

## O LEGADO DO NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA DO SUL

A crise atual da América do Sul é uma crise de emprego ou, mais rigorosamente, de ocupação remunerada. Jamais as taxas oficiais de desocupação urbana na região estiveram tão altas, durante tanto tempo. A crise financeira, que, por freqüentar mais as manchetes nas análises de conjuntura (e por interessar sobretudo aos ricos), costuma chamar mais atenção, não passa de um condicionante externo do drama regional: ela é a contraface espúria da abertura irresponsável dos mercados financeiros por parte de economias que não estavam preparadas estruturalmente para isso em termos de capacidade e eficiência exportadora.

Em 2001, a taxa de desocupação urbana (sem mencionar o subemprego) atingiu 7,3% na Bolívia, 8% no Chile, 8,2% no Peru, 9% no Equador, 14% na Venezuela, no Uruguai e no Paraguai, 15,04% no Brasil (Censo de 2000), 16,7% na Argentina, 18,2% na Colômbia. Essa situação crítica do mercado de trabalho regional levou a uma queda generalizada da renda do trabalho. É um desastre social sem paralelo. E o mais grave é que, diferentemente da Europa Ocidental, onde o desemprego também tem sido elevado, aqui praticamente não existem estruturas de apoio ao desempregado e seus dependentes.

Dentro dos marcos do neoliberalismo, que comanda a política econômica padrão de toda a região, não existe solução para o

desemprego. Mais do que isso: a terapia neoliberal para a crise financeira (restrições fiscais e monetárias), a fim de atrair recursos externos, implica um agravamento do desemprego, já que prolonga a recessão. O receituário sequer é solução para a própria crise financeira: evita a morte, topicamente, por injeção de dinheiro emprestado para rolar empréstimos anteriores, mas não o agravamento da doença, pela sobrecarga posterior dos juros da dívida e dos dividendos.

Uma compreensão profunda do drama econômico e social sul-americano não requer mais que os elementos básicos da teoria keynesiana. Desemprego é o equivalente de um baixo nível de investimentos, e um baixo nível de investimentos é a evidência da expectativa do empresariado de uma baixa demanda efetiva por bens e serviços. Não há como aumentar a demanda interna por dentro da economia privada: ela é uma função da renda, e a renda é função do investimento. Se o investimento não aumenta, não aumenta nem o consumo, nem a poupança potencial. A recessão se instaura de forma permanente.

É verdade que a demanda efetiva pode aumentar puxada pelas exportações. Contudo, isso depende do mercado internacional e da competitividade externa da economia. O mercado internacional depende de fatores fortuitos e, na atual conjuntura, exceto pelo alto déficit comercial norte-americano (mas contrariado pela queda do dólar frente ao euro e ao iene), não tem sido favorável. Já a competitividade externa

da economia depende, entre outros fatores, de condições do mercado financeiro interno e da infra-estrutura (logística e energia) que se têm mantido num nível depressivo justamente em função da contração da política fiscal-monetária.

A receita canônica keynesiana de tirar uma economia da recessão e reduzir o desemprego é aumentar a demanda efetiva por fora da economia privada, isto é, através do dispêndio público autônomo, ou do déficit público (ou ainda do influxo de capitais externos). Ao mesmo tempo em que cria demanda (e portanto estimula o investimento), a parte do déficit público coberta por emissão de títulos oferece uma base para o aumento da poupança financeira líquida do setor privado, que resultará necessariamente do aumento dos investimentos produtivos, da renda e dos lucros.

No quarto de século posterior à Segunda Guerra Mundial essa foi a política seguida por praticamente todos os países industrializados, gerando o mais espetacular ciclo de expansão da história do capitalismo, e consolidando as chamadas economias do bem estar social, de virtual pleno emprego. Embora sem grandes progressos sociais, também nós participamos, na América do Sul, desse processo, através das políticas desenvolvimentistas que criaram as bases da infra-estrutura econômica e da industrialização regional. Somente nos anos 80, depois da crise da dívida externa, é que as políticas neoliberais se tornaram uma praga

generalizada em todo o mundo, nos engolfando nela em condições particularmente perversas.

Por que algo que é tão simples na teoria, como a economia do pleno emprego, se tornou anátema na prática? As razões profundas serão examinadas adiante, mas dois aspectos devem ser considerados desde logo. Primeiro, numa economia prematuramente globalizada que possibilita a fuga para o exterior de todo novo fluxo de poupança, os mecanismos keynesianos de multiplicação do investimento interno não funcionam. Parte do efeito do aumento do investimento induzido pelo déficit público se perde no meio do caminho, sob a forma de remessa de capitais para o exterior.

Em segundo lugar, no esforço de reter internamente os fluxos de poupança, o Banco Central aumenta as taxas básicas de juros (neutralizando o efeito expansionista da parte do déficit público financiada por emissão monetária), inibindo por este lado a retomada dos investimentos. Por aí se vê que não é possível promover uma política de pleno emprego na América do Sul sem enfrentar a questão externa. Isso não significa que a forma eficaz de enfrentar a questão externa seja a imposta pelo FMI. Não significa nem mesmo que a “questão externa”, conforme vista pelo FMI, seja a questão externa vista pelo ângulo de uma política de pleno emprego.

