamento externo diante da influência que a posição das instituições financeiras internacionais exerce sobre o fluxo internacional de capitais como um todo, pois os chamados “agentes” que

atuam no mercado — bancos, gestores de fundos etc. — provocam instabilidade financeira interna, nos países devedores, sempre que estes pretendam introduzir qualquer ação reguladora. O que significa simplesmente que os países com endividamento crescente perdem a capacidade política de tomar decisões econômico-financeiras internas, ficando à mercê de um invisível mercado. E como tais medidas, essencialmente conflitivas, normalmente são introduzidas em um quadro de dificuldades econômicas, políticas e sociais, estas tendem a tornar-se ainda mais agudas.

A questão fundamental se liga, portanto, não só às origens dos desequilíbrios que levam à desorganização das economias em desenvolvimento, mas especialmente ao modelo de diagnóstico que orienta as políticas corretivas, sempre de caráter ortodoxo, e aos reflexos internos decorrentes de tais políticas.¹

Se uma queda da produção agrícola reduz a oferta e eleva os preços no mercado interno, pressionando a inflação, as autoridades monetárias diagnosticam sempre que as pressões inflacionárias decorrem do excesso de demanda; e conseqüentemente aplicam medidas clássicas de política monetária e de política fiscal, procurando reduzir o nível de atividades da economia como um todo, através da elevação das taxas de juros, aumento de impostos, redução de subsídios, contenção das despesas de consumo e de investimento do setor público. Com tais medidas, na tentativa de que os preços revertam por inanição, o que se pretende efetivamente é tornar os agentes econômicos ainda mais frágeis, levando os trabalhadores a aceitar perdas definitivas de renda reais, deixando de obter a correção dos salários corroídos pelos aumentos de preços. Afinal a estabilização depende de que surjam perdedores definitivos de rendas reais; e o binômio recessão e desemprego é a forma como os elitistas modelos ortodoxos buscam atacar a inflação.

O que é mais dramático em termos de reflexos da política econômica sobre a população é que os instrumentos de intervenção a que a ortodoxia sempre recorre agravam ainda mais a penalização dos trabalhadores; isso porque enquanto a inflação inicial já provocava perdas no poder de compra das famílias, com o aumento de juros e de tributos elevam-se ainda mais os custos de produção e os preços em geral na economia, e paralelamente aumentam as rendas financeiras e as receitas do Tesouro, o que provoca, em contrapartida, novas perdas nos salários reais. Isso significa que tanto as

políticas de estabilização quanto as de ajustamento externo adotadas dentro dos modelos ortodoxos tendem a aumentar o desemprego e a concentração da renda, reduzindo a participação dos ganhos das famílias na renda global, empobrecendo os trabalhadores e enfraquecendo o mercado interno.

1. AS CRISES ECONÔMICAS DA AMÉRICA LATINA

Os países latino-americanos vêm enfrentando nas três últimas décadas uma sucessão de dificuldades econômicas que os tornaram extremamente dependentes de capitais externos, comprometendo a possibilidade de manutenção de taxas sustentáveis de crescimento e afetando a própria estabilidade política. E normalmente os problemas tem derivado de causas externas, embora às vezes tenha como origem remota decisões tomadas internamente.

Dos mais dramáticos foram, por exemplo, os desequilíbrios externos ligados à chamada crise do petróleo, nos anos 70, quando as economias centrais, enquanto articulavam uma política econômica comum visando conter o ritmo de atividade econômica e assim enfraquecer os preços internacionais de matérias-primas e produtos primários em geral, estimulavam os países emergentes a manter suas economias abertas, sustentando níveis de importações incompatíveis com uma economia mundial em posição defensiva. Estratégia através da qual os países industrializados conseguiram transferir a conta do petróleo para as economias mais frágeis, que assim, embora pouco dependentes de combustíveis importados, surgiram ao final da década de 1970 como os grandes devedores internacionais.²

Os problemas dos anos 70 refletiram no endividamento externo crescente das economias periféricas, e em fortes pressões inflacionárias internas. A dívida externa acumulada, que continuava a crescer no início dos anos 80 por força dos elevados encargos financeiros agravados pelo aumento das taxas de juros internacionais, levou ao estrangulamento externo dos devedores, dadas as dificuldades para manutenção do financiamento bancário. Como desdobramento viriam, ao início de 1983, os programas de ajustamento externo patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional, como uma imposição para o aval da instituição aos acordos de refinanciamento da dívida bancária.

