

3

O pensamento da CEPAL nos anos 1990

Esse capítulo objetiva demonstrar que a agenda da Transformação Produtiva com Equidade foi elaborada quando toda a América Latina ainda enfrentava as dificuldades da crise da dívida e quase todos os seus governos, recém redemocratizados, estavam adotando políticas econômicas baseadas no tripé do reformismo liberal: desregulação, abertura comercial e privatizações. Da mesma forma que toda a elaboração teórica da CEPAL a partir de seu surgimento foi feita sobre um processo de substituição de importações que já vinha ocorrendo espontaneamente desde os anos 30, a sua produção na década de 90 seria realizada sobre uma realidade de desregulamentação e liberalização econômica que estava em curso há quase vinte anos, levando-se em conta a experiência-piloto do Chile, desde 1973, e a das ditaduras argentina e uruguaia de meados dos anos 70.

Inicialmente pretende-se fazer uma breve análise das profundas transformações por que tem passado o sistema capitalista mundial nos últimos trinta anos, destacando-se o surgimento do novo paradigma tecnológico, a estratégia de endividamento da América Latina, as implicações e os interesses por trás da ruptura do antigo sistema monetário internacional pelos EUA, e a adoção generalizada das políticas neoliberais no continente latino-americano na década de 1990. Em seguida será feita uma análise de dois documentos representativos da produção cepalina nos anos 90, *Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990* (1990) e *América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial* (1994). Assim, será possível verificar como o pensamento da CEPAL, tanto na década de 1950 quanto na de 1990, sofreu profundamente as influências do contexto internacional de cada época.

3.1

Balço das transformações do sistema capitalista mundial nos últimos trinta anos e seu impacto sobre a América Latina

3.1.1 Um longo período excepcional: 1929-1979

Entre 1945 e 1973, considerada a “época de ouro” do crescimento capitalista mundial, o mundo viveria sob a hegemonia desenvolvimentista¹, período em que muitos acreditavam (entre liberais, conservadores e marxistas) na possibilidade real de desenvolvimento econômico de todos os países. A própria ONU e vários outros organismos multilaterais criados depois da guerra, a exemplo da CEPAL, contribuíram decisivamente na formulação e difusão de propostas que visavam criar infra-estruturas, modernizar instituições e incentivar as industrializações nacionais. De fato, ao fim dessa época, sobretudo nos anos 70, verificou-se uma redução global da distância entre a riqueza dos países industrializados e a dos países em desenvolvimento (Fiori, 1999).

Entretanto, em pouco tempo a contra-revolução liberal-conservadora conseguiria substituir o velho consenso keynesiano sobre crescimento, pleno emprego e equidade pelo novo consenso neoliberal em torno do ajuste fiscal permanente, da competitividade global e da eficiência empresarial (e individual). O período das grandes políticas de estímulo ao crescimento via salários, investimento ou déficit do orçamento público cedeu lugar ao rigor nos equilíbrios macroeconômicos e na estabilidade, ambos convertidos em dogmas determinados independentemente da conjuntura e totalmente submetidos aos imperativos das finanças (Fiori, 1998a; Passet, 2002). A partir do início dos anos 70, o fim do crescimento acelerado da economia mundial do pós-guerra se caracterizou pelo abandono do sistema de Bretton Woods, pela crise do petróleo e pelo aparecimento da estagflação. Este cenário conturbado contribuiu para reforçar a ofensiva conservadora na teoria econômica, que estava ocorrendo desde a década de 60 com os monetaristas² e desde a década de 70

¹ Contribuíram para essa hegemonia o fracasso do liberalismo econômico entre os anos 20 e 30, o enorme desafio de reconstrução européia no pós-guerra, o novo contexto geopolítico de competição entre dois sistemas ideologicamente antagônicos, e a disputa para influenciar os novos territórios oriundos dos processos de descolonização (Fiori, 1999).

² Antes mesmo de 1971, quando ainda vigorava o regime de câmbio fixo, Milton Friedman e seus discípulos monetaristas difundiam as vantagens da livre flutuação de divisas, alegando que somente movimentando-se livremente e obedecendo às leis do mercado, “as moedas finalmente poderiam exprimir a verdade profunda da economia real” (Passet, 2002, p.121).

com os neoclássicos. Com ataques dirigidos contra as políticas econômicas keynesianas, os economistas conservadores atribuíam a responsabilidade pela profunda crise dos anos 70 ao intervencionismo econômico característico daquela orientação e às reivindicações do forte movimento sindical.

A CEPAL acreditou que a convergência de renda ocorrida na Europa e nos EUA após a Segunda Guerra era a regra e não uma enorme exceção na trajetória de um sistema que, na ausência de regulação estatal, tende à polarização social e à pauperização relativa (Fiori, 2001a). Essa excepcionalidade deveu-se ao fato da hegemonia americana ter sido exercida num clima de rivalidade entre o capitalismo e o socialismo real. Dessa forma, as reconstruções da Europa e do Japão ocorreram à sombra das revoluções russa e chinesa. Some-se a esse momento histórico peculiar a participação das forças democráticas européias e dos *new dealers* americanos, forjadas em meio à crise de 1929 e às agressões do nazi-fascismo. Somente levando-se em conta a especificidade desse contexto é que se pode compreender como atores conservadores, a exemplo da Democracia Cristã italiana e do ex-chanceler Konrad Adenauer, trabalharam ao lado dos progressistas no enorme esforço de reconstrução do pós-guerra (Cardoso de Mello, 1998). Como entre 1929 e 1979 uma parte da América Latina vivenciou um grau inédito de liberdade e soberania na condução de sua política econômica, de cunho desenvolvimentista, não se imaginava que esse longo período era, na realidade, excepcional.

3.1.2

O advento de um novo paradigma tecnológico e a transformação radical do sistema produtivo

Quando nos anos 80 todo o continente latino-americano entrou em crise, atribuiu-se a inflexão nas taxas de crescimento à crise do endividamento externo e continuou-se acreditando na irreversibilidade do modelo substitutivo visando à industrialização. De acordo com Goldenstein,

“O grande erro de diagnóstico –que levou à ilusão de que o processo de substituição de importações era, apesar de eventuais percalços, um processo dinâmico que os levaria a alcançar os países desenvolvidos-, foi a inobservância da especificidade e, mais do que tudo,

do dinamismo das relações internacionais nas quais se assentavam as bases do processo” (Goldenstein, 1994, p.105).

A partir dos anos 50, as empresas multinacionais foram os principais veículos de transferência de investimentos e tecnologia para os países periféricos. As corporações americanas, através de seus investimentos externos diretos³, foram fundamentais para impulsionar o processo de globalização produtiva. Assim, essas empresas resolviam seu problema de concorrência interna por meio de investimentos realizados no exterior. Agindo de acordo com os padrões de competição em vigor na época, exportavam o paradigma fordista,

“(...) cujas características principais –altos níveis de mecanização do trabalho, grande divisão de trabalho entre e dentro das firmas, especialização, simplificação de funções permitindo a utilização de mão-de-obra pouco ou nada especializada, lucratividade garantida em produção de alta escala e produtos estandardizados, dependência de mercados grandes, estáveis e crescentes- tornavam-no facilmente transferível e, mais ainda, empurravam-no para os países periféricos nos quais a existência de mão-de-obra barata abundante era simultânea a um mercado consumidor diferenciado, de alta renda” (Goldenstein, 1994, p.107).

O antigo paradigma tecnológico contava com uma estabilidade das instituições financeiras internacionais que não existe mais. O sistema monetário-financeiro surgido dos acordos de Bretton Woods, em 1944, estabelecia taxas de câmbio fixas que neutralizavam o risco cambial, além de permitir ao dólar o papel de “moeda-chave” como meio de pagamento internacional e forma superior de liquidez (Goldenstein, 1994). Nesse mundo, no qual o movimento internacional de capitais estava praticamente restrito ao financiamento dos balanços de pagamentos, controlados pelas autoridades monetárias nacionais através das reservas oficiais, os EUA exerciam sua hegemonia de maneira a permitir que a periferia adotasse políticas autônomas de desenvolvimento nacional⁴.

³ Goldenstein (1994) observa que antes da Segunda Guerra Mundial os investimentos diretos estrangeiros eram voltados principalmente para a mineração e a agricultura e, em menor escala, para os bens públicos. Somente a partir dos anos 50 e 60 os investimentos passaram a ser canalizados para os bens manufaturados, sobretudo nos países grandes onde existia matéria-prima abundante e mercados internos bem protegidos.

⁴ Durante a Guerra Fria e a vigência do padrão-dólar era possível verificar dois tipos bem sucedidos de desenvolvimento nacional: o desenvolvimento a convite e o dependente e associado. O primeiro caso incluiu a reconstrução européia, japonesa e o advento dos “tigres asiáticos”, que tiveram a questão geopolítica como fator determinante. O segundo foi experimentado por alguns países latino-americanos, que se encontravam mais distantes dos conflitos geopolíticos e muito próximos dos EUA.

A realidade em que muitos países da periferia se industrializaram permitia aos Estados controlar o câmbio e os fluxos de capitais. Além disso, o sistema bancário tinha uma capacidade restrita de criar liquidez, permanecendo coadjuvante da atividade industrial e longe dos movimentos especulativos de curto prazo que caracterizam o atual sistema financeiro internacional. Como o setor bancário associava-se com frequência ao capital das empresas, tornando-se parceiro do setor produtivo, era de seu interesse as estratégias de longo prazo daquelas (Goldenstein, 1994; Passet, 2002).

O sistema econômico internacional que vem se gestando desde o fim dos acordos de Bretton Woods se caracteriza pela instabilidade financeira permanente, pela volatilidade das taxas de juros, por um cenário recessivo entremeado por alguns espasmos de crescimento e por um desemprego estrutural global. O capitalismo internacional vem atravessando transformações radicais em suas bases tecnológica, produtiva, comercial e financeira, que se iniciaram nos anos 60 e 70, mas só revelaram seu alcance nas duas décadas subseqüentes. Tudo isso tem levado a uma crescente interdependência das economias nacionais, que se tornaram mais sensíveis às oscilações de um mercado financeiro cada vez mais integrado. A novidade destas transformações está na velocidade e profundidade em que ocorreram, permitindo o surgimento de um outro estilo de desenvolvimento baseado em um novo paradigma tecnológico. Operou-se, assim, uma mudança no padrão de acumulação, que deixou de estar calcado no lançamento de novos blocos de investimento e passou a apoiar-se na inovação sistêmica (Goldenstein, 1994).

