

A grande fragmentação na América Latina: Globalizados, Reticentes e Bolivarianos

The great fragmentation in Latin America: Globalizers, Reticents, and Bolivarians

Paulo Roberto de Almeida*

Resumo

Vários países latino-americanos tiveram, em termos de crescimento econômico e de desenvolvimento social, um desempenho decepcionante ao longo das últimas décadas, comparativamente, por exemplo, aos emergentes asiáticos. O ensaio fornece explicações para o atraso relativo de alguns dos países da região nesses quesitos, apoiando-se em fatores macroestruturais, examinando as políticas econômicas seguidas no continente e os resultados de longo prazo. A inflação, as inconsistências fiscais e a introversão econômica são em grande medida responsáveis pelas desigualdades e pelo modesto crescimento da América Latina. Nem todos eles recuaram, todavia, podendo ser identificados três tipos de países: (a) os globalizados, que são os que empreenderam reformas estruturais; (b) reticentes, que ficaram na metade do caminho dos ajustes necessários à sua integração internacional; e (c) bolivarianos, termo genérico aplicado àqueles que pretendem operar um retorno aos tempos de intervenções estatais na economia e de redistribuição de renda por meio de mecanismos compulsórios. São finalmente apresentados os elementos de política econômica e social que poderiam sustentar um processo de crescimento durável com transformação produtiva e redistribuição da renda, cuja primeira condição é o aumento da produtividade, por sua vez fundamentado sobre a boa qualidade da educação e das instituições de governança.

Palavras-chave: América Latina; fragmentação; políticas macroeconômicas; divergência.

Abstract

Many Latin American countries underperformed in the last decades, in terms of economic growth and social development, in comparison, for instance, with some emerging Asian countries. The essay gives some explanations for the backward path followed by some of them in those aspects, starting by macrostructural factors, examining their economic policies and its long term results. Inflation, fiscal disequilibria and economic introversion are to be blamed for the inequalities and by the modest economic growth. Notwithstanding, some countries have performed better than others, and the essay distinguishes three types of countries: (a) the globalizers, which performed structural reforms;

* Doutor em Ciências Sociais, diplomata de carreira. Editor-adjunto da Revista Brasileira de Política Internacional. Autor de diversos livros de relações internacionais e de política externa do Brasil. Email: pralmeida@me.com

(b) the reticents, going just half-way in the path of reforms to be integrated to the world economy; (c) the Bolivarians, a generic concept applied to those pretending a way back to the state-guided economic policies, intervention, and redistribution commanded from above. Lastly, the essay emphasizes the main elements able to sustain a growth path together with productive transformation and income redistribution, for which a required condition is productivity growth, taking support on a high quality education and good governing institutions.

Key-words: Latin America; fragmentation; macroeconomic policies; divergence.

1 Caminhos divergentes: a América Latina troca de lugar com a Ásia

Menos de meio século atrás, um dos mais famosos estudiosos dos processos de desenvolvimento econômico, Gunnar Myrdal, antevia, em uma obra em três volumes, *Asian Drama* (1968), um futuro negro para a maior parte dos países asiáticos, contrapondo a essa visão pessimista suas perspectivas relativamente otimistas para a América Latina. Dois anos depois, ele resumia suas reflexões numa obra síntese, *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline* (1970), na qual confirmava, já na introdução, seu pessimismo em relação aos países asiáticos, que para ele estariam condenados a uma miséria insuperável.

Os países capazes de alcançar as economias avançadas seriam, para Myrdal, os latino-americanos, que constituíam uma espécie de “classe média” no contexto mundial e estavam seguindo políticas industrializantes segundo recomendações da Cepal, e de seu diretor, Raul Prebisch. Os países asiáticos em geral, e os da Ásia do sul em particular, ficariam reduzidos à pobreza, salvo, dizia Myrdal, se eles seguissem o exemplo da Índia, que praticava um socialismo moderado, uma combinação de planejamento indicativo, com uma forte propensão ao controle dos setores estratégicos da economia, tudo isso combinado a políticas intervencionistas e protecionistas, entre elas a manipulação da taxa de câmbio e a alocação política dos recursos pelo Estado.

A história real tomou um caminho praticamente inverso ao que ele esperava. A situação dos asiáticos melhorou progressivamente – mais para os países da Ásia do Pacífico do que para os do Oceano Índico, com progressos muito rápidos para certo número dos primeiros, justamente conhecidos como “tigres” – enquanto os países latino-americanos não alteraram basicamente sua condição e status no contexto mundial. Eles continuam a ser uma espécie de “classe média” e sequer parecem destinados a se tornar aprendizes de tigres nos anos à frente. Pior: eles viram a sua parte do comércio mundial recuar fortemente, ao passo que os países asiáticos se apropriaram de nichos e mesmo de setores inteiros dos intercâmbios internacionais – sobretudo produtos de alto valor agregado – ao mesmo tempo em que os latino-americanos ficaram presos, na maior parte dos casos, às exportações de um número limitado de produtos minerais e de matérias-primas agrícolas.

Quanto à Índia, ela preservou – durante mais de três décadas após ser apontada como exemplo de futuro promissor por Myrdal – o seu lento crescimento e o seu atraso no terreno social, justamente por ter seguido as políticas preconizadas por Gunnar Myrdal. Ela só decolou para taxas mais vigorosas de crescimento quando abandonou aquelas ideias, passando a adotar

não as políticas latino-americanas, como recomendadas por Prebisch, mas as receitas asiáticas de inserção na economia mundial, baseadas no setor privado e nos investimentos estrangeiros, em substituição à proteção nacional e o controle do Estado.