Como consequência, nos anos 80 as economias latino-americanas em sua quase totalidade viram-se submetidas a políticas econômicas recessivas, que paralelamente provocaram profunda desestabilização monetária, aumentando as taxas de inflação dados os aumentos de custos que as medidas ortodoxas introduziam no sistema produtivo. É o que evidenciam os dados da tabela 1, que relaciona os maiores devedores da América Latina em princípios dos anos 80. A partir das informações da tabela é possível perceber que, do grupo em questão, apenas a Venezuela não se viu forçada a firmar rapidamente acordo de ajuste externo com o FMI, logo após a “crise do endividamento” que se seguiu ao “setembro negro” (1982),³ quando a banca privada internacional suspendeu toda e qualquer operação de financiamento ou refinanciamento dos desequilíbrios do balanço de pagamentos dos países devedores.

Para que se possa avaliar o grau de alienação das elites no que toca à concepção teórica dos fenômenos que afetam as economias em desenvolvimento no seu relacionamento com a área industrializada, provocando déficits no balanço de pagamentos e obrigando a contratação de empréstimos externos, é interessante lembrar que, por ocasião do acelerado endividamento dos anos 70, muitos documentos oficiais brasileiros assinalavam que os déficits — marcados por perdas na relação de trocas e por taxas de juros abusivas sobre a dívida acumulada — constituíam uma circunstância normal, e até vantajosa, para “países carentes de capitais”; e que, assim, tornava-se possível ao Brasil e a outras nações em desenvolvimento absorver, em pro-

Tabela 1: América Latina – dívida externa, inflação e recessão (1978-1983)

Países (Acordos com o FMI)	Dívida externa US\$ bilhões			Inflação Variação (%)			Variação do PIB (%)		
	1978	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Brasil (01/83)	52,3	87,6	96,5	91,2	97,9	179,2	-4,3	-0,8	-2,9
México (01/83)	33,9	78,0	82,0	28,7	98,8	80,8	8,8	-0,8	-4,6
Argentina(01/83)	12,5	43,6	45,5	131,2	208,7	433,7	-5,9	-3,2	3,8
Venezuela (Nihil)	16,4	31,0	33,5	11,0	7,3	7,0	-0,3	-2,1	-3,7
Chile (01/83)	6,7	17,2	17,5	9,3	20,7	23,6	4,8	-10,4	-3,7
Peru (06/82)	9,3	11,1	12,4	72,7	72,9	125,1	7,4	-0,4	-12,5
América Latina	150,9	308,3	332,3	57,6	84,8	131,1	-0,4	-1,2	-2,2

Fontes: *Políticas de Ajuste Y Renegociación de La Deuda Externa en América Latina*; Cuadernos de La Cepal, n. 48, Diciembre, 1984; *Balance Preliminar de La Economía Latinoamericana*, Cepal, 1986; *Indicadores da Economia Mundial*, Miniplan-SEAIN, n. 10, dez. 1999.

veito de suas economias, as poupanças acumuladas no centro industrializado. Tal raciocínio, que embute um viés revelador de preocupante colonialismo cultural, não consegue perceber que apenas empréstimos vinculados à importação de bens que ampliem a capacidade produtiva — possibilitando ganhos futuros de dólares através do aumento das exportações ou da substituição de importações — podem ser vistos como geradores de um endividamento racionalmente concebido, passível, portanto, de administração sem o risco de se introduzirem desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos do país.⁴

2. O INGRESSO DE CAPITAIS NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 90

Se nos anos 70 e 80 as economias latino-americanas enfrentaram problemas externos ligados a um processo de endividamento decorrente da ação pragmática das economias centrais, que puderam “eleger” os perdedores que pagariam a conta do petróleo, já nos anos 90 novos e graves desequilíbrios irromperam no balanço de pagamentos de um grande número de países da região, porém sem relação com decisões externas. Diferentemente, os novos problemas tiveram como origem *políticas internas de caráter neoliberal*,⁵ que, na busca da estabilização monetária, abriram unilateralmente os mercados, substituindo a produção nacional por bens importados, subsidiados por programas de valorização cambial e estimulados pelo desmonte dos instrumentos de proteção tarifária.