O impacto dessa revolução tecnológica sobre o processo produtivo foi enorme: passou-se de uma produção estandardizada em massa para uma produção sob encomenda, flexível e descentralizada; além disso, as grandes organizações verticalmente integradas cederam lugar a redes horizontais entre unidades econômicas. Isso atende à necessidade dos oligopólios de competir aperfeiçoando e diferenciando seus produtos. Essas transformações só foram possíveis devido ao

Em relação a este último tipo, os dois casos mais duradouros e de maior sucesso do ponto de vista industrializante ocorreram no México e no Brasil (Fiori, 2001b).

desenvolvimento das tecnologias da informação, como a microeletrônica, a informática e as telecomunicações (Goldenstein, 1994).

Ao contrário do progresso técnico da Segunda Revolução Industrial, que permitia “saltos à frente” por estar baseado em conhecimento difuso e universal (sem exigências de prévia acumulação técnico-científica), o novo conhecimento técnico-científico está atrelado às patentes, o que o torna mais restrito⁵. Por seu caráter efêmero e descartável ele se torna quase inacessível às economias e sociedades mais atrasadas cientificamente (Oliveira, 2003b).

O atual paradigma tecnológico, guiado por inovações sistêmicas, exige maior interação entre as empresas privadas e as instituições públicas de ciência e pesquisa aplicada. É claro que as restrições orçamentárias dos países periféricos contribuem para agravar ainda mais sua defasagem em relação aos países centrais, levando a uma nova divisão internacional do trabalho que aprofunda as antigas assimetrias na relação centro-periferia. Para agravar a situação, a revolução molecular-digital apaga a fronteira entre ciência e tecnologia: ciência e tecnologia constituem-se mutuamente, pois ambas são trabalhadas num mesmo processo. Da mesma forma que não existem produtos tecnológicos que possam ser utilizados sem a ciência que os originou, tampouco se pode produzir conhecimento científico sem a tecnologia adequada. Assim, os produtos tecnológicos que sobram são apenas bens de consumo (Oliveira, 2003b).

As conseqüências advindas dessa nova realidade são extremamente perversas para a periferia do sistema internacional. Segundo Chico de Oliveira,

“Do ponto de vista da acumulação de capital, isso tem fundas conseqüências. A primeira e mais óbvia é que os países ou sistemas subnacionais periféricos podem apenas copiar o descartável, mas não copiar a matriz da unidade técnico-científica; uma espécie de eterna corrida contra o relógio. A segunda, menos óbvia, é que a acumulação que se realiza em termos de cópia do descartável também entra em obsolescência acelerada, e nada sobra dela, ao contrário da acumulação baseada na Segunda Revolução Industrial. Isso exige um

⁵ As formas técnicas da Segunda Revolução Industrial eram indivisíveis, mas o conhecimento técnico-científico estava disponível. Isso permitiu o enorme avanço da economia soviética, cuja acumulação extraordinária na época dos Planos Quinquenais foi puxada pela indústria pesada. Porém, a longo prazo, a indivisibilidade daquelas formas constituiu-se no gargalo da experiência soviética, pois equipamentos siderúrgicos não produzem pães. Paradoxalmente, as formas técnicas da Terceira Revolução Industrial são divisíveis, mas o conhecimento técnico científico é indivisível (Oliveira, 2003b).

esforço de investimento sempre além do limite das forças internas de acumulação, o que reitera os mecanismos de dependência financeira externa. Mas, o resultado fica sempre aquém do esforço: as taxas de acumulação, medidas pelo coeficiente da inversão sobre o PIB, são declinantes, e declinantes também as taxas de crescimento. Em termos bastante utilizados pelos cepalinos, a relação produto-capital se deteriora: para obter cada vez menos produto, faz-se necessário cada vez mais capital” (Oliveira, 2003b, pp.139/140).

A fim de superar a descartabilidade/efemeridade seria necessário um enorme esforço de pesquisa científico-tecnológica, exigindo um aumento do coeficiente de P&D ou C&T sobre o PIB. Ao longo da história, todos os países que escolheram esse caminho tiveram um enorme custo político – através da supressão das liberdades políticas-e arcaram com padrões econômicos extremamente severos, “franciscanos”, devido ao desprezo a que foi relegada a produção de bens de consumo, a exemplo da Rússia soviética (Oliveira, 2003b).

O acirramento da competitividade internacional tem prejudicado de algumas formas os países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, as inovações tecnológicas encontram-se altamente concentradas em redes privadas de tecnologia, formadas pelas grandes corporações, cujas bases estão nos cinco maiores países desenvolvidos. Em segundo lugar, além das novas tecnologias serem de difícil aquisição, o desenvolvimento tecnológico autônomo requer grandes investimentos e condições sistêmicas não encontradas nos países periféricos. Por último, o que antes era um atrativo – a farta mão-de-obra barata de baixa qualificação⁶ - passou a ser um entrave, na medida em que tal característica deixou de ser uma vantagem comparativa (Goldenstein, 1994).

Ao contrário dos principais NIC’s asiáticos, como Coréia do Sul e Taiwan, a estrutura produtiva da maioria dos países da América Latina ficou defasada diante da consolidação do novo paradigma tecnológico-organizacional no início dos anos 80. Quando este emerge, aquelas nações asiáticas já possuíam tanto uma estrutura interna como relações privilegiadas com o sistema internacional, o que lhes permitiria uma

⁶ Apesar das exigências crescentes de qualificação dos trabalhadores na linha de produção, a globalização permite conciliar acumulação molecular-digital com o puro uso da força de trabalho. Chico de Oliveira (2003b) usa o exemplo da venda de refrigerantes nos estádios de futebol, onde os vendedores vêm sua produtividade aumentada devido ao *just-in-time* dos fabricantes e distribuidores de bebidas. Assim, o valor das mercadorias se realiza através de formas extremamente primitivas de trabalho. Disso resulta a permanência da má distribuição de renda em vários países em desenvolvimento. Sob esse aspecto, a mão-de-obra barata de baixa qualificação continua sendo atrativa para muitas empresas nacionais e multinacionais.

inserção competitiva na nova realidade. Assim, um dos fatores determinantes (depois do geopolítico) na diferenciação das duas trajetórias de industrialização tardia foi o momento em que estes processos ocorreram: enquanto o processo substitutivo da América Latina, que havia começado na década de 30, dava seu “último suspiro” nos anos 70, no Sudeste Asiático ele estava em plena expansão.

3.1.3

A incorporação do continente no circuito financeiro internacional e o endividamento como meio para crescer

O modelo de substituição de importações começou a entrar em crise ainda nos anos 70. Se durante os anos 50 e 60 as principais fontes de financiamento da América Latina foram, respectivamente, os investimentos externos diretos e os créditos de organismos oficiais (sobretudo dos EUA na época da Aliança para o Progresso), na década de 70 a maior parte do financiamento viria de empréstimos dos mercados privados de capitais. Apesar dos desperdícios e da corrupção, os principais países do continente conseguiram, via endividamento externo, realizar parte dos projetos nacionais de então (agroindústria, petróleo, indústria pesada, infra-estrutura, etc), alterando suas estruturas produtivas, bem como sua pauta exportadora, com crescente participação de produtos industrializados. Sem dúvida alguma, o Brasil foi o país que melhor aproveitou as chances desse momento, ao fim do qual exibia –graças ao II PND- a indústria mais integrada da América Latina (Cano, 1999).

A maioria dos países da América Latina apostou ingenuamente na solidez da ordem econômica mundial de então, acreditando que o sistema econômico internacional em que se achava inserida continuaria a oferecer segurança e estabilidade. A estratégia latino-americana coincidiu com a incorporação dos países em desenvolvimento aos fluxos do sistema financeiro internacional. Isso fez do continente um espaço pioneiro de inserção no incipiente processo de financeirização da economia que se aprofundaria na década de 80. O florescente mercado privado de crédito, que estava em formação nessa primeira fase de globalização financeira, alimentaria, entre 1973/74, o último auge de expansão da economia mundial (Batista, 1994; Goldenstein, 1994; Tavares, 1998a).

Ao contrário do que se supõe, a abundância de crédito internacional que inundou a periferia nos anos 70 não pode ser atribuída à alta dos preços do petróleo. Os superávits da OPEP não provocaram o aumento da liquidez internacional, mas sua redistribuição dos países-membro do Cartel para as nações pobres do Sul, através dos bancos dos países do Norte. De acordo com Passet, “estes utilizavam os petrodólares de uma parte do Sul para enriquecer e financiar o desenvolvimento dos outros países do Sul, que assim entravam no círculo vicioso do endividamento” (Passet, 2002, p.164).

Também diferentemente do que se pensava, não foram os atrativos naturais ou políticos dos países periféricos que condicionaram a vinda dos fluxos de crédito internacional para estas nações. O fator crucial na facilidade com que aqueles países tiveram acesso ao crédito internacional foi a reestruturação produtiva dos países centrais, que estavam implementando políticas voltadas para a racionalização da produção. A queda na demanda por crédito nessa região fez com que os grandes bancos, em busca de opções de rentabilidade e melhores riscos, canalizassem seus créditos para a periferia (Goldenstein, 1994). A principal vulnerabilidade desse esquema residia no fato dos empréstimos estarem sendo contraídos a taxas flutuantes de juros.

A estratégia latino-americana de “se endividar para crescer”⁷ ocorria simultaneamente aos últimos dias do sistema monetário internacional vigente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A ordem monetária internacional estava com seus dias contados e “as crises monetário-cambiais de 1971 a 1973 só fizeram proclamar oficialmente o seu falecimento” (Tavares, 1998a, p.32). Entretanto, essa primeira fase da globalização financeira não foi resultado unicamente das forças de mercado nem de imposições tecnológicas, mas fruto de decisões políticas tomadas num contexto de mudanças nas relações sociais de poder, em virtude do acirramento da competição e dos conflitos entre os Estados e as classes sociais.