O modelo de economia política do FMI, adotado voluntariamente ou não na América do Sul, visa estritamente a garantir os fluxos de pagamentos externos das economias regionais. A crise é definida como a situação em que os países não conseguem pagar esses compromissos – juros, dividendos, e tudo mais que forma o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Para restaurar a capacidade de pagamento, o Fundo receita a realização de superávits orçamentários, com o duplo propósito de criar um fluxo financeiro no setor público equivalente ao déficit externo, e de gerar excedentes exportáveis na economia real no mínimo nesse montante.

Mais do que isso, os compromissos com o Fundo incluem restrições também ao investimento do setor produtivo estatal, incluindo-o como déficit dentro do conceito de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Do ponto de vista macroeconômico, isso é um contra-senso: o investimento de uma estatal financiado por empréstimos tem um impacto mínimo sobre as reservas bancárias, pois meramente converte poupança financeira em investimento. Por outro lado, em termos macroeconômicos, o investimento de uma estatal financiado por empréstimos em nada difere do investimento privado equivalente. Na realidade, a pressão para reduzir esses investimentos-déficits nada mais é que uma pressão espúria pela privatização.

Vê-se muito claramente que isso é o exato oposto de uma política de promoção do pleno emprego: em lugar de déficit público para

estimular a demanda, superávit público para gerar excedentes exportáveis; em lugar de investimento estatal novo para promover o desenvolvimento, privatização das estatais produtivas convertendo patrimônio público em patrimônio privado. Os superávits públicos esterilizados têm um efeito contracionista na economia, sustentando as taxas de juros num patamar elevado. Isso também reduz os estímulos ao investimento. O efeito líquido é o aumento do desemprego. E nem se pode dizer que é um efeito indesejado, porque não existe, realmente, outra forma de gerar excedentes exportáveis numa economia posta deliberadamente em recessão a não ser diminuindo o consumo interno.

Naturalmente que os ideólogos do neoliberalismo – os do Fundo, e os seus asseclas que se encontram aboletados nas posições de mando nas economias sul-americanas – têm uma versão teórica sobre como se vai superar a crise. A mágica são os investimentos externos. Supõe-se que, com as contas internas e externas em dia, o país atrairá novos investimentos estrangeiros, com o que a produção retomará e, com ela, o emprego. O que não se explica é como o investimento produtivo novo vai retomar sem o estímulo, em curto prazo, de um aumento da demanda efetiva, e, em longo prazo, de condições eficientes de infraestrutura que só o investimento público pode garantir. (No Brasil, o investimento externo de risco tem sido considerável, só que destinado principalmente a trocas patrimoniais – compra de estatais e de empresas

privadas em funcionamento -, portanto, sem criar capacidade produtiva nova e nem emprego.)

A rigor, o que o FMI faz é preparar o terreno para o passeio seguro do capital financeiro especulativo pelos caminhos rendosos das economias subcontinentais, favorecido pelos ganhos extraordinários da privatização de estatais, política à qual tiveram que ceder todos os países da América do Sul, com exceção do pequenino Uruguai. Para o funcionamento do esquema não é necessário que o desemprego caia, nem isso é realmente possível no marco de seu modelo. Basta que haja suficientes excedentes exportáveis para sancionar as remessas de capitais, o que se consegue não por aumento de produção, mas reduzindo o consumo interno.

A economia política por trás desses processos é, como já mencionado, uma inversão das políticas keynesianas do New Deal e do pós-guerra. O furor especulativo que levou à Grande Depressão dos anos 30 não é muito diferente do que acontece na economia globalizada dos anos 80 para cá. O New Deal representou uma mudança do eixo de acumulação capitalista do sistema financeiro especulativo para o sistema produtivo, com forte indução do Estado. A contra-revolução liberal (ou o neoliberalismo) a partir dos 80 consiste num deslocamento do eixo de acumulação do capital do sistema produtivo para o sistema especulativo, com a redução ao mínimo do papel do Estado na economia.

\* \* \*

Neste ensaio, a análise das perspectivas econômicas, sociais e políticas da América do Sul estará centrada nos processos macroeconômicos em curso no Brasil e na Argentina, com referências esporádicas a outras economias regionais. A razão é que o modelo básico é o mesmo, sendo o argentino apenas uma variante dele um pouco mais extravagante, pela tentativa de dolarização formal do seu sistema monetário. Será usado um modelo estilizado de política fiscal e monetária para destacar a disfuncionalidade da política econômica adotada na região em confronto com as políticas praticadas nos países industrializados, em especial nos Estados Unidos e na União Européia.

A teologia neoliberal da economia “saudável”, difundida universalmente do Brasil ao México, da Europa ao Japão, de Paris a Moscou, se apóia fundamentalmente na noção de que o déficit público é um mal em si, porque causa inflação. E o traduz num lema de suposto bom senso, tornado muito popular, segundo o qual a economia de um país é igual à economia de uma casa, cuja boa administração deve seguir o princípio de que não se pode gastar mais do que se ganha. (O fato de que a economia hegemônica, os Estados Unidos, esteja quase permanentemente em déficit é um fato perturbador, mas omitido.)