O modelo de política econômica de países como México, Argentina, Brasil, Peru e muitos outros fundamentou-se na introdução de medidas visando à contenção dos preços internos através das políticas de câmbio e de tarifas, e ainda da redução dos salários reais (concretizada com a não-reposição das perdas inflacionárias na transição para a implantação dos programas de estabilização). Com importações baratas e a redução dos custos salariais, *foi possível aos países da região reverter as pressões inflacionárias* que emergiram ainda nos anos 80, associadas aos programas de ajuste impostos pelo FMI; *mas os déficits do balanço de pagamentos não só tornaram-se inevitáveis como incontroláveis*, fazendo assim ressurgir o endividamento externo que nos primeiros anos da década de 1980 paralisara as economias da região, provocando moratória generalizada.

Ainda mais, em países como o Brasil, em que o financiamento dos déficits externos recentes foi garantido pela entrada de capitais autônomos, o mecanismo de atração de capitais de curto prazo, altamente especulativos, foi o aumento das taxas de juros sobre títulos públicos, garantindo assim aos investidores ganhos certos e elevados; isso provocaria um rápido crescimento da dívida do Governo central (e dos governos estaduais e municipais), fazendo com que a economia passasse a enfrentar duplo travamento, decorrente tanto do endividamento externo como do endividamento do setor público. Esse é um processo ainda em andamento, que vem afetando de forma especial a Argentina e o Brasil, pois ambos não conseguem superar os estrangulamentos provocados pelos programas de estabilização artificial dos preços (Plano de Conversibilidade de 1991 e Plano Real de 1994), fazendo com que as economias registrem *performances* medíocres. Com isso o empobrecimento da população em ambos os países tem sido crescente, assim como o desemprego e a desnacionalização econômica.

É fato que o modelo neoliberal que deu suporte teórico aos programas de abertura econômica na América Latina fundava-se na suposta inevitabilidade de os países ingressarem num processo de globalização econômica que estaria em andamento; e, segundo a retórica que logo se tornaria uma moda avassaladora, o não-engajamento condenaria os omissoes ao isolamento, ao atraso e à pobreza.

Ora, a alegada inevitabilidade da globalização constituía apenas um dos argumentos trabalhados por governos e instituições internacionais dentro das linhas do Consenso de Washington (1989), que paralelamente defendia, dentre os vários pontos, a privatização das empresas públicas.⁶ Essa onda neoliberal tinha como objetivo último não à consolidação das economias em desenvolvimento, mas sim a fragilização dos Estados nacionais e a desarticulação de projetos de fortalecimento econômico e político.

Não se pode dizer que a globalização no geral tenha fracassado, já que a privatização e a paralela abertura ao capital estrangeiro das economias periféricas em setores estratégicos de interesse das grandes corporações internacionais — como o sistema financeiro, o sistema de telecomunicações e a área de energia — têm avançado de forma tanto acelerada como desastrosa.⁷ Mas exatamente naquilo que poderia favorecer as economias emergentes, que seria a abertura comercial, ampliando os espaços nos grandes mer-

cados internacionais, isso não passou de discurso vazio, enganoso, e ao qual apenas algumas economias latino-americanas aderiram, de forma pouco responsável. É o que se pode verificar a partir dos dados da tabela 2, que registra a expansão do comércio internacional entre 1990 e 1997, nos anos que antecederam a crise asiática.