3.1.4

⁷ A única exceção foi a Colômbia, que se distinguiu pela precaução com que administrou a oferta de empréstimos existente nos mercados financeiros internacionais (ECLAC, 1995, p.198).

A retomada da hegemonia norte-americana e a consolidação da contra-revolução liberal-conservadora

Para entender as transformações que ocorreram no sistema financeiro internacional, que culminaram com a ruptura do mercado internacional de crédito no início dos anos 80, é preciso voltar para meados da década de 60, onde se situa a “pré-história” dessas finanças privadas globais. Tudo começou quando, por decisão política, o governo inglês autorizou o funcionamento de um mercado interbancário paralelo e autônomo em relação aos sistemas financeiros nacionais: o euromercado de dólares. Como o governo dos EUA restringia o fluxo de capitais, visando reduzir seu déficit do balanço de pagamentos, as filiais dos bancos americanos afluíram para o mercado de euromoedas, obrigando os bancos japoneses e europeus a segui-las (Fiori, 1998a; Tavares, 1998a).⁸

A partir daí, a própria dinâmica do euromercado, criando inovações financeiras e diversificando as variedades de serviços bancários, levou a um rápido e intenso desenvolvimento das atividades financeiras internacionais. Estava formado o embrião do espaço financeiro global que se afirmaria a partir das decisões políticas tomadas pelo governo americano no início dos anos 70 (Goldenstein, 1994; Fiori, 1998a).

Na verdade, o sistema de Bretton Woods nunca funcionou a contento. Suas regras, inspiradas na doutrina do liberalismo econômico, sempre foram violadas impunemente através do neoprotecionismo dos países centrais, dos gigantescos déficits públicos e das políticas migratórias restritivas (Borón, 1996). A partir de 1964, o sistema começaria a mostrar suas primeiras manifestações de fraqueza, quando as autoridades federais americanas perderam, devido aos eurodólares, o controle de sua própria moeda (Passet, 2002).

A contra-revolução liberal-conservadora começaria sua primeira fase com a desvinculação entre o dólar e o ouro, decretada unilateralmente pelo presidente Nixon em 1971. Dois anos depois, também por decisão política, introduzia-se o sistema de taxas flexíveis de câmbio, baseado na livre flutuação das moedas. A partir desse

⁸ De acordo com Tavares (1998a), foi o processo de filialização dos bancos americanos que tornou o dólar a moeda de reserva no âmbito do sistema monetário internacional, pois tal processo obrigou os bancos centrais europeus a absorver o excesso de liquidez oriundo do déficit de balanço de pagamentos americano, sob pena de verem suas políticas monetárias paralisadas.

momento, a especulação passava a ter uma função essencialmente ‘reguladora’. As projeções de Friedman haviam tornado-se realidade (Passet, 2002).

O aumento dos movimentos especulativos de capitais (sempre denominados em dólar) levou a um *non-system* que minava o dólar como moeda de reserva, desestabilizava a libra com frequência e fortalecia o marco e o iene como moedas internacionais. A fim de evitar um caos ainda maior, o FMI tentou sem sucesso implementar uma nova ordem monetária internacional apoiada numa cesta de moedas. Estas tentativas foram vetadas sistematicamente pelos EUA e a Inglaterra, tampouco encontrando apoio na Alemanha e no Japão. Porém, o aumento dos movimentos especulativos, somado ao volume do crédito interbancário e da dívida final dos tomadores do Terceiro Mundo e dos países socialistas, aumentava a instabilidade do sistema e a sensação de risco crescente. Esta conjuntura levou muitos países capitalistas, com a única exceção dos EUA e da Inglaterra, a apoiarem o FMI na busca de medidas que levassem a um maior controle público do sistema financeiro internacional. Porém, durante a reunião mundial do FMI de 1979, o então presidente do Fed, Mr. Volcker, recusou as propostas do Fundo e dos demais países membros, que pretendiam manter o dólar desvalorizado e implementar um novo padrão monetário internacional. Após este episódio, Volcker decide subir violentamente a taxa de juros interna e declara que o dólar manteria sua posição de padrão internacional. Estava inaugurada a ‘diplomacia do dólar’, cujo principal objetivo era restaurar a hegemonia da moeda americana (Tavares, 1998a).

As vitórias eleitorais de Thatcher na Inglaterra (1979) e de Reagan nos EUA (1980) inaugurariam a segunda fase da contra-revolução liberal conservadora. A partir de então, a globalização financeira se tornaria o principal vetor das transformações capitalistas. Entre 1983-84, os dois líderes anglo-saxões desencadeariam o dismantelamento dos sistemas nacionais de controle do câmbio, levando à criação do mercado único de capitais, em 1990, e à autorização, em 1997, para que os agentes financeiros se instalassem onde quisessem a fim de fazer concorrência aos intermediários locais. O processo de desregulamentação ocorreu paralelamente ao de desintermediação, que significou o financiamento direto das empresas e dos Estados via emissão de títulos no mercado financeiro, evitando-se os

custos e a burocracia da intermediação bancária. Esta última teve seus custos radicalmente reduzidos graças ao desenvolvimento tecnológico nas telecomunicações e na informática. Entretanto, ao financiar seus déficits colocando títulos da dívida pública nos mercados financeiros globais, os governos estavam se transformando em reféns da “ditadura dos credores” (Fiori, 1998a; Pa sset, 2002).

Essas mudanças levaram ao surgimento de um sistema monetário completamente diferente dos outros. De acordo com Tavares,

“Isto significa que o dólar não é mais um padrão de valor no sentido tradicional dos regimes monetários anteriores (padrão ouro-libra e padrão ouro-dólar), mas cumpre, sobretudo, o papel mais importante de moeda financeira em um sistema desregulado onde não existem paridades cambiais fixas, vale dizer, onde não há padrão monetário rígido” (Tavares, 1998b, p.64).

No sistema “dólar-flexível”, o valor do dólar passa a ser fixado pela taxa de juros americana, que opera como referência básica de um sistema financeiro internacional baseado na capacidade dos EUA em garantirem sua dívida pública como título de segurança máxima do sistema. O poder do dólar é tanto que as transações comerciais das principais multinacionais e os preços praticados mundialmente estão denominados na moeda americana, qualquer que seja a paridade cambial vigente nos mercados nacionais (Tavares, 1998b). Neste novo contexto, os bancos comerciais-que tiveram seu auge nos anos 70- perdem espaço para os bancos de investimento, num ambiente marcado pelo acirramento da concorrência e pela tentativa das instituições financeiras em desenvolver novas técnicas de transferência de risco e novos métodos capazes de garantir maior liquidez (Goldenstein, 1994).

O movimento de restauração da hegemonia do dólar foi seguido por outro, quase simultâneo, no âmbito das armas. A década de 70 havia sido marcada pelos maiores retrocessos na história da política externa americana: a humilhante derrota para o Vietnã (1975), seguida pelo avanço comunista na Indochina, a vitória do MPLA em Angola (1975) e o avanço da influência soviética na África, a queda de seu principal aliado no Oriente Médio, com a revolução islâmica no Irã (1979), a invasão do Afeganistão pela URSS (1979), e a tomada de Manágua pelos sandinistas (1979) no centro de sua área de influência, a infeliz América Central. O governo Reagan reagiria a estes reveses recrudescendo a corrida armamentista (o que Fred

Halliday chamou de 2ª Guerra Fria), cujo símbolo maior seria o lançamento do programa militar conhecido como “Guerra nas Estrelas”.⁹

Os EUA resolveram se afirmar como potência dominante após um longo período em que submeteram seus interesses nacionais imediatos aos interesses coletivos de seus aliados. Todas as suas atitudes até os anos 70 –quando o debate em torno da crise da hegemonia americana torna-se dominante- foram característicos de um comportamento hegemônico*, ou seja, de uma potência que coloca os interesses do conjunto acima dos seus interesses de nação. A partir de então, tornou-se evidente a capacidade dos EUA de enquadrar seus parceiros e adversários, tanto no âmbito político-ideológico quanto no econômico-financeiro. Assim, pode-se considerar a globalização financeira e a retomada do poderio militar americano como duas faces de um único processo.

3.1.5

Inserção subordinada e o esboço de uma “nova” divisão internacional do trabalho

O padrão de conexão internacional que se estabeleceu com a América Latina a partir do início dos anos 80 foi de uma perversidade dolorosa. Apesar das dificuldades enfrentadas pelo continente nas árduas negociações da dívida externa, tinha-se a ilusão de que, superado este problema, a região reencontraria o caminho do crescimento. Entretanto, as profundas mudanças no sistema financeiro internacional impossibilitaram o surgimento de formas de financiamento compatíveis com as necessidades dos países latino-americanos. Assim, o padrão de financiamento¹⁰ adotado por nações como o Brasil e o México, que havia sido gestado a partir dos anos 30, entrou em colapso na década de 80 (Goldenstein, 1994).

⁹ O governo Reagan (1981-1988) adotou uma espécie de ‘keynesianismo militar’ que se caracterizava por uma política monetária restritiva associada a uma política orçamentária expansiva.

* Esta é a única passagem da seção em que se destaca o elemento consensual do conceito de hegemonia. Em todo o resto do capítulo a palavra hegemonia é empregada destacando-se seu aspecto coercitivo.

¹⁰ Um padrão de financiamento é fruto de relações de poder entre o Estado e o setor privado nacional, o Estado e o resto do mundo, o empresariado nacional e o internacional, e entre os diferentes segmentos -bancário, produtivo e agrário - da iniciativa privada doméstica entre si. Há ainda as relações destes três agentes –Estado, capital nacional e capital internacional- com os diferentes setores da classe trabalhadora (Goldenstein, 1994).

O “choque de juros” do Fed teve um forte impacto na América Latina, imprudentemente endividada a taxas de juros flutuantes. A recessão inicial levou a uma taxa média anual de crescimento do PIB de 0,6% entre 1980-1985. No período de “recuperação” (1985-1990), a taxa média subiu para próximos 1,9%. A região passaria da condição de receptora para exportadora líquida de capitais: entre 1980 e 1990 a transferência líquida de recursos somaria US\$ 198,3 bilhões¹¹, enquanto o montante da dívida salta de US\$ 166,6 bilhões, em 1979, para US\$ 443, em 1990 (Cano, 1999).