O Brasil e o México se tornaram industrializados com base no modelo cepalino e myrdaliano, mas seria difícil dizer que eles tenham conhecido, até os anos de 1990, um sucesso de tipo asiático no seu desenvolvimento social, na educação de base ou na sua integração produtiva às cadeias mundiais de alto valor agregado, ou seja, na exportação de produtos manufaturados de maior elasticidade-renda. Mesmo em termos de crescimento econômico, o desempenho foi mais errático do que constante, como ressaltado por Robert Barro e Xavier Sala-i-Martin em seu manual sobre o crescimento econômico (1995).

A América Latina poderia ter conhecido taxas mais robustas de desenvolvimento econômico e social se ela tivesse estabelecido um conjunto de políticas e de instituições voltadas para o crescimento, em lugar de se perder na instabilidade econômica e social durante boa parte do período contemporâneo. Tal situação alimentou golpes de Estado, revoluções, até mesmo guerras civis, além da fuga de capitais, crises cambiais e de endividamento. O continente poderia ter atingido uma melhor situação do ponto de vista econômico e social, se tivesse escapado do emissionismo inflacionista e preservado o equilíbrio fiscal e a abertura externa.

Os líderes políticos da América Latina se referem sempre à busca da igualdade e da justiça social, objetivos que também estavam no centro das reflexões de Gunnar Myrdal em torno dos projetos de desenvolvimento que se necessitaria implementar nos países subdesenvolvidos daquela época para aproximá-los dos países já desenvolvidos do Ocidente capitalista. A maior parte dos países asiáticos – salvo, talvez, a Coreia do Sul, e Taiwan, em virtude de uma reforma agrária de alguma forma forçada pelos Estados Unidos – se desenvolveram mantendo, ou mesmo aumentando – é o caso da China na sua conjuntura atual – altas taxas de desigualdade na distribuição de renda. Gunnar Myrdal colocava os países avançados em face de uma espécie de “imperativo moral”, que era o da assistência ao desenvolvimento, preconizando um forte aumento da cooperação técnica e de doações concessionais dirigidas aos países mais pobres, por meio do CAD-OCDE e dos programas do ONU e de suas agências, ou diretamente, pela via bilateral.

Contudo, não seria falso afirmar que os países que se desenvolveram de fato não o fizeram porque foram beneficiários da ajuda multilateral, mas em virtude de sua integração à economia mundial pela via dos mercados, como recomendava, aliás, desde 1957, o economista Peter Bauer. Inversamente, seria importante registrar que os países que mais receberam ajuda continuaram patinando na miséria, ou na pobreza, e assistiram ao aumento da corrupção, como observado pelo economista William Easterly, ex-funcionário do Banco Mundial, atualmente um crítico acerbo da assistência oficial ao desenvolvimento (2006).

A América Latina enfrentou vários dissabores e frustrações, comparativamente a outras regiões, particularmente em relação à Ásia, no tocante a vários temas, tanto os econômicos quanto os políticos ou sociais: integração regional, desenvolvimento social, instituições políticas, crescimento econômico, participação no comércio mundial, competitividade, liberdade econômica, democracia, direitos humanos.

A realidade não é sempre negativa, e não se pode negar os progressos reais logrados em alguns desses terrenos, a começar por uma diminuição – mas verdadeiramente muito modesta – da miséria, da pobreza e das desigualdades, ainda que de forma bastante variável segundo os países da região. Mas é preciso também reconhecer que esse desempenho aconteceu ao cabo de várias décadas de inflação acelerada, processo que constitui o pior dos impostos sobre a população mais pobre, uma vez que esta não tem meios para se defender do fenômeno. A diminuição do ritmo da inflação, nos últimos anos, respondeu sobretudo uma exigência da sociedade, bem mais do que representou uma conquista dos governos.

2 Divergência de políticas econômicas na região

Caberia, no entanto, fazer uma distinção entre três tipos de países, que praticam políticas econômicas variadas, segundo sua orientação geral com respeito ao que normalmente se chama de ortodoxia doutrinal: existem nítidas diferenças entre as orientações de políticas econômicas tomadas por eles. Quais são eles?

Primeiramente, o Chile e o México, que levaram mais longe o processo de reformas com orientação de mercado, logrando sucesso relativo na empreitada; em seguida, o Brasil e a Argentina, que ficaram no meio do caminho das reformas, e que avançam ou recuam em função dos grupos políticos que ocupam o poder alternadamente; finalmente, os países ditos bolivarianos, comandados pela Venezuela, fortemente engajados em políticas antimercado, ou de retorno à antiga preeminência do Estado na condução dos principais assuntos econômicos; aqui poderiam ser incluídos o Equador e a Bolívia, embora eles não tenham avançado tanto quanto a Venezuela chavista no caminho da estatização dos principais setores de atividade.

Outros países, como a Colômbia, o Peru, ou o Uruguai e o Paraguai, podem se aproximar do primeiro ou do segundo grupo, segundo as circunstâncias e em função de uma conjuntura que pode ser determinada pelos seus problemas específicos, pela dinâmica interna de suas economias, pelas relações com vizinhos, ou ainda pelas condições dos mercados internacionais. Os itinerários nacionais variam de maneira surpreendentemente rápida, ou por desenvolvimentos mais influenciados pelos cenários políticos do que pelas flutuações econômicas, embora estas últimas sempre influenciem os primeiros. Existem ainda casos especiais, e a Argentina certamente constitui um deles, podendo inclusive se aproximar do terceiro grupo. Da mesma forma, países aparentemente ameaçados de derrapagens constantes, pelos inúmeros problemas sociais persistentes – inclusive com ameaças de guerras civis – podem surpreender de modo positivo, como a Colômbia e o Peru, que se aproximaram do primeiro grupo.