Como pode ser observado, em praticamente todas as economias mundiais de grande ou médio porte, tanto da América do Norte como da Europa e da Ásia, assim como no agregado de cada região, o crescimento das exportações e das importações entre 1990 e 1997 deu-se de forma equilibrada, com taxas muito próximas, não se registrando qualquer exemplo de país que tenha introduzido políticas de abertura unilateral dos seus mercados. Assim, *apenas as economias latino-americanas praticaram o liberalismo comercial*, e conseqüentemente ampliaram explosivamente suas importações

Tabela 2: Comércio mundial – expansão nos anos 90

Discriminação	Aumento nas exportações	Aumento nas importações
	1990-1997 (%)	1990-1997 (%)
Total mundial	60,1	58,7
Estados Unidos	74,7	76,1
Rússia –1992-1997	108,1	82,7
União Européia	38,3	27,2
Alemanha	24,2	27,4
Reino Unido	52,0	61,9
França	36,0	15,3
Itália	39,9	13,2
Holanda	25,6	23,8
Espanha	87,9	38,9
Ásia	147,2	141,9
Japão	45,9	43,9
Coréia do Sul	110,2	117,8
Indonésia	110,0	114,9
Filipinas	207,3	198,4
América Latina	84,3	160,8
Argentina	105,6	644,6
Brasil	68,8	188,6
Chile	101,2	154,0
México	140,6	134,7
Peru	110,5	195,7
Venezuela	34,5	98,6

Fonte: *International Financial Statistics*, FMI, Sept. 1998, e *Yearbook* 1998.

(estimuladas pelos subsídios cambiais e tarifários), enquanto as exportações, além de enfrentar os esquemas protecionistas do mundo rico, eram travadas em face da perda de competitividade determinada pela valorização artificial da moeda: as exportações da Argentina, por exemplo, cresceram 105,6% no citado período, enquanto a expansão das importações chegou a 644,6%; as exportações brasileiras expandiram-se em apenas 68,8%, para um aumento de 188,1% das importações; as vendas do Chile cresceram 101%, e as importações, 154%; as exportações e importações do Peru expandiram-se em 110,5% e 195,7%, respectivamente, e em 34,5% e 98,6% no intercâmbio comercial da Venezuela.

O único caso de equilíbrio entre as taxas de crescimento do comércio no período 1990-1997 no rol das economias latino-americanas de maior porte ocorreu no México (variação próxima de 140%) — que, em situação de insolvência externa, desde 1995 já havia interrompido o programa de liberalização comercial.

A abertura comercial unilateral praticada na América Latina em meados dos anos 90 — que foi precedida da experiência mexicana de 1990-1994 — provocou grandes déficits no balanço de pagamentos dos países da região, que desaguariam em rápido crescimento do endividamento externo, além da desnacionalização das economias. Tais déficits são indicados na tabela 3, em termos de valores agregados quinquenais, observando-se o grande peso dos desequilíbrios comparativamente ao produto global (PIB do último ano do quinquênio de referência).

De fato, os déficits nas transações internacionais no primeiro quinquênio de práticas comerciais liberais provocaram grave estrangulamento externo na maioria das economias regionais de maior porte, alcançando aproximadamente 25,0% do PIB; o que significa que, em média, as políticas econômicas neoliberais praticadas em um grande número de países latino-americanos vêm custando anualmente, apenas aos grandes devedores da América Latina — Argentina, Brasil, Chile, México e Peru —, em termos de aumento do endividamento e/ou entrega de ativos, algo equivalente a 5% do PIB a cada ano. Daí se depreende que em um decênio de insensatez aquele pequeno grupo de nações terá assumido uma dívida nova — e/ou transferido a propriedade de ativos para estrangeiros — em valores que equivalem à metade do PIB, num montante global estimado em US\$ 700 bilhões. E admitindo-se

Tabela 3: América Latina – principais economias
Déficits em contas correntes (valores acumulados no quinquênio)

Países	Quinquênio	Déficit (US\$ bilhões)	Déficit/PIB (%)
Argentina	1995-1999	50,0	24,5
Brasil	1995-1999	130,8	22,0
Chile	1994-1998	14,3	19,5
México	1990-1994	98,5	23,5
Peru	1994-1998	17,7	28,0
Venezuela	1994-1998	2,6	2,5

Fonte: *International Financial Statistics*, FMI, e *Yearbook* 2000.