Na nova estratégia de “redisciplinamento” da periferia latino-americana, o FMI e o Banco Mundial (Bird) adquiriram um papel central. O Fundo encontraria uma nova missão ao supervisionar a estratégia da dívida (conforme desejo dos credores), recuperando parte do prestígio que havia perdido, primeiro, devido à modéstia de seus recursos em face do crescimento do comércio internacional e do surgimento do mercado de euromoeda; em seguida, em decorrência do colapso do regime de paridades fixas de câmbio. A partir do Plano Baker, o Bird tornar-se-ia co-gestor, com o FMI, dos esquemas de administração da dívida latino-americana. As “condicionalidades” seriam estendidas às políticas setoriais, a exemplo do comércio exterior e das prioridades orçamentárias. O Bird transformar-se-ia no núcleo de uma espécie de *international civil service* para seus clientes do Terceiro Mundo. Observa-se que a crescente inadequação dessas instituições para regular a elevada instabilidade dos mercados internacionais, levou-as a aplicar uma política foucaultiana de “vigilância e punição” sobre as economias mais fracas, sobretudo as da América Latina e da África (Batista, 1994; Borón, 1996).

O FMI e o Banco Mundial passaram a atuar cada vez mais como intermediários entre o governo dos EUA, a banca privada e os governos “hipotecados” (endividados), especializando-se “(...) como instituições responsáveis pela administração coordenada das políticas econômicas do antigo Terceiro Mundo” (Fiori, 1998a, p.121). Trata-se de uma estratégia do governo dos EUA de fortalecer certas instituições multilaterais, mais alinhadas com a ideologia liberal, em detrimento daquelas próximas a uma perspectiva heterodoxa, que em geral tinham

¹¹ Essa quantia, em valores atualizados, representa quase o dobro do que os EUA concederam, como doação, à Europa ocidental sob o Plano Marshall, entre 1948 e 1952 (Batista, 1994).

posições que levavam em consideração as assimetrias de poder econômico e político. Segundo Guimarães, a fim de enfraquecer estes organismos multilaterais com uma formulação teórica mais crítica, o governo americano tomou algumas medidas:

“Assim, o controle progressivo desses Secretariados, a redução de dotações e a mudança de sua orientação, em especial no caso do setor econômico das Nações Unidas, foi considerado objetivo estratégico importante, razoavelmente alcançado nos casos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e da United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), que se alinharam progressivamente com a ideologia econômica ‘correta’ do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio” (Guimarães, 2000, pp.96/97).

A América Latina se tornaria a terceira grande área de experimentações neoliberais nos anos 90, após a sincronização conservadora das políticas econômicas dos países da OCDE¹² e das experiências de reconversão liberal das economias planificadas do Leste europeu (Anderson, 1996). Os países da região precisavam acelerar as reformas estruturais e para isso era preciso: a) concluir as renegociações das dívidas, para equacionar melhor a situação dos credores e possibilitar um novo período de reendividamento; b) debelar a crônica inflação, para garantir maior estabilidade e menor risco ao capital estrangeiro; c) aprofundar as reformas liberalizantes, principalmente abrir os mercados de bens, serviços e capitais e flexibilizar as relações trabalho/capital (Cano, 1999).

A periodização das reformas e dos ajustes não foi a mesma para todas as nações. O Chile foi a experiência-piloto, realizando suas reformas entre 1973 e 1979, e prosseguindo na década seguinte, com algumas modificações após o fracasso em 1981-1983. A Argentina também fizera sua fracassada tentativa neoliberal entre 1976 e 1979, sob o ministério de Martinez de Hoz. Em 1985, Jeffrey Sachs aperfeiçoaria seu “tratamento de choque” na Bolívia, mais tarde aplicado na Polônia e na Rússia (Anderson, 1996; Cano, 1999). Entretanto, estas reformas liberalizantes só se

¹² A OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma instituição de pesquisa, de previsões econômicas, de proposição de políticas e um foro de coordenação de políticas econômicas e sociais de seus integrantes. Originalmente fazem parte dela os países industrializados, aos quais se juntaram mais recentemente o México, a Hungria, a Polônia, a Coreia do Sul e a República Tcheca (Guimarães, 2000).

generalizariam na década de 90, quando o Consenso de Washington¹³ conseguiu reunir, num conjunto integrado, elementos antes esparsos e oriundos de fontes diversas, a exemplo do Tesouro americano, FMI, Banco Mundial, etc (Batista, 1994).

No início dos anos 90, a América Latina iria se tornar um dos principais destinos dos capitais internacionais, graças à recessão mundial e às baixas taxas de juros oferecidas pelos países centrais. A afluência líquida de capital para a região - que se aproximara de 6% de seu PIB em 1981 e reduzira-se a algo próximo a 0% entre 1983 e 1990- voltou a ser de 4% em 1991 e 6% do seu PIB total em 1994. A abundância de capitais garantiu o sucesso generalizado dos planos de estabilização econômica, ao custo de crescente vulnerabilidade externa. Estes se basearam numa política de contenção salarial, restrição monetária e creditícia e juros elevados, porém, diferentemente dos ajustes dos anos 80, contaram com uma política cambial orientada para a valorização somada à liberalização do comércio exterior. Talvez isto explique por que um continente que teve uma trajetória bastante heterogênea durante a “era desenvolvimentista” se comportasse de forma tão parecida na última década (Fiori, 1998b; Cano, 1999).

Ao invés de buscar o investimento produtivo em ampliação de capacidade, parcela considerável dos investimentos que afluíram para a América Latina tiveram caráter financeiro, patrimonial e especulativo. Cano apresenta dados da CEPAL de 1997 atestando que, entre 1990 e 1997, o total das privatizações e concessões no continente atingiu o valor equivalente a US\$ 97,2 bilhões. Esse modelo regressivo de transformação produtiva fez com que a participação da indústria no PIB caísse¹⁴, além de ter agravado o processo de desnacionalização das economias da região. Assiste-se ao regresso de países à forma simples de divisão internacional do trabalho, com a diferença de que isso ocorre sob métodos de gestão plenamente capitalistas. O Chile tornou-se exemplo desta reconversão ao modelo primário-exportador, pois suas exportações consistem basicamente em cobre e outros minerais, frutos do mar,

¹³ O Consenso surgiu a partir de uma reunião sediada em Washington, em novembro de 1989, na qual participaram funcionários do governo dos EUA, dos organismos financeiros ali sediados (FMI, Bird e BID) e economistas de diversos países latino-americanos. Convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “*Latin American Adjustment: how much has happened?*”, objetivava avaliar as reformas econômicas empreendidas até então na maioria dos países do continente (Batista, 1994).

¹⁴ A participação total da indústria no PIB passou de 37,7%, em 1980, para 34,6%, em 1996 (Cano, 1999, p.314).

farinha de peixe, madeira e celulose, ao passo que as importações envolvem bens de capital e de consumo, em particular os suntuários (Cano, 1999; Marini, 2000). Por isso, Marini estava certo ao concluir que

‘Desta maneira a economia globalizada, que estamos vendo emergir neste final de século e que corresponde a uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo mundial, coloca na mesa o tema de uma nova divisão internacional do trabalho que, *mutatis mutandis*, tende a restabelecer, em um plano superior, formas de dependência que acreditávamos desaparecidas com o século XIX’ (Marini, 2000, p.283).

Essa “nova” divisão internacional do trabalho vem acompanhada de uma redefinição das relações centro-periferia dentro do processo de globalização. No atual regime de acumulação, as decisões mais importantes em relação à produção globalizada cabem a um número restrito de empresas e bancos dos países centrais, enquanto os países periféricos surgem como receptores dos padrões de consumo globais difundidos pelo centro e, “(...) a depender de condições macroeconômicas conjunturais, como plataformas de expansão concorrencial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira (...)” (Tavares, 1998b, p.77).

O balanço realizado até aqui defende que as profundas transformações do sistema capitalista internacional nos últimos trinta anos não resultaram apenas das transformações tecnológicas, mas foram fruto de escolhas e decisões políticas capazes de articular novas formas de dominação econômica, política e social. A contra-revolução liberal-conservadora e a hegemonia das idéias neoclássicas submeteram todo o pensamento econômico latino-americano ao debate conjuntural de curto prazo, que envolvem discussões sobre inflação, instabilidades macroeconômicas e transformações produtivas setoriais. Isso afetou em cheio o pensamento da CEPAL, que desde os anos 80 afastou de suas análises sua perspectiva estrutural de longo prazo sobre os problemas econômicos e sociais da América Latina, colocando em segundo plano sua antiga visão sistêmica sobre as condições periféricas e a questão das restrições externas ao crescimento. Apesar do esforço de Fernando Fajnzylber, principal articulador da agenda da *Transformação Produtiva com Equidade*, em responder ao avanço do neoliberalismo no continente, não se pode considerar este documento como sendo produto do pensamento estrutural.

3.2

Análise dos principais aspectos de dois documentos representativos da CEPAL nos anos 90

3.2.1

Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990

A partir das lições deixadas pela crise da dívida dos anos 80, a CEPAL elaborou esta proposta que gira em torno da transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social. O documento (TPE) propõe uma concepção atualizada de desenvolvimento, que deveria compatibilizar crescimento econômico com melhor distribuição de renda, consolidação dos regimes democráticos, preservação ambiental e garantia de maior autonomia. Em sua apresentação, adverte-se “*que la propuesta no pretende ofrecer una receta única de aplicación generalizada, sino que constituye un conjunto de orientaciones, adaptables, por cierto, a las situaciones particulares de los países*” (CEPAL, 1996, p.9). Ou seja, não se trata de uma agenda ou diagnóstico de toda a América Latina, como foram o Manifesto Latino-Americano e o *Estudo econômico da América Latina, 1949*, dois dos principais documentos da CEPAL quando do seu surgimento.