Alguns critérios, ou parâmetros de comparação, permitem esse agrupamento em função das orientações básicas adotadas pelos três grupos de países. Os globalizados tomam a ordem global como um dado da realidade, e adaptam as suas políticas aos desafios percebidos, sempre no sentido de sua inserção naquele oceano revolto. Os reticentes, ou dubitativos, hesitam, como parece claro, a se lançar ao mar, preferindo construir anteparos às marés montantes da globalização. Os bolivarianos, finalmente, seguem mais ou menos a cartilha dos

antiglobalizadores e partem de uma recusa da ordem global para propor caminhos alternativos, que nunca ficam claros quanto aos objetivos finais.

Pode-se considerar quatro tipos de critérios para examinar a evolução recente desses três grupos de países. Alguns deles exibem indicadores objetivos, como as políticas econômicas, que podem ser avaliadas pelas taxas de crescimento, de inflação, de estabilidade monetária, de equilíbrio das contas públicas e das transações externas, entre outros. Outros critérios são de natureza mais qualitativa, como, por exemplo, a atitude em relação à integração regional ou à inserção internacional, o que também pode ser avaliado pelo número de acordos comerciais e o seu impacto nos intercâmbios externos do país. Vários outros, finalmente, pertencem a um universo mais subjetivo, ou sujeito a contestações políticas, como podem ser a adesão do país – na verdade dos dirigentes políticos – aos valores mais profundos da democracia, das liberdades individuais ou o respeito aos direitos humanos.

3 Os globalizados

O México foi o primeiro país a ter empreendido um novo caminho, imediatamente após a crise da dívida de 1982. Mesmo o Chile de Pinochet, com suas orientações mais favoráveis ao capital estrangeiro e à iniciativa privada, perdeu bastante tempo na rota da estabilização e das reformas estruturais. Entretanto, uma vez lançadas as reformas de seu modelo econômico, o Chile foi mais longe e de maneira mais consistente no caminho adotado, talvez porque o peso das tradições sociais e um sistema político muito rígido, no caso do México, atuaram para retardar o ritmo e a extensão das mudanças requeridas pela sua nova opção estratégica, que era simplesmente a de deixar de lutar contra a sua geografia para se acomodar nos benefícios de estar acoplado a um império econômico aberto.

Os mexicanos pensaram no Nafta bem mais como um tratado de “exportação” de seus excedentes demográficos do que como uma extensão do sistema já estabelecido das *maquiladoras*, essas fábricas instaladas na fronteira, de montagem de acessórios fornecidos por empresas americanas que depois voltam para o mercado americano. O México continua a servir como uma extensão da máquina produtiva dos Estados Unidos, tanto quanto de oficinas de montagem para grandes indústrias estrangeiras que querem penetrar no mercado americanos sem os mesmos custos de mão de obra do mercado final.

O Chile, em contrapartida, deu início a um processo de reformas orientadas para a produtividade e a competitividade do seu sistema econômico alguns anos depois do brutal golpe de 1973, causador de milhares de vítimas inocentes entre seus inimigos (aliás, presumidos) após que uma crise bancária e a persistência da inflação comesçassem a colocar em dúvida as capacidades gestoras dos militares, aparentemente apenas habilitados a manter o regime repressivo. Com a substituição dos responsáveis econômicos, o país também resolveu compatibilizar suas ofertas de mercado às possibilidades de sua geografia, dos seus recursos naturais, embora modernizando seus sistemas produtivos para aproveitar ao máximo suas vantagens comparativas, em linha com suas especializações de maior retorno (totalmente de acordo com a teoria ricardiana do comércio internacional). O Chile passou a se abrir ao mundo

sobre a base de acordos de livre-comércio e talvez seja hoje o país de maior extensão nessa rede de instrumentos de liberalização comercial, se não pelo seu número total, ao menos por sua incidência econômica: o país andino provavelmente consolidou uma abertura parcial ou total com cerca de 80% do PIB mundial, conjunto que compreende todo o hemisfério, a União Europeia e todos os demais grandes parceiros do sistema multilateral de comércio (e de investimentos, o que cabe também lembrar).

O crescimento registrado nos anos de 1990 lhe valeu o título de “tigre asiático” da América Latina, e mesmo as crises financeiras desses anos, ou da primeira década do novo milênio, não afetaram a sua estabilidade econômica, nem, de resto, o seu modelo de política econômica, que poderia ser chamado de neoliberal (e mantido mesmo sob a presidência de socialistas). Exceção feita aos defeitos ainda importantes no sistema de educação pública, e de uma grande desigualdade na repartição da renda nacional, o Chile talvez esteja mais à vontade no seio da OCDE do que o México ou outros países exibindo um perfil ainda mais dirigista ou intervencionista. Neste sentido, o Chile é, no conjunto latino-americano, o país que decisivamente deu um grande passo à frente.