Obs.: (1) Quinquênios a partir do 1º ano de adoção do liberalismo comercial. (2) Cálculo Déficit/PIB – déficit acumulado no quinquênio em relação ao PIB do último ano.

que os capitais internacionais movam-se em busca de uma remuneração mínima de 10%, o tão inocente neoliberalismo latino-americano estaria próximo de completar a criação de um fluxo adicional de transferência de rendimentos para o exterior, tendo como origem as cinco nações listadas, da ordem US\$ 70 bilhões anuais. O que vem transformando países em desenvolvimento, supostamente carentes de capitais, em verdadeiros exportadores de rendas, agravando as condições de pobreza da população, aumentando o desemprego e a miséria em face da redução da renda das famílias.⁸

O liberalismo comercial latino-americano, com paralela abertura dos mercados financeiro, de telecomunicações e de energia, não se explica, todavia, apenas como ingenuidade política num mundo ferozmente entrenchado em práticas protecionistas. Em realidade, tal postura tem uma explicação lógica, pois enquanto a retórica interna falava num processo de globalização universalmente praticado e aceito, que levaria à modernização e à melhoria do bem-estar, e dessa forma se procurasse anular as resistências internas a um processo que fragilizava as economias nacionais, os governos da região tinham plena consciência de que praticavam um liberalismo suicida; mas o objetivo era a erradicação da inflação a qualquer preço, na busca dos ganhos políticos proporcionados pela estabilização monetária. Esta, portanto, não tinha como objetivo viabilizar um programa de desenvolvimento econômico auto-sustentável e de longo prazo, funcionando apenas como uma âncora voltada para a sustentação política.

É fato que existe uma inconsistência clara quando se tentam sustentar projetos de poder de longo prazo com políticas econômicas que, dados os desajustes provocados externa e internamente, e suas conseqüências políti-

cas e sociais, dificilmente reúnem condições para perdurar além do médio prazo sem graves desarranjos. E é a tentativa de desconhecer tal conflito que faz perdurar programas econômicos que vêm paralisando as economias da região, em face das disfunções que provocam na apropriação da renda e no nível do emprego; além do endividamento interno que desorganizou as finanças públicas e do endividamento externo que gerou condições de absoluta dependência financeira e política dos devedores perante o governo americano e as instituições internacionais tuteladas pelas nações ricas.

Em função de tais desarranjos externos é que a América Latina surge nos anos 90 como grande receptora de capitais internacionais. Fundamentalmente capitais de curto prazo, que se deslocam com grande agilidade na busca da maximização dos ganhos, ao mesmo tempo em que procuram preservar plena maneabilidade para a fuga em situações que apresentem riscos de insolvência dos países devedores.⁹

Entre investimentos diretos e investimentos em portfólios, a América Latina registrou ao longo dos anos 90 um ingresso bruto da ordem de US\$ 680 bilhões (tabela 4). Em verdade, trata-se fundamentalmente de capitais de curto prazo, pois os investimentos diretos efetivamente destinados à ampliação do capital produtivo não encontram atração em economias estagnadas e/ou endividadas, a não ser aqueles recursos destinados à aquisição de empresas locais. Ocorre que, diante das dúvidas quanto à solvência futura dos grandes devedores da região, os capitais de curto prazo passaram a ingressar de forma crescente sob a rubrica investimentos diretos (donde o montante de US\$ 321,4 bilhões registrado sob aquele título no período 1990-1999), dando a falsa impressão de economias prósperas atraindo recursos destinados ao aumento da capacidade produtiva.¹⁰

O deslocamento dos ingressos de dólares na América Latina, de investimentos em portfólios para investimentos diretos, deu-se de forma mais intensa na segunda metade da década, quando responderam por 60% do total de investimentos externos contra apenas 23% em 1990-1994.