A exposição está organizada em seis capítulos: o primeiro apresenta uma síntese das principais idéias do documento; o segundo analisa o legado da crise da dívida e a situação das economias da região no início dos anos 90; o terceiro expõe e analisa as quatro condicionantes (o contexto internacional, os equilíbrios macroeconômicos, o financiamento do desenvolvimento e o apoio aos agentes sociais) para uma transformação produtiva com equidade; o quarto expõe os fundamentos e dilemas enfrentados pela agenda dos anos 90; o quinto propõe algumas políticas básicas de apoio aos objetivos específicos levantados no capítulo anterior; e o sexto trata da contribuição da integração econômica a este processo. Dar-se-á mais ênfase ao segundo, terceiro e quarto capítulos, pois são os que concentram as linhas teóricas gerais do documento.

A CEPAL cunhou o termo “*década perdida*” para demonstrar que os anos 80 representaram, em termos históricos, um ponto de inflexão entre o padrão de

desenvolvimento precedente da América Latina e o que se delinearía a partir de então. Para se ter uma idéia, ao fim de 1989, o produto interno bruto médio por habitante foi 8% inferior ao registrado em 1980 e havia retrocedido ao nível de 1977 (CEPAL, 1996, p.21). O continente começaria os anos 90 precisando enfrentar os seguintes desafios: estabilizar a economia, melhorar a distribuição de renda, elevar a poupança, modernizar o setor público, mudar os padrões de consumo, adequar a composição de suas exportações às estruturas da demanda internacional e adaptar-se ao novo paradigma tecnológico. Mesmo reconhecendo que as pressões conjunturais obrigavam a análises de curto prazo sobre a política econômica, a CEPAL continuaria considerando indispensável o horizonte de longo prazo para corrigir os desequilíbrios estruturais, embora isso entre em contradição com a ênfase do documento nos ajustes macroeconômicos, semelhantes aos do receituário liberal.

A transição dos anos 80 marcou o esgotamento das principais fontes de impulso econômico das três décadas anteriores, que se baseavam num setor externo dependente de produtos primários, numa industrialização voltada para o mercado interno e em elevado investimento público. Em relação ao setor exportador, a deterioração da demanda dos produtos básicos¹⁵ não obedeceu somente a uma baixa cíclica secular, mas a mudanças nas preferências dos consumidores dos países industrializados, à competição da produção subsidiada destes países e às inovações tecnológicas, que tendem a substituir alguns alimentos e minerais por sucedâneos de menor custo. Isso decorria da enorme inadequação entre as exportações latino-americanas e a estrutura da demanda internacional, acentuada com a intensificação das mudanças tecnológicas na economia mundial. Por isso, nos últimos anos, o continente enfrentou uma deterioração de sua posição no comércio internacional. O valor total das exportações da América Latina e do Caribe passou de 7.7%, em 1960, para 3.9%, em 1988; a participação das importações baixou, no mesmo período, de 7.6% para 3.3% (CEPAL, 1996, p.24). Os dados revelavam não apenas a contração no nível da atividade econômica como a perda de capacidade negociadora da região.

¹⁵ Cálculos da CEPAL revelavam que, entre 1980 e 1989, houve uma deterioração de 25% dos preços reais de 27 produtos básicos exportados pela região. Excluindo-se os combustíveis, a deterioração atinge 20% no mesmo período. Isso contribuiu para aprofundar ainda mais a crise de endividamento (CEPAL, 1996, p.24).

Constatou-se uma queda no nível de industrialização, tendência que se agravaria nos anos 90 (v. seção 3.1.5, p.16). Apesar disso, houve nesse período algumas mudanças no interior do setor industrial que permitiu a elevação do coeficiente de exportações, de 8% em 1980, para 11% em 1987 (CEPAL, 1996, p.27). Este incremento das exportações estava associado à contração do mercado interno. Por último, vários fatores contribuíram para uma acentuada queda dos investimentos públicos, dentre os quais se destacaram a deterioração dos termos de intercâmbio, o serviço da dívida externa e a diminuição do fluxo de capitais externos. O coeficiente médio de inversão da região caiu de aproximadamente 23%, em 1980, para 16.5%, em 1988 (CEPAL, 1996, p.38). Isso levou à obsolescência da estrutura produtiva e à deterioração da infraestrutura física.

A CEPAL reconhece que os desequilíbrios macroeconômicos que afetaram os países da região levaram as políticas econômicas a enfatizarem mais os desajustes de curto prazo, como a inflação, do que as questões referentes ao crescimento e às mudanças estruturais. Ademais, a reduzida margem de manobra na condução da política econômica afetou consideravelmente a capacidade de ação estatal. Os custos sociais dos programas de ajuste recaíram, sobretudo, sobre os trabalhadores e os estratos médios. As conseqüências desse “desajuste social” levaram à degradação na qualidade dos empregos, ao rápido crescimento do trabalho informal, ao aumento da delinqüência nos grandes centros urbanos e ao crescimento dos fluxos migratórios em direção aos EUA e ao Canadá. Diante dos cortes na área social, típicos do ajuste fiscal, a CEPAL passou a considerar a focalização do gasto social como uma alternativa. Sua proposta de reforma do setor público e do Estado pareceu ser muito vaga, além de semelhante àquela preconizada pelo Banco Mundial:

“Los problemas financieros mencionados pusieron en evidencia carencias o di spendios preexistentes, y muchas veces, también, la importancia crítica de reformar y modernizar el sector público y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Las principales opciones para conseguirlo fueron liberalizar la reglamentación, licitar franquicias y especialmente privatizar empresas públicas” (CEPAL, 1996, p.37).

O capítulo três do documento demonstra que a estratégia da transformação produtiva foi concebida no marco de quatro condicionantes: o **contexto internacional**, a **manutenção dos equilíbrios macroeconômicos**, o **financiamento**

do desenvolvimento e o **apoio aos agentes sociais**. A CEPAL sustenta que o **contexto internacional** sempre influenciou decisivamente no desempenho das economias da região, desde a fase primário-exportadora do século XIX, início do XX, passando pelo período substitutivo até chegar ao momento atual. Enquanto nos anos 60 e 70, o contexto internacional possibilitou que os países da América Latina crescessem a taxas superiores em relação aos da OCDE, na década de 80 este padrão se reverte bruscamente e o crescimento dos países industrializados triplica em relação às economias latino-americanas¹⁶. O novo regime monetário internacional, chamado pela CEPAL de sistema de “*inestabilidades controladas*”¹⁷, somado à “diplomacia do dólar” afetaram decisivamente o ritmo de crescimento da América Latina. No final dos anos 80 a região continuava sendo considerada semi-industrializada, ocupando uma posição periférica na especialização produtiva mundial, com mais de 70% de suas exportações composta por produtos primários (CEPAL, 1996, p.43). Não bastasse esta especialização nos bens menos dinâmicos do comércio internacional, as nações latino-americanas ainda têm que enfrentar o protecionismo dos países industrializados, que é mais forte sobre os produtos agrícolas, mas não apenas sobre eles. O protecionismo atinge também os produtos com maior valor agregado que são exportados de modo competitivo pelos países em desenvolvimento. Segundo a CEPAL, “*dicho tipo de proteccionismo es, en la práctica, un verdadero impuesto internacional a la agregación de valor; o sea un impuesto a la transformación productiva*” (1996, p.45).

A CEPAL considera a **manutenção dos equilíbrios macroeconômicos** básicos como condição necessária e suficiente para a retomada do crescimento, procurando combinar pragmaticamente estabilidade com transformação produtiva. Os desequilíbrios macroeconômicos atingiram de forma simultânea as esferas externa, fiscal e produtiva. Suas conseqüências se manifestaram através da escassez de divisas, hiperinflação e da sub-utilização da capacidade instalada. Sua estratégia

¹⁶ Nos anos 60 e 70, o PIB latino-americano cresceu, respectivamente, a uma taxa média anual de 5.6% e 5.9%, enquanto a taxa dos países da OCDE variava de 4.8% para 3.2%. Já na década de 80, a expansão da América Latina foi inferior a 1% anual ao passo que os países da OCDE cresceram a uma taxa próxima de 2.7% (CEPAL, 1996, p.42).

¹⁷ A CEPAL (1996) observa que no sistema “dólar-flexível” a expansão da liquidez internacional não se regula em função do desenvolvimento da economia mundial, e muito menos em relação às necessidades dos países em desenvolvimento.

macroeconômica de recuperação e crescimento envolve três elementos: a promoção das exportações, uma sólida situação fiscal e o aproveitamento da capacidade ociosa instalada. Nesta questão relativa ao equilíbrio macroeconômico a ênfase do documento no ajuste fiscal aproxima a CEPAL do receituário defendido pelo FMI.

O **financiamento do desenvolvimento** possui três fontes principais: o financiamento externo, a poupança do setor público e a poupança do setor privado. Em relação à primeira fonte, a CEPAL alertava que se deveria evitar uma política macroeconômica que substituísse o esforço de poupança interna pela poupança externa, condenando a prática de governos que, no passado, substituíram a poupança do governo por financiamento externo. A poupança pública foi seriamente atingida nos anos 80 devido à combinação de recessão, queda na arrecadação tributária e inflação. A dificuldade de reduzir gastos e conseguir financiamento externo¹⁸ forçou o setor público a recorrer ao endividamento interno, com o conseqüente aumento da taxa de juros. Devido às características estruturais da região, o investimento público se torna imprescindível tanto para complementar o esforço privado de inserção internacional como para minimizar o custo social do ajuste. No primeiro caso, considera-se importante o investimento público visando complementar o esforço privado de reestruturação produtiva, as obras de infraestrutura, os recursos em desenvolvimento científico e tecnológico, e as despesas com educação, saúde e requalificação profissional. No segundo caso, procura-se aliviar os efeitos do ajuste fiscal através da criação de programas sociais, dentro da perspectiva defendida pelo Banco Mundial, de focalização do gasto social. A poupança privada compreende a poupança das pessoas e a das empresas. Ambas estariam relacionadas com a credibilidade da política econômica, a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos e a transparência dos marcos reguladores. A CEPAL continua defendendo o uso de instrumentos tributários para evitar o consumo perdulário e incentivar a poupança das pessoas físicas.