A sacralização da idéia de que déficit público sempre deve ser evitado, independentemente das condições da economia, no Brasil tem

suas expressões máximas nos acordos com o FMI e na Lei de Responsabilidade Fiscal – um desses extraordinários expedientes de manipulação da opinião pública pelo qual, dando-se a uma lei de contração fiscal-financeira o nome de lei responsabilidade fiscal, a imensa maioria do público, que nada entende de sistema fiscal nem de finanças públicas, mas quer responsabilidade de gestão dos governantes, acha que tem diante de si, efetivamente, uma lei de responsabilidade, e que os problemas de administração fiscal ficam por isso resolvidos.

Vou apresentar alguns fundamentos teóricos<sup>1</sup> para sustentar que, numa economia em recessão ou com alto desemprego, é o princípio oposto ao da economia de dona de casa que deve reger uma boa administração pública – isto é, o Governo pode e deve gastar mais do que arrecada, sem medo de que com isso esteja estimulando a inflação. Vou mais adiante: na história do capitalismo, o déficit público sempre foi a norma e desempenhou um insubstituível papel anticíclico, sendo praticamente a única forma de reverter a recessão e o desemprego. Em seguida, vou me ater à situação brasileira e argentina presente e suas perspectivas, com uma sugestão de reestruturação.

O alto desemprego e a recessão, num país capitalista, podem ser interpretados como uma situação na qual o nível de dispêndio global, público e privado, interno e externo (exportações), é inferior à

---

<sup>1</sup> O argumento está baseado no livro de L. Randall Wray, **Understanding Modern Monday. The Key to Full Employment and Price Stability**, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

capacidade produtiva potencial de bens e serviços da economia. Em termos keynesianos, isso se traduz como uma insuficiente demanda efetiva frente à capacidade produtiva. Significa, do lado financeiro, que parte da poupança potencial da sociedade não se realiza como investimento, ficando na forma de reservas bancárias disponíveis ou de reservas familiares em dinheiro – a famosa preferência pela liquidez de Keynes.

Nessa situação, o único agente econômico que pode quebrar o ciclo de desemprego e recessão é o Governo, pois somente ele pode aumentar o dispêndio global através de emissão monetária líquida, absorvendo a poupança líquida privada. O setor privado, naturalmente, não pode fazer isso: qualquer aumento de consumo ou de investimento de uma empresa isolada será compensado pela queda em outros setores, já que o investimento global está limitado pela demanda agregada, e a demanda agregada, pelo desejo dos agentes privados de ter uma proporção elevada de poupança financeira líquida (títulos públicos).

Quanto ao investimento externo, ele só pode desempenhar essa função de estímulo se tratar de empreendimento novo, e não mera troca de patrimônios (como vem ocorrendo no Brasil). Assim mesmo, financeiramente, é necessário que represente um saldo líquido em reservas e o Governo emita os reais correspondentes, abstendo-se de enxugar esses recursos através de política monetária contracionista. Na prática, a entrada de investimentos líquidos novos em nível relevante

numa economia em recessão e com alto desemprego é improvável, e por certo insuficiente para reverter o ciclo de desemprego.

Examine-se agora o processo pelo qual o dispêndio governamental, num nível acima de suas receitas correntes (déficit público), reativa a economia em recessão. Quando faz um dispêndio (compra bens e serviços, ou paga aposentadorias e pensões), o Governo emite um cheque contra a conta do Tesouro no Banco do Brasil (ou no Banco Central). O beneficiário saca o cheque no caixa ou o deposita. Em qualquer caso, exceto por uma pequena quantidade de dinheiro guardado no bolso ou em casa como reserva, esses recursos retornam todos ao sistema bancário, aumentando as reservas bancárias. A rigor, o que aconteceu foi uma emissão monetária líquida.

Essa emissão criou demanda nova efetiva na economia, seja diretamente, pelos bens e serviços que o Governo comprou, seja indiretamente, pelos bens e serviços que os beneficiários dos gastos do Governo comprarão em seguida, e daí em diante (efeito multiplicador). É um estímulo para a retomada. Como essa demanda nova se exerce sobre uma capacidade produtiva e de emprego que estão ociosos, não há risco de inflação de demanda. A oferta de bens e serviços e o emprego aumentarão proporcionalmente, enquanto os preços nominais continuarão estáveis (o que não quer dizer que não possa haver inflação por outros motivos, como se verá adiante).

O que acontece do lado financeiro? O dinheiro emitido sob forma de cheques pelo Governo volta em sua maior parte ao sistema bancário sob a forma de reservas em nome de depositantes. Um aumento de reservas pressiona a taxa de juros para baixo. Se o Banco Central está articulado com o Tesouro numa política de expansão, ele deixa a taxa de juros cair até um nível considerado desejável para estimular a demanda e o investimento. A partir desse ponto, mediante operações de open market, ele oferece títulos públicos ao mercado em troca de reservas. Os bancos vão aceitar, porque, no curto prazo, não têm alternativas para aplicação das reservas. Com isso se mantém a taxa de juros no nível desejado.

Por aí se vê que, numa divisão de funções entre Tesouro e Banco Central, cabe ao Tesouro a emissão monetária, e ao Banco Central o controle da taxa de juros. Dado que, por conta da emissão monetária, o nível de reservas atinja um patamar muito elevado, esgotando os títulos públicos que o Banco Central tem em carteira, o Tesouro deve emitir mais títulos públicos, a fim de permitir ao Banco Central lastrear as operações do open. Em qualquer caso, deve ser entendido que o Tesouro não emite para financiar o déficit, mas simplesmente para trocar obrigações que não rendem juros (emissão de moeda) por obrigações que rendem juros (títulos) no mercado de reservas bancárias.