Quanto ao montante líquido globalizando as contas de capital e financeira, o ingresso total na região ao longo dos anos 90 foi pouco superior a US\$ 500 bilhões, conforme a tabela 4, com leve superioridade dos valores na segunda metade da década, a despeito da substancial queda de recursos no ano de 1999. Depois de um período tão longo de captação de recursos para

Tabela 4: América Latina – ingresso de capitais

1990-1999 (US\$ bilhões)				
Ano	Investimentos diretos	Investimentos em portfólios	Total de investimentos	Contas de capital* (líquido)
1990	7,3	0,8	8,1	18,4
1991	7,8	7,9	15,7	39,3
1992	12,0	37,0	49,0	61,7
1993	10,3	79,2	89,5	66,9
1994	22,8	77,0	99,8	44,9
1995	25,1	16,3	41,4	25,4
1996	38,0	54,6	92,6	62,4
1997	59,9	39,5	99,4	80,4
1998	64,2	32,9	97,3	69,5
1999*	74,0	13,0	87,0	40,4
Total	321,4	358,2	679,8	509,3
1990-1994	60,2	201,9	262,1	231,2
1995-1999	261,2	156,3	417,7	278,1

Fontes: *Balance of Payments Yearbook*, FMI, 1992, 1994 e 2000; *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 1986, 1991, 1993, 1995, 1997, 1998 e 2000 (dados sobre ingresso líquido de capital e financeira)

*Contas de capital e financeira, incluindo ainda erros e omissões.

cobrir déficits em contas correntes (do balanço de pagamentos), restam dúvidas quanto à possibilidade de os países latino-americanos continuarem financiando desequilíbrios externos persistentes. Afinal, a crise do endividamento deflagrada em setembro de 1982 pela banca privada internacional, mas já sentida desde 1981, ocorreu em circunstâncias semelhantes, com a suspensão de novos empréstimos e de operações de refinanciamento da dívida acumulada, obrigando os países da região — que figuravam dentre os grandes devedores mundiais — a introduzir políticas de ajuste externo de caráter recessivo, prescritas em programas praticamente compulsórios acordados com o FMI.

3. CONCLUSÕES

Após os graves desequilíbrios externos dos anos 70, que desaguaram na crise do endividamento eclodida ao final de 1982, supunha-se que os países latino-americanos passariam a ser extremamente cuidadosos em manter sob controle os resultados do balanço de pagamentos, pois os programas de ajuste da primeira metade dos anos 80 constituíram processos dolorosos,

com medidas restritivas que provocaram recessão e desemprego, além de surtos inflacionários explosivos.

Mas foi exatamente a inflação incontrolável que veio a ensejar, nos anos 90, a implantação de programas de estabilização que — surpreendente e equivocadamente — no México, na Argentina e no Brasil sustentaram-se na valorização da moeda com a paralela remoção de instrumentos tarifários de proteção comercial. Com isso, foram montados mecanismos artificiais de estabilização de preços, já que os desequilíbrios que a política neoliberal passou a provocar nas relações econômicas externas eram insustentáveis no longo prazo.

Como os planos econômicos não visavam criar condições para o desenvolvimento econômico auto-sustentável, mas apenas gerar condições favoráveis de sustentação política, pode-se dizer que tiveram êxito, mas provocaram uma situação extremamente grave de dependência do financiamento internacional — o que levou os novos devedores à perda de autonomia na gestão interna da política econômica, em troca da garantia do apoio do FMI para a manutenção do financiamento dos novos déficits e o refinanciamento dos antigos.

Chegou, portanto, a América Latina, em 2001 — em especial a Argentina e o Brasil (após as mudanças do México de 1994) —, a uma encruzilhada que, na tradição do FMI, deverá levar a um programa severo de ajuste externo, agravando os desarranjos econômicos e sociais trazidos pelos programas de estabilização.