A CEPAL sabia que nem todos os **agentes sociais** apoiariam a proposta de transformação. Os estratos médios e populares urbanos deveriam constituir-se na

¹⁸ Durante a crise da dívida, a banca internacional cortou o crédito externo para a América Latina. Entre 1981-1985, o fluxo internacional de inversões estrangeiras caiu de 12% para 5%. Por uma questão geopolítica não houve o mesmo tratamento para os tigres asiáticos (Cano, 1999, p.296).

principal base de apoio à transformação produtiva, pois provavelmente seriam seus principais beneficiários. Para isso o processo de transformação deveria implicar em uma ampla participação desses setores e numa distribuição equitativa dos sacrifícios exigidos. Como no passado, a CEPAL continuava criticando o estilo de vida das elites econômicas, que explicaria a insuficiente capacidade nacional para acumular e investir. Apesar de estar ciente de que apenas um sistema democrático garantiria a livre negociação entre as mais diversas forças políticas da sociedade, a CEPAL reconhecia que os processos de redemocratização coincidiam com um momento em que as condições econômicas para exercer a democracia encontravam-se em seu ponto mais baixo.

O quarto capítulo aborda os **fundamentos** e os **dilemas** da transformação produtiva com equidade. Ao tratar dos **fundamentos**, a CEPAL chama a atenção para o fato de que nenhum país da América Latina jamais conseguiu compatibilizar crescimento econômico com distribuição de renda. Tal desempenho não é uma característica intrínseca às industrializações tardias, pois há países na Ásia, a exemplo da Coreia do Sul, que obtiveram resultados diferentes. Esta distorção seria fruto de cinco características estruturais da região, que devem ser consideradas para a elaboração de uma estratégia de transformação com crescimento e equidade. A primeira está relacionada, como já visto, com o baixo esforço de poupança interna, que seria inferior ao de outros países com o mesmo nível de desenvolvimento. Some-se a isto uma estrutura de consumo e produção caracterizada por enorme demanda de importações, que são extremamente semelhantes à dos países industrializados. A segunda característica se refere à baixa competitividade internacional da produção, graças a uma estrutura de exportação com poucos setores de elevado dinamismo e conteúdo tecnológico. A terceira está ligada à debilidade do processo de incorporação do progresso técnico, devido ao ritmo lento de mudanças na estrutura exportadora, ao baixo investimento em desenvolvimento científico e tecnológico, à baixa qualidade educacional e ao lento crescimento da produtividade. A quarta diz respeito à ausência de rupturas na história latino-americana, que contrasta com a trajetória de outros países com mesmo grau de desenvolvimento que passaram por guerras civis ou revoluções. As tentativas de modificar o padrão de desenvolvimento e a organização

econômica sempre enfrentaram a oposição, muitas vezes violenta, das classes dominantes da região. Por último, as economias do continente nunca conseguiram absorver o aumento da população economicamente ativa, pois mesmo no período de rápido crescimento econômico (1950-1980) havia altos níveis de subemprego e desocupação aberta.

A partir do diagnóstico sobre os fatores estruturais que sempre impediram a conciliação entre crescimento e distribuição de renda, o documento propõe o exame das relações entre progresso técnico e competitividade, e desta última com crescimento e equidade. O incremento da competitividade dependeria cada vez mais da incorporação do progresso técnico, “(...) *entendido éste como la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar procesos de producción, bienes y servicios antes inexistentes en una economía (...)*” (CEPAL, 1996, p.70). A intensificação da competição internacional somada à difusão das novas tecnologias da informação (microeletrônica, computação e telecomunicações) fizeram com que a incorporação do progresso técnico ocorresse sobre uma ampla gama de bens e serviços, desde a prospecção de recursos naturais até a comercialização de serviços financeiros, passando pelo processamento de matérias primas. De acordo com o documento, a geração e absorção do progresso técnico e o incremento da competitividade constituem processos de caráter sistêmico, no sentido de que o desempenho tecnológico de cada economia depende da presença de um conjunto de sinergias entre seus diferentes setores. A CEPAL critica a falta de uma articulação tecnológica entre as atividades primárias de exportação e os outros setores produtivos na América Latina. Além desta articulação, o documento observa que a penetração nos mercados internacionais passa pela agregação de valor intelectual aos bens e serviços exportados, o que exigiria maior qualificação da população para participar do processo permanente de inovação tecnológica. A ampliação do mercado interno – nacional e regional- favoreceria um crescimento mais equilibrado e uma base importante para a difusão tecnológica, estabelecendo um vínculo mais positivo entre competitividade e equidade. Dentro dessa perspectiva seria importante orientar os recursos disponíveis em apoio aos setores e regiões mais atrasados, para que incrementem sua produtividade e melhorem seu grau de bem-estar. Assim, a CEPAL

ainda considera a heterogeneidade estrutural como uma característica dos países latino-americanos, marcados por sociedades duais em que o setor moderno de alta produtividade coexiste com o setor atrasado, distante do progresso técnico e seus frutos.

Os **dilemas** da transformação produtiva passam pela redefinição frente a três temas que têm dominado o debate estratégico sobre desenvolvimento desde os anos 50: a vinculação entre os mercados interno e externo, a articulação do sistema produtivo e a interação entre os agentes públicos e privados.

Mesmo reconhecendo que a orientação para o mercado interno contribuiu para o surgimento de uma base empresarial em alguns países, o documento considera que a longa duração desta estratégia desestimulou a incorporação e difusão do progresso técnico. Além disso, a combinação de tarifas altas e desiguais, com severas restrições quantitativas à importação de bens manufaturados, dava um caráter antiexportador às economias da região¹⁹. Esta situação mudaria nos anos 80, devido à necessidade de gerar elevadíssimos superávits comerciais para servir a dívida externa. A crise da dívida serviu para reforçar a importância das exportações e mostrar a precariedade da base tecnológica do continente. Por isso, de acordo com a CEPAL, o primeiro objetivo específico da proposta de transformação produtiva dos anos 90 deveria ser o fortalecimento da inserção internacional do sistema produtivo. Para alcançá-lo o documento propõe uma política de abertura comercial moderada, compatível com algum grau de intervenção estatal, como, por exemplo, a promoção das exportações. Ao defender, de forma inédita, uma política de liberalização comercial (eliminação ou redução das restrições quantitativas às importações e diminuição da complexidade das barreiras tarifárias), a CEPAL estava propondo algo que já vinha ocorrendo em toda a América Latina há alguns anos. As idéias liberais, que vinham passo a passo se tornando hegemônicas, acabariam sendo assimiladas pela CEPAL: *“En general, prima en la región la idea de que en la etapa actual se requiere que las unidades productivas se expongan cada vez más a la competencia externa”* (1996, p.88). Para evitar custos sociais e garantir maiores benefícios, a abertura deveria assegurar

¹⁹ Em um documento de 1961, a CEPAL afirmava que *“la política de desarrollo ha sido discriminatória en cuanto a las exportaciones”*, defendendo maior atenção às exportações, especialmente as de manufaturas (CEPAL, 1996, p.86).

credibilidade aos agentes econômicos, enviando-lhes sinais claros que neutralizassem as incertezas.

A articulação do sistema produtivo objetivava favorecer a difusão do progresso técnico não apenas no setor industrial, mas também nas atividades baseadas nos recursos naturais e nos serviços. Defende-se uma articulação maior entre os bens exportáveis e não-exportáveis e entre a indústria e a agricultura. No primeiro caso, salienta-se que o aumento da produtividade de um bem exportável não pode ocorrer às custas de elementos não-exportáveis, como a infra-estrutura, os transportes e a qualidade da educação. No segundo, o documento sugere que essas relações tornam-se mais dinâmicas quando gestadas num marco de estruturas agrárias relativamente homogêneas. A inexistência de vínculos entre a indústria e agricultura contribuiria para agravar a heterogeneidade estrutural, ampliando os desequilíbrios urbano-rurais.

A CEPAL propõe uma inter-relação entre os agentes públicos e privados (terceiro objetivo da transformação produtiva) que combine a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos com políticas setoriais, envolvendo uma estreita interação entre empresários, sindicatos e técnicos dos setores mais dinâmicos. A agenda dos anos 90 pretende evitar tanto a experiência do período substitutivo, quando os equilíbrios macroeconômicos não eram considerados condição necessária para o desenvolvimento, quanto a visão oposta que prevaleceu na década de 80. O documento considera importante o papel do Estado no processo de transformação produtiva defendendo, porém, um estilo de intervenção diferente do passado. Reconhece que o Estado latino-americano tem se tornado mais dependente das oscilações da ordem econômica mundial e que os cortes no serviço público afetam, sobretudo, os setores mais vulneráveis. Contudo, sua redefinição da ação estatal é superficial, pois defende que o Estado não deveria buscar soluções para os problemas históricos acumulados (justo num continente com tantos problemas estruturais irresolutos), se concentrando nos problemas imediatos relativos à transformação produtiva. Além disso, ao propor desideologizar o tema da intervenção pública no processo de desenvolvimento, a CEPAL estaria contribuindo para despolitizar a discussão em torno do novo papel do Estado.

O capítulo cinco propõe algumas políticas básicas de apoio aos três objetivos específicos acima enunciados: inserção internacional, articulação produtiva e interação entre os agentes públicos e privados. Em conjunto, estes três objetivos instrumentais configurariam o critério estratégico que orienta a transformação produtiva, qual seja, fortalecer a competitividade. As especificidades das políticas propostas no capítulo tornam inviável a análise de cada uma delas. Por isso, pretende-se apenas levantar algumas questões gerais sobre a orientação da CEPAL.

As recomendações reiteram a importância de uma maior abertura das economias da região visando impulsionar a transformação produtiva. Caberia definir posteriormente “(...) *la intensidad del esfuerzo de liberalización comercial, la celeridad con que éste habrá de realizarse y las modalidades precisas de hacerlo*” (CEPAL, 1996, p.109). A liberalização deveria vir acompanhada da expansão das exportações não tradicionais, sobretudo das manufaturas, setor cuja participação da América Latina no comércio mundial é ainda reduzido. Além disso, todo o processo de reconversão e modernização da estrutura produtiva exigiria uma intervenção seletiva do Estado, mediante a concessão de incentivos tributários, creditícios e comerciais. Verifica-se que as diferenças entre estas recomendações da CEPAL e as propostas neoliberais são mais de forma do que de conteúdo.