Quem financia o déficit público, em última instância, é a parcela mobilizada da ociosidade e do desemprego na economia: com seus

pagamentos adiantados, o Governo desloca a demanda privada, no início, mas uma demanda nova equivalente logo é atendida pelo aumento dos investimentos novos gerados pelos gastos públicos líquidos (acima das receitas correntes). Não há nenhuma razão para que esse processo gere inflação. Na verdade, pode até concorrer para a estabilidade dos preços, na medida em que o aumento da produção implique ganhos de escala e melhora na eficiência do setor privado.

Este é um caso abstrato, no qual Tesouro e Banco Central operem conjuntamente a política fiscal-monetária – como, aliás, ocorre na prática nos Estados Unidos, e deveria ocorrer sempre que se trata do que tem sido chamado por novos teóricos keynesianos nos EUA de “finanças funcionais”. No caso concreto brasileiro, onde se introduziu a tontice do Banco Central independente, este último pretende controlar diretamente a emissão monetária, a taxa de juros, a taxa cambial e, indiretamente, a inflação. O Tesouro, em tese, ou é neutro do ponto de vista da emissão (orçamento primário equilibrado), ou contracionista e deflacionista (superávit primário).

É que, no Brasil, o roteiro dos gastos públicos segue dois rumos diferentes, conforme sua natureza: se forem gastos financeiros (juros), o Tesouro como que saca contra uma conta sem fundos (emissão líquida), oferecendo ao credor privado obrigações que rendem juros (títulos) – por aí, está sendo expansionista, pois a moeda financeira pode transformar-se, via open market, em transações correntes, dependendo

da vontade do titular; se forem gastos correntes de custeio e de investimento, simplesmente não pode operar em déficit, porque os ordenadores de despesas do setor público irão para a cadeia se emitirem cheques sem fundo – o que em essência seria a moeda fiduciária.

Como, na prática, algumas unidades públicas podem operar em déficit por naturais descompassos entre receitas e despesas, o que ocorre é que o déficit neste caso é duplamente financiado pelo setor privado, na forma física de bens e serviços deslocados e na forma de atrasos de pagamento e acumulação de dívida pública. Entretanto, mais importante é o que acontece com o superávit primário: ele é deslocado para o Banco Central, a fim de abater o custo do giro da dívida mobiliária (déficit nominal). Se fosse efetivamente usado para isso, seu efeito seria um aumento abrupto das reservas bancárias e a derrubada da taxa de juros. Para evitar isso, o Banco Central injeta títulos no mercado via operações de open. Em resumo: o superávit primário em moeda corrente originário do setor público se transforma em títulos que rendem juros em mãos privadas.

O efeito final é tremendamente contracionista e deflacionário – exceto por uma margem que o setor privado transforma, a seu critério, em moeda corrente. Contudo, não temos tido deflação, embora, desde 1998, o orçamento primário tem apresentado superávit, que chegou em alguns momentos a 5% do PIB. A razão é muito simples: existem determinados preços na economia que estão sob controle político. São

os preços das tarifas públicas e dos combustíveis. Eles não se ajustam à política fiscal-monetária. Têm regras próprias. E são os principais responsáveis pela inflação residual que temos tido.

Já a contração da atividade econômica e o alto desemprego são patentes. O desemprego esteve camuflado pela taxa oficial divulgada pelo IBGE durante anos, mas saltou à vista com a divulgação dos resultados preliminares do Censo de 2000, pelo próprio IBGE: 15,04%, ou 11,4 milhões de trabalhadores. É uma taxa escandalosa. Está no nível das taxas de desemprego argentina e venezuelana antes das explosões sociais que mergulharam esses países numa convulsão política de resultados ainda pouco claros. (Tenho para mim que, no Brasil, a reação social à crise do desemprego está sendo contida apenas pelas expectativas de mudança de Governo com as eleições!)

O quadro sumário de política fiscal-monetária esboçado acima deixa patente a falácia do modelo de controle operacional da inflação pelo ajuste do chamado superávit primário. A expansão monetária numa economia não é determinada nem pelo Governo, nem pelo Banco Central. É determinada pela demanda de dinheiro e de crédito do mercado e pela disposição dos bancos de emprestar, a uma determinada taxa média de juros. Se o Governo, por razões internas e externas da política monetária (câmbio), quer manter elevadas as taxas de juros, a realização de superávit primário é um excesso dispensável: bastaria o open market.

Claro, o real objetivo do superávit primário é outro: reduzir a demanda física interna e gerar superávits exportáveis. Em outras palavras, aumentar as exportações via recessão. É uma política suicida, porque, no limite, levará a uma depressão da produção e dos preços, sem que, no intervalo, nada possa acontecer para melhorar a competitividade externa estrutural da economia. Esta última continuará sob o duplo efeito perverso das altas taxas de juros e da insuficiência de investimentos públicos em infra-estrutura econômica, notadamente no sistema logístico e em produção e distribuição de energia.

Voltemos à teologia da eliminação do déficit público, independentemente da situação da economia. Não foi apenas o FMI que nos impôs essa aberração teórica, mas a União Européia também a auto-impôs como um modelo para si e para o mundo, através do Tratado de Maastricht (limite de 3% do déficit nominal e de 60% da dívida pública) e da criação do Banco Central Europeu independente. Como muita gente pode achar que uma coisa feita por europeus brancos não pode deixar de ser inteligente, convém deixar bem claro que tanto o Tratado quanto o Banco foram criados num contexto de hegemonia ortodoxo-conservadora na Europa, sob a cabal inspiração do neoliberalismo então triunfante.