4 Os reticentes

A situação dos “intermediários” é bem diferente. Trata-se de países que deram início a reformas muito sérias no decorrer dos anos de 1990, como o Brasil e a Argentina, mas que acabaram ficando na metade do caminho, ou que podem mesmo ter recuado a fases que já pareciam ter sido enterradas em sua história econômica. A história econômica da Argentina é extraordinária a todos os títulos, pelo sentido inverso que o país sempre deu aos resultados habitualmente esperados em termos de progressos no caminho da prosperidade e da acumulação de riquezas (BEATTIE, 2010). Um século atrás, a Argentina era mais rica do que a França, pelo menos em renda per capita: ela conseguia alcançar 73% do PIB per capita dos americanos, enquanto a França superava com dificuldades 60% (o Brasil era cinco ou seis vezes menos rico do que a Argentina, realizando, se tanto, 11% da renda da média americana). Atualmente, os Argentinos alcançam o máximo de 1/3 da renda per capita dos americanos, e são também apenas um terço mais ricos que os brasileiros. O valor agregado pela economia brasileira superou, desde muito tempo, a soma da riqueza nacional argentina, sem mencionar o produto industrial e, certamente também, diversos setores da agricultura, outrora o grande diferencial a favor do país platino (MADDISON, 2001).

Depois do golpe de Estado de 1930 – que inaugurou a longa ruptura do país com o Estado de direito – a Argentina percorreu praticamente todas as etapas de um longo processo, ainda não terminado, de declínio econômico, mas que constitui também um exemplo único no mundo de erosão contínua de suas instituições políticas. Pode-se dizer, em seu favor, que os argentinos não inverteram totalmente o manual básico de economia elementar – como o fizeram, por exemplo, os chavistas venezuelanos, com e sem Chávez –, mas maltrataram de tal forma as regras fundamentais da vida econômica que terminaram por se descobrir sozinhos em face do mundo.

Quanto ao Brasil, depois de um único ciclo de reformas efetuadas durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em meados dos anos 1990 – quando foram substancialmente modificados diversos artigos da Constituição tratando de dispositivos-chave para a vida econômico do país, entre os quais a discriminação contra o capital estrangeiro – o processo de ajustes e mudanças pós-Plano Real, para consolidar a estabilização e retomar o crescimento, ficou sob severa pressão das crises financeiras regionais e internacionais, ameaçando inclusive a sobrevivência do Real, para o qual se teve de adotar um regime de flutuação, em vista dos fortes ataques contra uma banda cambial que não resistiu à erosão das reservas internacionais do país. Os apagões de energia elétrica e a crise terminal do peso argentino fizeram o resto, mas, com o apoio de três acordos de sustentação com o FMI, o Brasil pode superar a pior fase das turbulências. A próxima foi constituída precisamente pela eleição de Lula, que havia prometido mudar toda a política econômica, sendo que o programa do PT previa calotes na dívida externa e na interna.

As privatizações efetuadas sob FHC não foram revertidas por Lula, mas este não deixou de explorar politicamente as mudanças liberais que tinham sido implementadas no governo anterior; Lula simplesmente paralisou o processo de reformas, e passou a viver sob a bonança da demanda chinesa, que permitiu sete longos anos de preços recordes nas matérias-primas exportadas pelo Brasil para aquele grande mercado. O que Lula efetivamente operou, sem qualquer constrangimento, foi um retorno ao Estado e aos ensaios de planejamento centralizado dos tempos militares, sem dispor de tecnocratas competentes como os da conjuntura autoritária anterior.

De forma geral, ocorreu um nítido viés dirigista, de protecionismo às empresas nacionais (sobretudo estatais) e de aprofundamento da carga fiscal, penalizando tanto as empresas privadas quanto os brasileiros de classe média, chamados a pagar os benefícios sociais que Lula passou a distribuir nas camadas mais pobres da sociedade. Não é surpreendente, assim, que ao cabo desse processo de extração estatal sempre crescente, as indústrias brasileiras se tenham tornado pouco competitivas – não apenas externamente, mas inclusive no próprio mercado interno –, e não especialmente por causa da concorrência predatória dos chineses (que também existe, mas o Brasil ainda tem tarifas aduaneiras bastante elevadas), mas em virtude essencialmente de problemas *made in Brazil*. A taxa de poupança nacional continuou medíocre e como o Estado passou a gastar mais consigo mesmo, a taxa de investimento manteve-se em patamares insuficientes para sustentar um crescimento autônomo superior a 2% (o resto sendo efeito da demanda chinesa e dos efeitos sobre os preços das commodities).

5 Os bolivarianos

O bolivarianismo remete mais a um rótulo – construído e desviado do conceito original pelo ex-caudilho da Venezuela, Hugo Chávez, para servir aos seus objetivos políticos – do que propriamente a um conjunto coerente de políticas econômicas. A base doutrinal seria dada por um mal definido “socialismo do século XXI”, bem mais próximo do fascismo econômico – e sobretudo político – do que de qualquer experiência análoga ao marxismo econômico.

Não existem grandes objetivos comuns aos bolivarianos – entre os quais poderiam ser ainda incluídos a Bolívia de Evo Morales, o Equador de Rafael Correa, e a Nicarágua de Daniel Ortega –, a não ser a mesma vontade de se opor ao fantasma do imperialismo americano, que parece ser o único obstáculo a que esses países se tornem desenvolvidos. Em nome desses vagos objetivos, eles se empenham em construir um simulacro de “poder popular” que se confunde, em tudo e por tudo, com os velhos regimes autoritários dominados pela figura de um caudilho que assume ares salvacionistas.

Os mal definidos bolivarianos estão entre os que mais recuaram do ponto de vista dos critérios considerados para avaliar o desempenho relativo da região e dos países, no que se refere a economia, política, democracia, direitos humanos, integração regional e inserção na economia mundial, liberdade de expressão e de imprensa, independência dos demais poderes ante o Executivo e, talvez o fator mais relevante, mobilização do subproletariado para servir de escudo – algumas vezes armado – ou de tropa de manobra a serviço do poder bonapartista.