Nos anos 90, o Estado teria como tarefas primordiais participar da superação dos problemas de equidade e incrementar a competitividade internacional. Entretanto, o âmbito e os limites da ação estatal foram definidos vagamente, não se admitindo, segundo o documento, fórmulas pré-concebidas quanto ao seu conteúdo e alcance. A ação pública passou a ser norteadas por alguns princípios abstratos. O primeiro deles afirma que a ação do Estado exigiria a auto-limitação e a simplificação de suas intervenções. O Estado deve se concentrar no apoio à aplicação do progresso técnico ao processo produtivo e favorecer seletivamente o desenvolvimento de novas vantagens comparativas em nível internacional. Outros dois princípios que deveriam orientar a ação pública são o da eficiência dos mecanismos de regulação e o da descentralização de algumas responsabilidades do Estado. Por último, o Estado teria que se ater ao princípio da estabilidade. Este princípio significa que o setor público tem a obrigação de garantir regras claras e estáveis para que o setor privado possa

desempenhar de forma adequada sua função empresarial. Para tanto, tornar-se-ia necessário conhecer, mesmo que minimamente, os cenários futuros da evolução de cada sociedade nacional. De acordo com o documento, a nova modalidade de planejamento não poderia ser confundida com suas formas passadas: “*Esta labor, (...) no puede confundirse com prácticas superadas que pretendían fijar normas al desarrollo(...)*” (CEPAL, 1996, p.157).

Por fim, a CEPAL recomenda uma privatização seletiva, acompanhada de medidas que garantam que seu resultado seja uma maior produtividade do setor empresarial. O aspecto determinante no resultado da privatização seria o modo como ela se realizou, pois, a depender do caso, corria-se o risco de transformar uma empresa pública ineficiente em um monopólio privado igualmente ineficiente. O documento defende maior presença privada e estrangeira em setores que no passado eram considerados privativos da ação pública. Assim, as recomendações da CEPAL em torno da liberalização comercial, da reforma do Estado e das privatizações são extremamente semelhantes às exigências do Consenso de Washington.

O sexto e último capítulo pretende demonstrar que a integração econômica pode ser funcional para estratégias tendentes a lograr maior competitividade internacional.²⁰ Devido às especificidades de algumas políticas sugeridas serão abordados apenas alguns aspectos da nova proposta de integração regional da CEPAL. Primeiramente, espera-se que a integração e a cooperação intra-regional se estruture em torno dos objetivos específicos de fortalecer a inserção internacional, favorecer a articulação produtiva e induzir a interação entre os agentes públicos e privados. Para tanto, a integração da América Latina e do Caribe para a transformação produtiva deveria fortalecer o processo de incorporação e difusão das tecnologias disponíveis no mundo.

O processo de abertura comercial de alguns países latino-americanos estimularia o aumento das importações totais, incluídas as de origem regional. Segundo o documento, “*en ese sentido, la gradual liberalización comercial ofrece la oportunidad, entre otros aspectos, de constituirse en un estímulo al comercio*

²⁰ Conforme visto no primeiro capítulo, a primeira proposta de integração (1959) constituiu-se num instrumento funcional para uma estratégia de industrialização cuja finalidade fundamental era abastecer a demanda interna.

intrarregional (...)” (CEPAL, 1996, p.167). Assim, por exemplo, as iniciativas conjuntas de dois ou vários países poderiam proporcionar vantagens às empresas, pois os ganhos em economias de escala e complementariedades produtivas levariam a reduções dos custos médios de produção. Além disso, o processo de liberalização comercial poderia trazer vantagens aos países, desde que houvesse uma articulação para explorar as possibilidades de se arrancar concessões conjuntas e não de forma unilateral, como têm ocorrido na maioria das vezes.

Mais uma vez, a CEPAL considera a integração da América Latina como um meio dos governos latino-americanos aumentarem seu poder de negociação frente a terceiros países. O documento defende que a integração regional não inclua apenas a dimensão econômica, mas também a política e a científica. Propõe-se a presença de parlamentares nacionais em instâncias como o parlamento andino, o parlamento centro-americano e um parlamento latino-americano renovado, cujos membros poderiam eventualmente ser eleitos em seus respectivos países. Isso contribuiria para vincular os movimentos e partidos políticos representados nos congressos de cada país. Ademais, a cooperação acadêmica regional teria a importante função de promover os ideais da unidade latino-americana.

3.2.2

América Latina e Caribe: políticas para melhorar a inserção na economia mundial

Esse documento foi concebido no momento em que os fluxos de capitais internacionais voltavam a se direcionar para a América Latina, invertendo a tendência de transferência de recursos da década de 80. Ele está dividido em três partes, cada uma analisando três tipos de políticas que se inter-relacionam: a política comercial, a política econômica de apoio aos sistemas de produção, e a política macroeconômica, com ênfase específica nos fluxos financeiros. Da mesma forma que o TPE, este documento não pretende oferecer uma proposta de aplicação continental, devido à diversidade de situações na região.

Em função dos propósitos deste capítulo, esta seção se propõe a fazer apenas uma análise da terceira parte do documento. Conforme discutido anteriormente, o

sistema financeiro internacional adquiriu um altíssimo grau de desenvolvimento nos últimos anos. Entretanto, as instituições que o regulam não evoluíram no mesmo ritmo, gerando uma instabilidade crescente que tem atingido igualmente países desenvolvidos –como na crise monetária europeia de 1992-1993 e a crise japonesa- e países em desenvolvimento, como aconteceu com o “efeito tequila” em 1994 -1995 e com as crises asiática, russa e brasileira. Antes mesmo do colapso cambial mexicano, a CEPAL vinha alertando, especialmente através deste documento, para os riscos crescentes da desregulamentação financeira e da valorização cambial, defendendo a formatação de uma nova arquitetura financeira internacional capaz de reduzir o potencial desestabilizador do *hot money* (Cunha, 1999).

Vários fatores, nacionais e internacionais, contribuíram para o aumento do influxo de capitais na América Latina nos anos 90. No âmbito externo, os renovados fluxos de capitais estavam relacionados com as baixas taxas de juros e o lento crescimento econômico dos países do hemisfério norte. Internamente, as reformas estruturais²¹ e as altas taxas internas de juros dos países latino-americanos contribuíram para atrair os movimentos de capitais para a região. A desregulamentação sobre os fluxos financeiros estava ocorrendo num contexto de crescente liberalização comercial. Por isso, de acordo com a CEPAL,

“This initiative, combined with greater macroeconomic stability, investment opportunities and, particularly, the differential between interest rates in the countries of the region and those in international financial markets, helped to strengthen the trend in these markets towards the resurgence of a significant flow of private external funds. The combined effect of these changes in the international arena and in the region’s economies has led to the re-emergence of net capital inflows in the past three years” (ECLAC, 1995, p.23).

O documento reconhece que atualmente existe um consenso generalizado sobre a necessidade de se abrir gradualmente a conta de capital, que deveria acontecer após a consolidação da liberalização comercial e do mercado financeiro doméstico. Entretanto, o ambiente nem sempre foi favorável a esta desregulamentação, pois a história da América Latina tem sido marcada por períodos de grandes influxos de

²¹ Estas reformas contribuíram, entre outras coisas, para: estabilizar as expectativas dos agentes privados e aumentar a produtividade e lucratividade de seus investimentos; estabelecer condições iguais ou melhores para os investidores estrangeiros em relação aos investidores locais; e reduzir os custos de transação –através de uma política de liberalização da conta de capital- dos movimentos de capital entre os mercados nacional e internacional (ECLAC, 1995, pp.215/216).

capital seguidos por crises de endividamento e baixa liquidez. A pressão internacional para a abertura da conta de capital da região cresceu durante a crise dos anos 80, contribuindo para o aumento dos consensos internos sobre o assunto. Ao abrir a conta de capital deve-se avaliar seus efeitos sobre os equilíbrios macroeconômicos e a estabilidade da taxa real de câmbio. Além disso, este processo precisa estar relacionado com a capacidade da economia em absorver e alocar de forma eficiente os recursos externos.

Os defensores da abertura da conta de capital alegavam que ela aumentaria a poupança doméstica, ampliaria os mercados financeiros domésticos, reduziria os custos de intermediação (devido à maior competitividade), satisfaria a demanda dos indivíduos por diversificação de riscos e otimizaria a alocação de recursos em nível nacional e mundial. O principal argumento dos conservadores sustentava que os mercados financeiros eram o “hervo central” dos processos de investimento e poupança, e sua performance estaria sendo “reprimida” pela intervenção governamental, com conseqüências negativas para o crescimento. Documentos e estudos conservadores recomendavam a desregulação financeira doméstica e a liberalização das taxas de juros. Entretanto, estudos na América Latina têm mostrado que não haveria nenhuma forte relação entre altas taxas reais de juros e poupança nacional.

Os documentos da CEPAL sempre advertiram que a abertura e a liberalização dos mercados financeiros deveriam ocorrer dentro de uma estrutura macroeconômica e de regulação apropriada. A organização foi bastante crítica da experiência pioneira de liberalização dos mercados financeiros domésticos feita pela Argentina, Uruguai e Chile em meados dos anos 70. Este processo foi acompanhado por grandes “bolhas” especulativas nos mercados financeiros, desequilíbrio de preços, baixos níveis de poupança doméstica e investimento, grande débito externo acumulado e insolvência galopante. Atualmente, há certo consenso que a abertura da conta de capital nos países do Cone Sul foi prematura. Além disso, ensinou que tal abertura pode induzir o surgimento de influxos de capital com efeitos macroeconômicos e setoriais desestabilizadores.