E o neoliberalismo, assim como o liberalismo econômico que o precedeu nos anos 20, é fundamentalmente burro: empurrou os Estados Unidos e o mundo para a Grande Depressão dos anos 30. Foi o keynesianismo – a política de déficit público responsável – que, no quarto de século posterior à guerra, levou o mundo industrializado, e alguns retardatários, ao ciclo de maior prosperidade de todos os tempos. Maastricht e o BCE só não levarão o mundo a uma nova grande depressão porque o Estado do bem estar social, criação do keynesianismo, funciona como um colchão de resistência. Entretanto, manterão a Europa próxima da estagnação e com uma alta de desemprego permanente – nos últimos anos, de 9 a 10% nos países mais populosos, a saber, Itália, França, Alemanha e Espanha.

A razão? O BCE não pode institucionalmente atuar em articulação com os Tesouros dos países-membros numa política anticíclica. É um banco central desarticulado do Tesouro, como o nosso também pretende ser na prática – e diferente do FED (razão por que pode-se chamar os norte-americanos de tudo, menos de ingênuos em economia). Em uma palavra, é um banco deflacionário: comanda na Europa a política da dona de casa de “bom senso” que só gasta o que recebe – desconhecendo a instituição milenar da emissão de moeda fiduciária e do crédito.

Se um país europeu, por exemplo, a Alemanha, tiver uma circunstancial queda na receita tributária, em razão de uma recessão, e

precisar de realizar um déficit orçamentário, ele terá de recorrer ao mercado financeiro privado para nele colocar títulos públicos, mas só até o montante equivalente a 3% do PIB (Maastricht). Não poderá recorrer diretamente ao Banco Central Europeu, como um intermediário, nem aos bancos centrais nacionais. As taxas de juros tenderão a subir, e só então o BCE, através do braço operacional nacional, poderá intervir, se quiser mantê-los estáveis, injetando moeda no sistema (pela aquisição de títulos públicos no mercado aberto).

Nesse esquema, o déficit não cria automaticamente demanda nova, porque o Tesouro nacional desloca recursos privados para cobri-lo antes da realização dos gastos; só criará uma demanda nova potencial se o Banco Central injetar moeda nova no mercado, a posteriori, por razões independentes do gerenciamento da dívida pública. Assim mesmo, o efeito deflacionário do financiamento do déficit, sem emissão correspondente de moeda, tenderá a neutralizar o aumento da demanda pública por bens e serviços: uma mesma renda monetária privada, diminuída do financiamento do déficit, comprará mais bens e serviços, mas não o suficiente para um aumento líquido da demanda efetiva.

Além disso, a prioridade que se atribui ao Banco Central “independente” é a de manter o valor da moeda, tanto internamente, no que se refere à inflação, quanto externamente, no que diz respeito ao câmbio. No curto prazo, o instrumento que tem para isso é a taxa de juros. Numa economia com alto desemprego, o controle da inflação pelo

aumento da taxa de juros manterá artificialmente elevado o valor externo da moeda – agravando a recessão, e não controlando necessariamente a inflação, sobretudo quando esta última tem origens não monetárias.

A União Européia realizou, em verdade, a separação institucional entre Tesouros nacionais e Banco Central Europeu. Com isso fez uma caricatura do FED, que, embora separado institucionalmente dos Estados subnacionais da União norte-americana, não está operacionalmente separado do Tesouro do Governo central dos Estados Unidos. Ao contrário, FED e Tesouro jogam um papel solidário na condução da política fiscal-monetária do País – sendo que isso é o mais conseqüente e funcional, tendo em vista que política fiscal e política monetária são dois aspectos de uma mesma política.

Não é difícil compreender por que os europeus continentais, ao contrário da Grã-Bretanha, aceitaram esse quadro institucional intrinsecamente contracionista: os alemães, que são os líderes do processo, são obcecados pelo medo da inflação. Além disso, a Alemanha Federal tinha um Banco Central “independente”, o que não a impediu de ser a terceira maior e mais bem sucedida economia capitalista do pós-guerra, pelo menos até os anos 80. Entretanto, era uma economia estruturalmente superavitária no comércio exterior – e o superávit em conta corrente, como visto antes, tem um efeito expansionista na economia, como ocorreu também com o Japão durante décadas.

O que é menos fácil de entender é como, numa situação de desemprego generalizado como atualmente, a União Européia, confrontada com uma queda de ritmo do comércio mundial, amarrrou as próprias mãos para o manejo da política fiscal-monetária. Um motivo é que, na realidade social da região, o desemprego já não tem o mesmo aspecto do passado, antes do Estado do bem estar social. Outro motivo é o receio de mexer nas bases de uma construção tão complexa quanto o da União Européia, montada sob os auspícios do conservadorismo e do liberalismo econômico.