No meio do caminho entre os globalizados e os reticentes podem ser vistos alguns países que, na verdade, se comportaram bastante bem economicamente nos últimos anos, como o Peru e a Colômbia, mas que ainda enfrentam graves problemas de ordem política e social, que pode afetar de alguma forma sua estabilidade institucional e as perspectivas para o futuro. Mas são estes dois países que concluíram uma aliança econômica com os dois globalizadores, para constituir uma área de integração mais profunda do que a existente na região, chamada de “Aliança do Pacífico”, que deve permitir-lhes prosseguir seus processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca, de maneira a apresentar uma espécie de frente comum no grande diálogo econômico e comercial que se trava atualmente no âmbito do Pacífico, em especial com os asiáticos no contexto da Apec, base possível de uma futura ampla zona de livre comércio naquela região.

Os países do Mercosul, assim como os da Alba, estão completamente à margem desses arranjos pragmáticos que se estabelecem em torno de novas oportunidades comerciais, mas sobretudo de investimentos diretos das grandes empresas multinacionais que se situam na vanguarda do progresso tecnológico. Peru e Colômbia se engajaram resolutamente nessa direção, com o Chile e o México, e não importa muito aqui se a liberalização comercial que eles fizeram entre eles – quase total, mas cobrindo uma parte pequena do comércio total de cada um deles – não produzirá grandes efeitos nas correntes de comércio adicionais que forem criadas pela Aliança do Pacífico: o importante, na verdade, não é tanto a integração entre eles – que será sempre relativamente limitada – mas a decisão de se abrir aos novos circuitos da integração produtiva global, algo que os reticentes desdenham, ou ainda não se decidiram a enfrentar.

Os outros dois pequenos membros do Mercosul, Paraguai e Uruguai, já sinalizaram, em diversas ocasiões, que estariam dispostos a seguir adiante na integração global, independentemente das reticências do bloco, mas, por um lado, eles são obstados pelas regras comuns – que na verdade atuam como uma camisa de força – de se negociar conjuntamente e, por outro, pelo próprio caráter errático de seus cenários políticos internos. Em face da relativa estagnação do Mercosul, eles podem deixar de ser indecisos e tomarem partido pelo bloco que preferiu avançar.

6 Avanços e recuos na América Latina

A América Latina, durante a maior parte da história contemporânea, foi estatista, protecionista, dirigista, características geralmente legitimadas por um projeto qualquer de desenvolvimento. As reformas dos anos de 1980 e das décadas posteriores estabilizaram parcialmente economias assoladas por inflações virulentas, mas poucos países continuaram a seguir o caminho das reformas estruturais para abrir suas economias, reduzir os gastos do Estado, capacitar a mão de obra ou melhorar as infraestruturas. Os países que o fizeram, de maneira mais acabada, foram recompensados com taxas de crescimento sustentadas, como foi o caso do Chile. Os países menos capazes de avançar nas reformas – seja por falta de liderança política, seja por alguma maldição dos recursos naturais, como acontece facilmente com o petróleo – estão em grande medida condenados a repetir a história de *booms and busts*, de um crescimento errático seguido de uma crise, ou até de uma recessão.

Pode ocorrer, também, que países reticentes só consigam avançar em marcha irregular, comumente chamada de “voo de galinha”, em virtude desses saltos frustrados, buscando uma decolagem sempre comprometida pelo peso do Estado, pela falta de poupança e de investimentos, ou pela ausência de inovação técnica, dos quais decorre o “eterno retorno” à exportação de matérias-primas, como parece ser atualmente o caso do Brasil. De maneira geral, o Brasil e a América Latina parecem ter sido confirmados num papel substantivo de fornecedores de matérias-primas para os países industrializados, inclusive, e sobretudo, para a China.

Essas experiências diversas em matéria de desenvolvimento podem ser reavaliadas em função de algumas regras simples de políticas macroeconômicas e setoriais que, caso bem implementadas, são potencialmente capazes de sustentar um processo de crescimento econômico com transformação produtiva e distribuição social dos resultados. Estas regras estão compreendidas nos seguintes conjuntos de políticas: 1) estabilidade macroeconômica; 2) microeconomia competitiva; 3) boa governança, instituições sólidas, regras estáveis; 4) alta qualidade dos recursos humanos, via educação geral e especializada; 5) abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros.

Vejamos agora, um pouco mais em detalhe, estes cinco requerimentos de políticas econômicas.

7 Estabilidade macroeconômica

A condição básica dessa situação, que permite taxas sustentadas de crescimento econômico e oferece aos agentes privados perspectivas seguras de investimentos produtivos, são regras estáveis na política econômica, e estas são feitas de previsibilidade, baixa volatilidade do regulador principal – ou seja, o contrário do ativismo governamental extremo que costuma caracterizar a ação pública na região, com mudanças repentinas de regras – e de um conjunto de indicadores no plano macroeconômico que apontam para: (a) taxa de inflação relativamente reduzida, de preferência dentro da média mundial; (b) taxa de inflação inferior ao nível habitual

das taxas de juros; (c) equilíbrio aceitável das contas públicas, que não precisam apresentar superávits fiscais de forma permanente, nem é desejável que o façam, mas cujo déficit deve ser mantido numa progressão inferior ao do crescimento do produto; (d) déficits orçamentários preferencialmente financiáveis internamente, ou com apelo a capitais externos a taxas de juros compatíveis com o crescimento das receitas de exportações; (e) a taxa de juros referencial da autoridade monetária deveria estar o mais possível ajustada aos níveis do mercado, e se possível afastadas das preferências políticas do governo (o que recomenda uma autoridade monetária independente); (f) taxa de câmbio com paridade realista, o que geralmente é feito pelo próprio mercado, não pelas manipulações do governo, o que recomenda, igualmente, uma adesão ao regime de flutuação, com um mínimo de intervenções governamentais; (g) mercado de capitais aberto e concorrencial, sem muitas barreiras ao ingresso de novos participantes, o que também permitiria fazer baixar o custo do capital e a oferta de financiamento, aliás para o próprio governo.