A crescente volatilidade dos fluxos financeiros internacionais tem levado a discussões sobre o comportamento potencialmente desestabilizador dos mercados de capital e sobre a possibilidade de se estabelecerem mecanismos temporários de controle de capitais. Alguns países desenvolvidos, como Espanha, Portugal e Irlanda, introduziram algumas restrições sobre o movimento de capital em 1992, com o objetivo de deter a instabilidade da taxa de câmbio. Uma vez alcançado tal desiderato, as restrições foram suspensas. Em setembro de 1992, os EUA convocaram alguns países para estudar novas formas de cooperação internacional para lidar com o tamanho e a complexidade dos mercados de dinheiro mundiais. Em setembro de 1993, Jacques Delors, então presidente do Conselho da Comunidade Européia, levantou a possibilidade de se usar controles de capital para administrar os fluxos especulativos de curto prazo. Em seu documento de 1994, a CEPAL já alertava:

“If the industrialized countries, which have the most mature markets and the most powerful battery of indirect macroeconomic policy instruments, are debating the need for more direct management of some types of flows of external capital, it would certainly be reasonable for developing countries to be doing the same” (ECLAC, 1995, p.242).

O documento reconhece que qualquer tipo de controle é geralmente tido como ineficiente, pois estaria sempre passível de ser neutralizado por formas cada vez mais sofisticadas de operações nos mercados de capitais. Todavia, até mesmo John Williamson acha que *“assertions about the ineffectiveness of capital controls are vastly exaggerated”* (apud ECLAC, 1995, p.242). Mesmo ciente dos custos envolvendo o controle de capitais, a CEPAL considera que seus benefícios – estabilidade macroeconômica, aumento dos investimentos e do crescimento – superariam qualquer custo microeconômico. Naturalmente, o resultado a ser obtido dependeria do ambiente econômico e da qualidade das políticas de regulação aplicadas.

A CEPAL defende o estímulo à entrada de capitais de longo-prazo, que devem ter prioridade sobre os de curto-prazo, pois aqueles costumam estar associados aos investimentos produtivos. O documento observa que duas importantes fontes de capital na América Latina têm sido a repatriação de fundos por residentes e o capital especulativo de curto-prazo. A natureza especulativa destes fluxos torna-os

potencialmente instáveis, especialmente em relação ao seu possível impacto negativo sobre o balanço de pagamentos. De acordo com alguns dados, enquanto os fluxos financeiros de curto-prazo vêm demonstrando alta volatilidade nos últimos quarenta anos, os de longo-prazo apresentaram muito menos volatilidade no mesmo período. Dentre os investimentos de longo-prazo, o investimento estrangeiro direto é considerado uma fonte de financiamento muito atrativa, pois incorporaria tecnologia e *know-how* ao país destinatário.

Segundo o documento, o conflito surge sempre que a taxa de juros fixada com o objetivo de controlar a inflação e estabilizar a atividade econômica é mais elevada do que a taxa internacional, ajustada com expectativas de desvalorização. Isto atrairia os influxos de capital, provocando a apreciação da taxa de câmbio, o que compromete a proteção do setor exportador da economia. Inversamente, a queda da taxa de juros doméstica frustraria aqueles dois objetivos, pois o aumento dos gastos em virtude das baixas taxas pressiona os preços e eleva o déficit em conta corrente, podendo levar a um desequilíbrio macroeconômico insustentável. As autoridades latino-americanas têm resolvido este problema agindo direta ou indiretamente sobre os fluxos de capital. Assim, elas pretendem evitar que a abundância dos fluxos de capitais gere uma apreciação da moeda, o que seria incompatível com quatro objetivos de médio e longo prazo da região: manter influxos de capitais estáveis, sustentar uma taxa de câmbio competitiva, assegurar a estabilidade da demanda agregada e dos preços, e promover a formação de capital e de poupança.

Diante de uma situação de enormes fluxos de capitais aparentando ser de natureza temporária ou de difícil absorção pela economia, devido à sua velocidade, as autoridades podem intervir em três diferentes níveis. No primeiro nível, elas poderiam agir no sentido de moderar o impacto dos influxos sobre a taxa de câmbio, fazendo com que o Banco Central compre divisas (o que aumenta o volume das reservas). No segundo nível, as autoridades adotariam políticas de esterilização a fim de mitigar o impacto monetário sobre o aumento das reservas causado pela intervenção anterior (de primeiro nível). No terceiro nível, elas poderiam usar incentivos, sobretaxas ou controles quantitativos para influenciar a composição e o volume dos influxos de capital. A partir destes níveis, os governos poderiam optar

por: uma intervenção não-esterilizadora, preferida por países que adotaram uma política monetária passiva, ou uma intervenção esterilizadora, adotada por países que defendem sua taxa de câmbio e praticam uma política monetária ativa. Se as autoridades escolherem a primeira opção no momento em que liberalizam o movimento de capitais e mantêm a taxa nominal de câmbio com um limite de variação predeterminado, elas podem perder o controle sobre os agregados monetários. Se escolherem a segunda opção, as autoridades estariam alargando o escopo da primeira, ao compensar o impacto monetário da acumulação de reservas através de operações ativas para regular a oferta de dinheiro. Isso permitiria manter a taxa de câmbio real dentro de limites desejáveis, de acordo com objetivos de médio e longo prazo. Por fim, o terceiro nível de intervenção objetivaria dar prioridade aos fluxos de longo-prazo através do uso de incentivos (como medidas cambiais que geram maior incerteza para os fluxos de curto-prazo) ou controles quantitativos (como período compulsório mínimo de maturidade).

A CEPAL observa que os fluxos de capital que se dirigiram para a América Latina nos anos 90 tenderam a apreciar a moeda e aprofundar o déficit comercial e de conta-corrente. Países que descartaram ou optaram por um grau moderado de esterilização tiveram marcada valorização cambial, enormes déficits comercial e de conta-corrente, reduções ou aumentos moderados da poupança nacional, e sucesso no controle da inflação. Já os países que adotaram políticas de intervenção ativa apresentaram crescimento nas taxas de poupança nacional, menor tendência de apreciação cambial, e déficit de conta-corrente mais baixo. A redução da inflação nestes casos tendeu a ser mais modesta do que no anterior. Argentina e Chile seriam, respectivamente, exemplos do primeiro e segundo grupo de países.²²

A CEPAL recomenda uma política econômica que seja capaz de garantir, simultaneamente, a continuidade dos fluxos de capital, certo controle sobre as políticas cambial e monetária, e o incremento da poupança e dos investimentos nacionais. Esses elementos garantiriam o apoio à base produtiva permitindo ao país competir no mercado internacional. Para isso seria preciso uma regulação moderada

²² Em 1993, a taxa de inflação da Argentina foi de 7.7%, enquanto o Chile registrou índice de 12.2% (ECLAC, 1995, p.264).

sobre os fluxos de capital de curto-prazo. Apesar dos possíveis custos da regulação, a CEPAL acredita que eles seriam bem maiores se ficassem sob a responsabilidade do mercado:

“Using special instruments to regulate capital flows obviously entails some costs. However, experience has shown that always allowing the market to determine the volume and composition of such flows may also have major costs. No single instrument, or set of instruments, works perfectly or with complete efficiency; in an imperfect world, instruments must be judged by their overall results. Thus, pragmatic use must be made of the policy instruments that offer the greatest net benefits in terms of macroeconomic stability and growth, while minimizing their costs” (ECLAC, 1995, p.288).

O documento defende uma estrutura institucional que tenha condição de completar ou aperfeiçoar os mercados de acordo com alguns critérios, cujo objetivo final seria estreitar o relacionamento entre o sistema financeiro e a formação de capital necessária para o desenvolvimento.²³ O primeiro critério se refere à necessidade de se criar um segmento de longo-prazo no mercado financeiro capaz de financiar projetos produtivos. Isso significa que os segmentos especulativos deveriam ser desestimulados, enquanto o enfoque precisaria se concentrar no capital internacional de longo-prazo, no acesso a tecnologia e a novos mercados de exportação. O investimento externo direto torna-se um importante fator sempre que contribuir para aumentar a capacidade produtiva. O segundo critério passa pelo financiamento da pequena e média empresa que sofrem os efeitos da segmentação do mercado de capitais. Instituições de crédito e mecanismos de garantia seriam necessários para alcançar o que os mercados de capital da região não conseguiram fazer espontaneamente, ou seja, garantir a estes segmentos acesso a tecnologia, serviços, infra-estrutura, etc. Por último, a fim de impedir a formação de bolhas especulativas e flutuações excessivas da bolsa e do mercado de câmbio, a CEPAL reitera a necessidade de mecanismos de regulação e supervisão das instituições financeiras que operam no mercado de capitais. Um exemplo de regulação seria o estabelecimento de bandas ou regras que orientassem o comportamento das taxas de juros e câmbio.

²³ A CEPAL considera a situação atual insatisfatória, visto que apenas uma pequena percentagem dos influxos de capital que se dirigiu para o continente se transformou em investimento produtivo (ECLAC, 1995, p.290).

Os movimentos internacionais de capital são reflexo das economias em crescimento, da expansão do comércio mundial e da globalização produtiva; *‘however, to a very large and i ncreasing degree, they also are a manifestation of purely financial factors’* (ECLAC, 1995, p.285). Num único dia os mercados internacionais de capitais podem transacionar aproximadamente US\$ 1 trilhão, volume que excede o PIB anual de muitos países industrializados e é equivalente a cerca de ¼ do valor anual do comércio mundial²⁴. Apesar disso, a CEPAL considera prematuro falar de mercados financeiros integrados, pois a mobilidade internacional de capital estaria longe de ser perfeita. Do ponto de vista das políticas públicas, o ideal seria separar os componentes permanentes dos fluxos de capital daqueles temporários. A história econômica demonstra que não há nada de novo na natureza volátil dos mercados financeiros. Tal volatilidade ficou demonstrada com a frequência das crises financeiras ocorridas nos últimos anos e que atingiram tanto os países em desenvolvimento quanto os industrializados. Os mercados são extremamente vulneráveis às mudanças de opinião e expectativas (“contágio”), que variam continuamente entre posições otimistas e pessimistas conforme as alterações no “humor” dos investidores, que estão sempre com apetite de novos ri scos. Graças à sua perspectiva histórica, a CEPAL pôde concluir facilmente que os mercados financeiros internacionais são o segmento mais imperfeito da economia e que, portanto, seria imprescindível regulá-los.

²⁴ Dados do FMI de 1994 apontam que, no ano anterior, as exportações globais totalizaram US\$ 3.7 trilhões (ECLAC, 1995, p.285).