Seria prematuro, porém, supor que se trata de um arranjo institucional eterno, que resistirá sempre às crises sociais na União. Recorde-se que o penúltimo presidente do orgulhoso e “independente” Banco Central alemão teve simplesmente de demitir-se, em protesto contra uma decisão do Parlamento de emitir 100 bilhões de marcos para cobrir os custos da absorção da antiga Alemanha oriental: ele queria que o déficit fosse coberto por um aumento de impostos, o que Kohl e outros políticos consideravam como impopular e, na verdade, desnecessário. Como se viu, a emissão foi feita e a inflação não aconteceu!

No Brasil, sem que houvesse lei nesse sentido (o Art. 192 da Constituição, que trata do assunto, sequer foi regulamentado), um

conjunto de normas adotadas desde meados dos anos 80 vem configurando, na prática, a independência operacional do Banco Central e sua virtual separação do Tesouro. (É certo que, em momentos críticos, a regra não vale: quando, em 99, se percebeu que o Banco Central estava tão independente que levava o País rapidamente à bancarrota por causa de uma política cambial esdrúxula, dois presidentes sucessivos e suas respectivas diretorias, em questão de semanas, foram mandados de volta à universidade, talvez porque o ensino livre da política monetária seja bem mais inofensivo que sua prática cotidiana num banco central “independente”.)

O Brasil, para obter empréstimos do FMI e do Banco Mundial, também aceitou uma regra de teto máximo para o déficit orçamentário, só que com um truque, logo estendido a outros países da América do Sul: na presença de um déficit nominal que parecia incontrolável, por causa da alta taxa de juros sobre a dívida pública, acordou como FMI o critério do compromisso com um superávit no orçamento primário – isto é, do orçamento global menos despesas financeiras. O truque, no campo da política fiscal-monetária, é separar o efeito potencialmente expansivo do déficit nominal, em termos monetários, do efeito contracionista do superávit primário, em termos físicos.

Seria bastante difícil para os economistas-professores do Governo, mesmo com ajuda de conselheiros do FMI, explicar a alunos de graduação porque o dinheiro para pagar juros não é inflacionário

(orçamento nominal), enquanto dinheiro para pagar aposentadorias é (orçamento primário). Eles poderiam escapar do embaraço com um bom compêndio de teoria keynesiana, para o qual nenhum déficit orçamentário é inflacionário, na presença de uma alta taxa de desemprego e grande ociosidade na economia. O desconforto é o corolário que se segue: com desemprego, o superávit primário é desnecessário para combater a inflação. Em outras palavras, estão fazendo uma política fiscal equivocada, por ser excessivamente contracionista e deflacionária.

Examinemos a questão mais de perto. Diante do déficit nominal, o Tesouro limita-se a entregar ao setor privado novas obrigações que rendem juros (títulos públicos). Como esses títulos são líquidos, ou quase líquidos, o setor privado pode convertê-los em dinheiro junto ao Banco Central, e usá-los nas transações correntes. Num quadro de alto desemprego e ociosidade, não haverá efeito inflacionário: em termos da equação monetarista básica,  $MV=PT$ , um aumento de  $T$  (transações) acompanhará o aumento de  $M$  (moeda), ficando  $P$  (média dos preços) constante.

Esse efeito expansivo, contudo, será insuficiente para colocar a economia na rota do crescimento, em razão do efeito contracionista do superávit primário. Ele é endógeno à economia, e depende da decisão dos agentes privados em converter títulos públicos que rendem altos juros (18% ao ano) em moeda corrente. É fácil concluir que essa

conversão só se faz na margem, para movimentar negócios de alta rentabilidade. Ou, mais simplesmente, na forma de moeda financeira que entra e sai do open na medida das necessidades dos negócios, associando à rentabilidade destes à rentabilidade do open).

Esse modelo estilizado de execução de política monetária está inserido no quadro de um outro compromisso com o FMI, que diz respeito diretamente à expansão monetária primária. Pelos sucessivos acordos assinados desde os anos 80, o Banco Central só pode emitir moeda primária nova como contrapartida de um aumento das reservas internacionais. Isso é o equivalente contemporâneo do padrão-ouro, ou, mais precisamente, do padrão-divisa. Se o país tem um excedente no balanço de pagamentos, de forma a aumentar suas reservas internacionais, pode emitir um valor equivalente em moeda interna; se tem um déficit, deve contrair a disponibilidade de moeda excedente (via open) e esterilizá-la.

O Brasil está sob esse regime, e isso reduz muito as diferenças que muitos acreditam existir entre a economia brasileira de câmbio flutuante e a economia argentina anterior, de câmbio rigidamente ligado ao dólar. A diferença era apenas formal, isto é, a Argentina adotou explicitamente o padrão-dólar, enquanto o Brasil e outros países sul-americanos o adotaram na prática, via acordos com o FMI. Qual é o inconveniente deste regime, conhecido desde os anos 30 e abandonado nos países industrializados (câmbio fixo ligado ao padrão-ouro) no início dos anos

70? O principal inconveniente é que a disponibilidade de moeda e crédito na economia fica na dependência do desempenho externo. Com isso, desaparece qualquer possibilidade de uma política fiscal-monetária autônoma anticíclica.