Uma adesão a estas poucas regras de políticas macroeconômicas transparentes e sadias permitiria oferecer um ambiente de negócios sem muitos sobressaltos, para o maior benefício dos agentes econômicos privados, que, animados dos seus “espíritos animais”, são os que oferecem empregos, introduzem inovações, criam renda e riqueza para a sociedade. Ora, se considerarmos esses critérios, parece inevitável concluir que a maior parte dos países latino-americanos, na história econômica do último meio século, conheceram poucos períodos contínuos de estabilidade macroeconômica, menos ainda longos períodos. Basta lembrar os episódios de acelerações da inflação em quase todos eles, as mudanças de moedas (podendo chegar inclusive à dolarização completa), as emissões incontroláveis, os tabelamentos de preços, enfim, todos os tipos de atentados mais ou menos graves nos planos fiscal, monetário e cambial. A região assistiu a fugas repetidas de capitais, a uma sucessão incontável de programas de socorro emergencial por parte do FMI, tanto quanto a inúmeros planos mal concebidos e mal aplicados de estabilização, que certamente não acrescentaram muito à credibilidade dos governos, ao contrário. Depois de tantos desastres e humilhações impostas pelos mercados, a maior parte dos governos parece ter encontrado uma espécie de convivência aceitável com as regras elementares do jogo econômico, embora alguns deles ainda se permitam a tarefa arriscada de desafiar ou até de negar as leis mais fundamentais da economia, sempre com as melhores intenções possíveis. Nem todos os países bolivarianos ousaram, como os governos chavistas da Venezuela, inverter os manuais de economia aplicada, pelo menos não na extensão praticada naquele infeliz produtor de petróleo, mas um ou outro reticente – e o governo peronista argentino entra nessa categoria – encarnou a inglória missão de desafiar os mercados e as modestas regras da racionalidade econômica.

8 Microeconomia competitiva

Conceito muito amplo, que significa, antes de qualquer outra coisa, fazer com que os agentes econômicos trabalhem num ambiente de livre competição, ou seja, sem barreiras à entrada de novos concorrentes nos diferentes mercados de bens e serviços; ele também

significa a ausência de monopólios ou cartéis, com amplas facilidades para intercâmbios e relações com parceiros externos – de onde costuma provir o essencial dos capitais e tecnologia para países e empresas dotados de baixa capacidade de inovação, como os da região latino-americana. Em combinação com as regras macroeconômicas transparentes e estáveis, a competição aberta num ambiente de livre mercado, sem regulações excessivas e sem privilégios para grupos de interesse, pode contribuir para a atração de novos investidores desejosos de testar suas vantagens intrínsecas, sem temer mudanças intempestivas de regras em favor de algum monopólio estatal ou cartel setorial.

Aqui também é preciso reconhecer que a América Latina constitui, talvez, o continente que mais conheceu nacionalizações – ou seja, estatizações – no último meio século, fora do mundo socialista (já praticamente enterrado no último quarto de século). Os monopólios europeus do pós-guerra abrangiam frequentemente os serviços públicos; na América Latina eles extrapolaram facilmente para o terreno produtivo, cobrindo inclusive atividades comerciais ou mesmo nos produtos de base, quando ele poderiam mais racionalmente submeter-se a regras de concorrência num ambiente privado, o que permitiria certamente ganhos de produtividade, uma noção praticamente desconhecida no setor público. Não é raro que as companhias do Estado – em muitos casos antigas empresas sob o controle de investidores estrangeiros, quando capitais e expertise nacionais eram insuficientes – sirvam de cabides de empregos bem remunerados (e bem pouco produtivos) a amigos do poder. Não é preciso lembrar, tampouco, os muitos casos de setores concorrenciais eventualmente “encolhidos”, sob um novo regime de concessões públicas modelado, precisamente, para favorecer a formação de lucrativos cartéis de fornecedores amigos do mesmo poder.

9 Boa governança, instituições sólidas, regras estáveis

Líderes medíocres e má governança não são um privilégio exclusivo da América Latina: eles podem ser encontrados em todas as partes, até mesmo nos países mais avançados. Mas bastaria, por exemplo, fazer o relato pouco edificante da instabilidade institucional na região para se constatar que ela talvez tenha exagerado na aplicação da famosa frase do conde Lampedusa, segundo a qual é preciso mudar alguma coisa para que, finalmente, tudo fique no mesmo lugar. Pode-se contar, a esse respeito, o número de constituições promulgadas no Equador, na Bolívia, ou mesmo no Brasil, para se medir a profunda instabilidade institucional do continente, entre golpes de Estado, regimes militares e governos populistas, aliás até hoje. Algumas constituições são tão prolixas e abrangentes, que para alterar uma regra qualquer das atividades correntes – digamos, trabalho doméstico ou qualificação de jornalistas – se deriva facilmente para uma minicrise parlamentar, ou entre os poderes, já que se requer maiorias qualificadas para fazê-lo (no Brasil, por exemplo).