NOTAS

1. Uma política econômica é designada como ortodoxa quando recorre a medidas lastreadas em pressupostos teóricos desenvolvidos pelos teóricos da Escola Clássica, constituída a partir das primeiras obras de Adam Smith (1776) e David Ricardo (1817). Utiliza-se o termo “ortodoxo” com sentido pejorativo quando políticas clássicas estão baseadas em raciocínios simplistas e conflitantes com a realidade observada; tal como ocorre quando a elevação das taxas de juros ou o corte de gastos públicos são justificados para conter um excesso de demanda e assim controlar a inflação, enquanto a economia registra elevado desemprego e capacidade ociosa generalizada.
2. Nesse processo perverso de ajuste internacional, a contrapartida dos superávits externos acumulados pela OPEP no período 1974-1981, de aproximadamente US\$ 400 bilhões, não se deu no balanço de pagamentos dos países industrializados, mas fundamentalmente nas contas externas das nações em desenvolvimento. Ver Munhoz (1988).

3. Sem ter-se submetido às políticas ortodoxas do FMI, a Venezuela escapou, em consequência, da desorganização inflacionária.
4. Essa visão míope também está presente no programa brasileiro de privatização, quando, após a implementação do Plano Real, a busca desesperada de dólares para cobrir os déficits gerados pelo liberalismo comercial levou à alienação da quase totalidade do setor de telecomunicações estatal para grupos estrangeiros, criando assim novos canais de remessa de juros e de lucros para o exterior, e, portanto, introduzindo componentes estruturais de despesas em dólares em setores cujas atividades não geram receitas em dólares.
5. O amplo movimento liberal dos séculos XVII e XVIII, secundando a Revolução Francesa e abraçando a doutrina do *laissez-faire*, encontrou nos fisiocratas e nos fundadores da Escola Clássica os seus arautos no campo da economia. Uma visão mais moderna do papel do Estado, denominada neoliberal, surgiria no século XX e na esteira da crise de 1929, admitindo que não se pode deixar a economia ao sabor das forças de mercado, com o que se legitimava a ação estatal para conter os excessos da livre concorrência; mas, no final dos anos 80, alimentados pelos ventos liberalizantes de Thatcher na Inglaterra e Reagan nos Estados Unidos, que sopraram intensamente na década de 1970, ressurge pressionando os governos dos países em desenvolvimento para um novo movimento dito neoliberal — que deságua no chamado Consenso de Washington, no seio do qual embarcam aparentemente de forma ingênua diversos governos latino-americanos, adotando políticas alcunhadas de neoliberais, tais como abertura comercial unilateral, privatização das empresas estatais, fragilização das leis de proteção ao trabalho, eliminação das regras de recomposição salarial, liberdade de movimentação de capitais externos de caráter especulativo etc. cuja análise constitui o foco principal deste trabalho.
6. O chamado Consenso de Washington designa, como já mencionado, um receituário de políticas econômicas de caráter liberal prescritas para a crise latino-americana, centradas no objetivo de reduzir o papel do Estado na economia, discutidas em seminário realizado em Washington, em 1989, no Institute for International Economics. Ver, sobre o tema, Bresser Pereira (1991), Malan (1991), Pereira (1995) e Stiglitz (1999).
7. Dois aspectos se destacam evidenciando os efeitos desastrosos para as economias dos países que vêm alienando o patrimônio público em nome de fantasiosos aumentos de eficiência: (a) os valores de venda depreciados e os aumentos insuportáveis nos preços das tarifas, como instrumentos de atração dos investidores; (b) a ausência de investimentos nos níveis necessários, provocando estrangulamentos antes desconhecidos no lado da oferta, como no caso energético brasileiro. E anteriormente, para jogar a opinião pública contra o setor estatal que respondia pelas áreas de infra-estrutura, os países submeteram-se de forma irresponsável aos esquemas do FMI de considerar investimentos de empresas estatais como déficits públicos. Essa forma absurda de desestruturar o setor estatal brasileiro foi trazida à discussão pelo autor em inúmeras oportunidades, e inicialmente ainda em 1984. Ver Munhoz (1984).
8. Esse empobrecimento decorrente das políticas neoliberais é ainda muito mais grave dado o surgimento paralelo de outros fatores concentradores de renda em economias praticamente estagnadas: (a) o aumento da carga tributária na tentativa de conseguir