Talvez o indicador mais expressivo das conseqüências do regime de padrão-dólar, o formal (argentino) e o acordado (brasileiro e outros), seja a evolução nos últimos anos da disponibilidade de crédito ao setor privado. Como não somos economias estruturalmente superavitárias com o exterior, é recorrente a queda no nível das reservas internacionais, o que leva a uma contração da moeda e do crédito interno. No Brasil, a relação entre crédito bancário ao setor privado e o PIB é de míseros 27% (quando em muitos países industrializados chega a mais de 100%). Na Argentina, também esteve abaixo de 30%, antes que a recente crise fizesse explodir as relações bancárias e suas estatísticas. Também por aí, portanto, a política fiscal-monetária é fortemente contracionista, não surpreendendo as altíssimas taxas de desemprego e de ociosidade nas duas economias nos últimos anos.

Também quanto à política monetária é preciso levantar o véu ideológico com que o FMI a recobre, para efeito de generalização das políticas contracionistas na América do Sul. Desde a eliminação formal das moedas conversíveis (em ouro, ou em outras moedas) sabe-se que o valor interno da moeda é determinado fundamentalmente pelo seu poder liberatório, isto é, por sua capacidade de pagar impostos. Já o valor

externo da moeda está condicionado às reservas internacionais confrontadas com os compromissos externos do setor público e privado do país. Esses dois aspectos da moeda nem sempre evoluem na mesma direção: na realidade, a maioria das crises financeiras surge quando o valor externo da moeda cai (queda das reservas) e o interno tende a subir (deflação) por efeito de políticas contracionistas.

É que, no mercado financeiro globalizado, o valor externo da moeda de um país depende não apenas dos fluxos de mercadorias e serviços (balança comercial), mas também dos fluxos financeiros (juros, dividendos) e dos investimentos (empréstimos, investimentos diretos, aplicações financeiras de curto prazo). O caso presente da Europa é pedagógico: o valor do euro está subindo em relação ao dólar não em razão de uma mudança nos fundamentos da economia europeia ou norte-americana, mas pela repatriação especulativa de investimentos de curto prazo na economia norte-americana, acrescida dos investimentos especulativos de curto prazo dos cidadãos e empresas norte-americanas na Europa.

Se o Banco Central Europeu se acomodar ao aumento do valor do euro, suas reservas em dólar aumentarão, e as exportações privadas europeias para os Estados Unidos e o resto do mundo serão desestimuladas. Isso terá um efeito contracionista interno, que só será revertido no caso de uma política fiscal-monetária expansiva – isto é, mediante aumento do déficit público, corte de impostos, emissão

monetária e redução dos juros. Acontece que a Europa já se encontra em nível próximo da recessão e com alto desemprego. Uma política expansiva é tudo de que a Europa precisa neste momento, exceto por um constrangimento institucional: uma política expansiva vai, cedo ou tarde, esbarrar nos limites do déficit e da dívida estabelecidos no Tratado de Maastricht.

Voltemos à Argentina antes da convulsão financeira. Como ela abandonou a prerrogativa de ter moeda fiduciária – isto é, abriu mão de um dos dois pilares do Estado nacional, sendo o outro o monopólio da força -, a expansão da moeda e do crédito interno estava vinculada rigidamente à disponibilidade de dólares nas reservas. Se fosse uma economia estruturalmente superavitária, não haveria grandes problemas, uma vez que toda demanda de crédito poderia ser atendida a uma taxa de juros baixa. Não sendo este o caso, a taxa de juros externa-interna começou a subir, até que os potenciais credores simplesmente começaram a restringir e, por fim, estancaram o acesso a novos créditos, com um tremendo efeito contracionista.

O desastre argentino é, por si mesmo, grande, mas poderia (e ainda pode) ser ainda maior: quem segurou pelo menos em parte o aprofundamento da depressão foram algumas províncias, que passaram a financiar seus déficits com emissão monetária própria. Esses títulos têm poder liberatório de impostos provinciais, e por isso são aceitos pelo público, até certo ponto, como dinheiro. Seu efeito sobre a economia

nacional, porém, é limitado: afinal, não podem quitar impostos federais. De qualquer modo, do ponto de vista de uma economia funcional, essa forma peculiar de financiamento do déficit pelas províncias, similar ao que acontecia na América do Norte no século XIX, é uma pequena válvula de escape para o contracionismo imposto em caráter nacional.

Em termos de política geral, em nada difere o receituário do Fundo para o Brasil do receituário que se procura impor, com resistência das províncias, à Argentina. Uma análise superficial pode levar à conclusão de que o Brasil vai escapando da crise justamente porque pôs em prática todo o receituário do Fundo, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto a Argentina, por causa da rebeldia das províncias, só o fez em parte. É um equívoco. No que diz respeito ao desemprego, o Brasil está no mesmo nível do que se encontrava a Argentina antes da explicitação do desastre. E em termos de vulnerabilidade externa, estamos em situação similar. Ou seja, nos dois países, há uma contradição insuperável entre a política fiscal-monetária necessária para manter a estabilidade da moeda (inflação interna), e a política prescrita para superar a vulnerabilidade externa (crise cambial).

Mais do que isso, no cômputo global, a Argentina cumpriu mais rigorosamente os ditames do Fundo do que o Brasil. Entre 1998 e 2001, incorreu em déficits orçamentários (no conceito de Necessidades de Financiamentos do Setor Público) de apenas 1,4% do PIB, 2,6%, 2,5% e 2,3% (estimativa); e realizou superávits primários de 0,6%, 0,3%, 1,0% e

1,2%. No mesmo período, o déficit orçamentário global do Brasil foi de 7,9%, 10,0%, 4,6% e 6,5%, enquanto o superávit primário foi de 0%, 3,2%, 3,5% e 3,3%. Em outras palavras, foi por assumir heterodoxamente o modelo do Fundo, compensando o superávit primário por um alto déficit nominal, que o Brasil contornou, por enquanto, o desastre recessivo de que a Argentina não escapou justamente por *façer* o seu dever de casa.