Uma outra característica da região é o reforço constante do poder executivo, em certos casos do novo líder popular diretamente, em detrimento do poder legislativo e muito frequentemente no contexto de fortes pressões contra o Judiciário. Os países ditos bolivarianos são exemplares, no mau sentido da palavra, na aplicação dessas novas regras de servidão

involuntária. O controle das receitas públicas e a manipulação dos orçamentos constituem elementos fundamentais desse processo de submissão dos dois outros poderes, nominalmente independentes, mas sujeitos às pressões do executivo. Os exemplos abundam, na América Latina, de práticas perversas nesse terreno.

Na Venezuela chavista ou na Argentina peronista se viu, muito frequentemente, ou ainda se vê, a promulgação de leis atribuindo ao chefe de Estado a competência exclusiva para alterar o orçamento ao seu bel-prazer, ou para emitir decretos executivos com força de lei (o que existiu, por exemplo, no regime militar brasileiro). Aliás, é duvidoso que na Venezuela se aplique um orçamento formal, aprovado pelo Parlamento (mesmo chavista), ou que as receitas de uma companhia todo poderosa, como a PDVSA, sejam integradas ao processo orçamentário normal. No Brasil, mesmo na ausência dessas práticas tão deletérias para a boa gestão dos recursos públicos, ocorrem frequentemente chantagens recíprocas entre o executivo e o legislativo na definição e na implementação dos orçamentos anuais, e são por demais conhecidas as práticas de “emendas orçamentárias” aumentando artificialmente a previsão de receitas e contemplando projetos paroquiais que se pretende converter em “despesas obrigatórias”. Tais procedimentos são tão comuns que já se convencionou chamar os deputados de “vereadores federais”.

A maior parte dos analistas políticos concorda em enfatizar os defeitos de fábrica dos regimes democráticos na região, felizmente poupada, atualmente, dos aspectos mais sombrios conhecidos durante as ditaduras militares ou sob regimes monocráticos de alguns caudilhos de opereta. A contrapartida é que se caiu, em vários casos, em simulacros de democracia, regimes eletivos que derivam para o populismo plebiscitário, ou mesmo em contrafações do cesarismo e do bonapartismo, por meio dos quais se degrada e se deforma a noção mesma de democracia, sem a necessidade de golpes ou de rupturas formais do sistema, ao mesmo tempo em que se suprime a dissidência ou as forças de oposição por vias aparentemente legais. A Venezuela chavista é o exemplo mais acabado desse tipo de “inovação” política.

10 Alta qualidade dos recursos humanos, via educação geral e especializada

A má qualidade da educação, em todos os níveis, juntamente com a desigualdade estrutural na repartição da renda, são características comuns a quase todos os países latino-americanos. Independentemente da existência de universidades mais ou menos antigas, é um fato que a escola pública de base – elemento essencial de ascensão social em todos os países – permanece um obstáculo à incorporação das camadas mais pobres a trabalhos de qualidade e a uma remuneração digna. Mais recentemente é a educação secundária que se tornou um ponto de estrangulamento para a expansão adequada do ensino superior, que permanece ainda uma reserva de mercado para uma pequena fração da faixa etária de 18 a 24 anos, mesmo se a expansão quantitativa, à base de verdadeiras fábricas privadas de diplomas, permitiu absorver uma pequena parte da demanda reprimida. É isto que explica, em grande medida, a fraca produtividade do trabalho e o nível medíocre da inovação técnica. Basta conferir as tabelas do PISA, e os lugares ocupados pelos países da região, para se convencer desta triste realidade.

O que seria preciso, então, fazer? As soluções não são simples e demandam algum tempo, à condição que se caminhe na boa direção, o que não é verdadeiramente o caso, ao se observar diversos exemplos de massificação populista do ensino em alguns países da região. Aparentemente, os Estados pretendem fazer economias num setor vital para o progresso do país: eles hesitam em reformar as carreiras e a formação dos professores, introduzindo, por exemplo, sistemas de remuneração por mérito; eles tampouco pretendem enfrentar sindicatos profissionais que se entrincheiraram num falso democratismo – e num puro corporatismo –, tanto quanto na defesa de uma isonomia tão irrealista quanto nefasta, do ponto de vista das responsabilidades individuais dos mestres nos desempenhos dos estudantes. As técnicas pedagógicas, por sua vez, continuam a formar professores que insistem numa falsa ideologia da “consciência cidadã” – à la Paulo Freire – em lugar de se concentrar nos conteúdos e nas competências reconhecidas e necessárias nas disciplinas centrais para a formação dos estudantes. Vai ser muito difícil extirpar os sistemas educativos latino-americanos desse amontoado de perversões pedagógicas acumuladas durante tanto tempo.

11 Abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros

Finalmente, se chega às questões diretamente ligadas às orientações de política econômica externa, tocando em temas que foram frequentemente envelopados numa aura maldita, enfeixada sob o conceito viciado do neoliberalismo. Nada disso é válido, obviamente: a abertura econômica, a liberalização do comércio internacional, bem como a receptividade aos capitais estrangeiros, não podem ser considerados como sinônimos de submissão aos interesses estrangeiros; a participação nos fluxos dinâmicos dos intercâmbios externos constitui um dos vetores mais poderosos da modernização tecnológica e da integração à redes produtivas mundiais. A China e a Índia, por sinal, não conseguiram verdadeiramente decolar até que se declararam abertas a esses fluxos, colocaram suas diásporas respectivas espalhadas pelo mundo a serviço de seus setores produtivos nacionais e começaram a receber investimentos diretos para sustentar seus processos de inserção global.