- recursos fiscais que cubram os novos encargos financeiros gerados pelos déficits externos; (b) a transferência de renda para os novos proprietários das empresas privatizadas, com o aumento anormal das tarifas de serviços públicos para atrair novos investidores. Tais fatores aumentam as receitas do Governo e a renda dos setores privatizados (e a privatizar) na composição do PIB, e em contrapartida recuam os ganhos de aposentados e pensionistas, autônomos sem qualificação e pequenos empresários.
9. Quando os investidores fazem aplicações extremamente voláteis em papéis (portfólios) ou registram o ingresso de capitais financeiros como investimentos diretos, praticamente eliminam a hipótese de insolvência dos devedores finais — pois não existe um contratante (devedor) na ponta da linha no país receptor. Assim, os riscos de inadimplência estão associados à possibilidade de moratória, quando os Bancos Centrais dos países devedores não conseguem manter um fluxo de entrada de dólares em níveis suficientes para refinaranciar a dívida vencida e ainda financiar os novos déficits do balanço de pagamentos. Nesse caso, o país não tem como manter a conversibilidade de sua moeda, em face da escassez de dólares, materializando-se o que os credores mais temem — a moratória externa, da qual não escapam nem mesmo os capitais especulativos ingressados sob a rubrica de investimentos diretos, pois sem dólares não há como se permitirem retornos de inversões.
 10. É o caso da Argentina e do Brasil, que com economias extremamente endividadas, e continuados déficits em contas correntes, passaram a absorver elevados fluxos de recursos sob a rubrica de investimentos diretos — US\$ 50 bilhões na Argentina no quinquênio 1995-1999, e US\$ 23,2 bilhões apenas no ano de 1999; ou US\$ 100 bilhões ingressados no Brasil em igual período, sendo US\$ 65 bilhões apenas em 1998-1999. E no caso brasileiro a explicação é simples, embora apenas US\$ 30 bilhões dos investimentos de 1990-1999 vinculem-se à política de privatização/desnacionalização. O que ocorreu é que o Governo brasileiro alterou as regras de remuneração do capital das empresas, permitindo, a partir de 1995, dupla remuneração aos acionistas: (a) juros sobre o capital próprio, e (b) dividendos sobre o lucro apurado. Com isso, não só abriu espaço para que os capitais especulativos mudassem de porta, mas ao mesmo tempo conseguiu desvincular o ingresso de capitais das taxas de juros sobre os títulos públicos brasileiros, que não mais precisariam ser competitivas com os títulos do Tesouro americano. Esse “novo modelo”, todavia, também estaria em exaustão em 2001, pois a capacidade das empresas estrangeiras de internar novos fluxos financeiros (para financiamentos de vendas ou para aplicações no mercado de capitais) também é limitada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, L. C. (1991) “A crise na América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 21, n. 1, p. 3-24, abril.
- CEPAL. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 1986, 1991, 1993, 1995, 1997, 1998 e 2000.
- _____ (1984) “Políticas de Ajuste Y Renegociación de la Deuda Externa en América Latina”. *Cuadernos de la Cepal*, n. 48, Diciembre.

- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (1998). *International Financial Statistics e Yearbook*, Sept.
- _____ (1992, 1994 e 2000) *Balance of Payments Yearbook*.
- MALAN, P. S. (1991) “Uma crítica ao Consenso de Washington”. *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 3 (43), p. 5-12, jul./set.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO/SEAIN, Brasil. (1999) *Indicadores da Economia Mundial*, n. 10, dez.
- MUNHOZ, D. G. (1984) “Os déficits do setor público brasileiro: uma avaliação”. UNB/Departamento de Economia, Brasília. Texto para discussão n. 123, p. 109, jul.
- _____ (1988) “Reflexos desestabilizadores dos programas de ajustamento externo. In: José Paulo Z. Chahad e Ruben Cervini (org.), *Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico*. São Paulo: UNICEF/FIPE-USP, p. 3-45.
- PEREIRA, L. B. (1995) “Considerações sobre a crise do Estado no Brasil: crítica ao Consenso de Washington”. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 23, n. 1, p. 127-137, maio.
- STIGLITZ, J. E. (1999) “More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus”. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 1, p. 94-120, jan./mar.