Não é necessário ser liberal para se abrir ao comércio e aos investimentos internacionais, como aliás é observado em diversas experiências na Ásia, região que se fez conhecida, nas últimas décadas, por políticas fortemente dirigistas ou mesmo protecionistas. A lição relevante para os países latino-americanos, de fato, é que os tigres asiáticos jamais se recusaram a participar das trocas internacionais ou em receber investimentos estrangeiros, sem por outro lado renunciar a políticas ativas nos terrenos industrial e tecnológico, e mesmo a certo mercantilismo no plano dos intercâmbios comerciais; o essencial era o fato de estar ligado aos mercados internacionais para poder aproveitar as vantagens dos fluxos nas duas direções. Incidentalmente, os asiáticos sempre foram mais responsáveis em suas políticas monetárias e fiscais, e eles também tiveram o cuidado de estimular a educação universal e a técnico-profissional, duas condições chaves para dispor de uma mão de obra capacitada para tarefas mais complexas do que a simples assemblagem de acessórios, partes e peças feita por *maquiladoras* de fronteira.

12 Aprofundamento das divergências?

A América Latina não conheceu as guerras que assolaram a Europa no decorrer do século XX, ou desastres humanitários tão extensos como os da África; tampouco experimentou a miséria extrema de certas regiões da Ásia, sobretudo aquela ainda mais extrema do subcontinente indiano. Ela ficou na média do mundo em desenvolvimento, e ali estacionou, conseguindo evitar os bloqueios africanos, mas sem lograr construir economias dinâmicas como as da Ásia Pacífico. Entre o início dos anos de 1960 e o final do milênio, pode-se dizer que essas duas regiões trocaram de lugar, em termos de comércio, de investimentos, de renda, de inovações tecnológicas e de inserção na economia global.

Na verdade, a América Latina se recolheu sobre si mesma, e isso tem um custo em termos de progressos tecnológicos – ou melhor, de atrasos – e de perda de oportunidades de acesso a mercados mais amplos. Ainda hoje, enquanto a bacia do Pacífico constrói, pouco a pouco, um imenso espaço de produção e de intercâmbios industriais, comerciais, financeiros e tecnológicos do mais alto nível, os latino-americanos se orgulham de organizar encontros exclusivamente latino-americanos – sem a tutela do império, como dizem alguns – e criam organismos para seu uso exclusivo, como se o estabelecimento de novas burocracias alheias ao controle de Washington pudesse lhes garantir ganhos que eles supostamente não poderiam obter no plano hemisférico.

O que, sobretudo, é preciso constatar, entretanto, não é tanto a existência de resultados contrastados dentro da América Latina – já que isso é absolutamente normal, como ocorre frequentemente em continentes tão vastos, como também acontece na Ásia, na África, ou mesmo na Europa, onde, a despeito da união política que engloba agora quase três dezenas de países, ainda se vive num mosaico de povos e de culturas –, quanto uma tendência latente que confirma o aprofundamento da diversificação estrutural das políticas econômicas nacionais, segundo as linhas já expostas anteriormente: existem países que perseguem incessantemente sua inserção nos mercados globais – e o Chile constitui o exemplo mais evidente desse tipo de atitude –, assim como existem outros que resistem e procuram conter esse processo – como vimos nos casos dos reticentes, como o Brasil e a Argentina. Também existem alguns outros, finalmente, que pretendem fazer girar para trás a roda da História, como se fosse realmente possível impedir processos econômicos de continuar avançando, ainda que de forma contraditória; de fato é possível, mas ao custo de um isolamento das correntes mais dinâmicas da economia internacional, e ao preço de controles cada vez mais extensos, e inúteis, para impedir os seus povos de aceder aos benefícios da globalização.

Os líderes políticos desses últimos países, os bolivarianos, correm o risco de fazer suas sociedades retrocederem vários anos em direção ao passado, se seguirem seus instintos no sentido de qualificar a democracia – quer seja “popular”, ou “participativa”, ou ainda “direta” – e de controlar pelo alto as engrenagens da vida econômica. De seu lado, os reticentes podem, por suas hesitações, atrasar os ajustes necessários ao ingresso dessas sociedades no grande turbilhão da globalização. Num ou noutro caso, eles correm o risco de simplesmente fazer com que a América Latina continue a acompanhar com um passo hesitante o ritmo irregular e desigual dos progressos econômicos e sociais que se desenvolvem em escala planetária.

Infelizmente, nem todo mundo consegue acelerar o carro de bois da História, ou substituí-lo por veículos mais ágeis, capazes de levar adiante sociedades inteiras de maneira mais rápida. Essas acelerações só acontecem muito raramente no itinerário histórico das nações. A América Latina, com muito poucas exceções, não parece ainda preparada, ou capacitada, para empreender uma via mais rápida em direção à modernidade.

Referências bibliográficas

- BARRO, R.; SALA-I-MARTIN, X. 1995. *Economic Growth*. 2ª.ed.; Cambridge, Mas.: The MIT Press.
- BAUER, P. 1957. *The Economics of Under-developed Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BEATTIE, A. 2010. *False Economy: a surprising economic history of the world*. New York: Riverhead.
- EASTERLY, W. 2006. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Nova York: Penguin Books.
- MADDISON, A: 2001. *The World Economy: a millenial perspective*. Paris: OECD.
- MYRDAL, G. 1970. *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Program in Outline*. New York: Pantheon Books.
- MYRDAL, G. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nation*. Londres: Allen Lane: The Penguin Press.

Recebido em: 13 mar. 2014

Aprovado em: 27 out. 2014