A Argentina também levou mais longe o programa de privatização do que o Brasil. Aqui, preservaram-se ao menos as geradoras de energia elétrica e a Petrobrás. O único dos principais requisitos do modelo do FMI que o Brasil cumpriu, em comparação com a Argentina, foi a subordinação cabal dos Estados ao regime orçamentário único. Fez isso por duas vertentes: primeiro, mediante a renegociação da dívida mobiliária e privatização dos bancos estaduais, limitando a capacidade de crédito dos Estados; e, segundo, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, limitando a capacidade de crédito e de gastos, inclusive com pessoal. Como se viu, o efeito macroeconômico dessas restrições não foi suficiente para eliminar o déficit orçamentário nominal, que ficou acima do argentino, em relação ao PIB.

A tragédia econômica contemporânea da América do Sul situa-se num contexto de políticas macroeconômicas monotonamente

uniformes, de acordo com o manual liberal-ortodoxo das chamadas finanças públicas “saudáveis”. Seria um erro supor que apenas a adoção de políticas macroeconômicas contrárias, expansivas, levaria à superação da crise – em especial, da crise do desemprego. Um passo preliminar indispensável é romper com o gargalo externo, cujo estrangimento não consiste apenas, nem principalmente, na falta de um fluxo de recursos externos para financiar o desenvolvimento, mas na pressão de saída de recursos (e de poupança) gerados internamente para o mercado globalizado.

As economias sul-americanas não são economias apenas pobres, mas, sobretudo, economias complexas. Ou seja, são economias onde interagem pobres e ricos, pequenas empresas e empresas globais, Estados e corporações multinacionais, produtores e bancos. A premissa de que todos os interesses particulares desses diferentes grupos possam ser reduzidos simultaneamente a um denominador comum chamado interesse nacional é ilusória. Trata-se muitas vezes de interesses conflitantes no curto prazo, e que, em geral, só podem convergir numa perspectiva de longo prazo, e com concessões recíprocas.

Esses conflitos de interesses se refletem num Estado fraturado, ele próprio vacilante em termos de definir o interesse nacional. Na prática, são os interesses financeiros de curto prazo que prevalecem, sob o controle de uma elite interna que partilha e internaliza valores e conceitos da elite supranacional que racionaliza os interesses da

comunidade financeira globalizada. Nesse contexto, um Domingo Cavallo ou um Pedro Malan, um Menem ou um Fernando Henrique Cardoso, não são intermediários de uma nova política colonialista, como se pensa, e sim co-artífices da política de um novo Império desterritorializado que não tem centro apenas em Washington, mas em todo lugar onde houver mercado financeiro.

O conflito básico é, portanto, entre os interesses do capital financeiro globalizado e os interesses do setor produtivo: o primeiro quer ampla liberdade de circulação e de aproveitamento de oportunidades de curto prazo em qualquer parte do mundo, enquanto o segundo requer um mínimo de estabilidade para melhor enquadrar seus cálculos de médio e longo prazo, e melhor racionalizar seus custos e ganhos. O problema da conciliação de interesses entre esses setores é que eles são meras categorias econômicas, e realmente não têm correspondência sociológica real. Na prática, os interesses dos industriais e dos banqueiros estão cruzados, e são os banqueiros, em última instância, que têm o primado ideológico dos interesses do capital (e também da velhinha aposentada).

Uma consequência universal da ideologia financeira dominante é justamente a crença que as elites internacionalizadas querem impingir de que a globalização financeira é um fenômeno irreversível. O caráter ideológico surge da própria indefinição do termo globalização. Se referir a troca de informações, é evidente que a globalização é um subproduto

da evolução tecnológica, e, nesses termos, irreversível. Trata-se da troca de mercadorias e serviços, é também uma tendência inexorável – embora, de forma alguma, nova. Trata-se de troca de moedas nos mercados financeiros abertos, é, sim, um fenômeno novo, mas não definitivo: está inelutavelmente sujeito ao caráter último da moeda fiduciária – ou seja, à credibilidade de seu emissor.

A globalização financeira recente tomou uma forma especial pela presença da telemática que uniu instantaneamente os mercados de ações, de investimentos e de câmbio por todo o globo. Em termos institucionais, surgiu com a desregulamentação bancária norte-americana pelo presidente Reagan em 1980. Desde então, o Governo norte-americano exerceu forte pressão para que as economias européias e, sobretudo, o Japão também desregulassem os seus sistemas bancários e financeiros. O FMI e o Banco Mundial, por sua vez, se encarregaram de impor o modelo bancário desregulamentado ao Terceiro Mundo, no âmbito das negociações para reestruturação de dívida externa.

Se reduzirmos o sistema a seus aspectos essenciais, o que se considera ideal é um banco central independente (portanto, desvinculado do Tesouro e da capacidade de fazer políticas anticíclicas) e uma taxa de câmbio flutuante. Entretanto, o sistema só funcionaria com alguma normalidade se todos os países operassem com superávit em conta corrente (para obter reservas em dólar e evitar pressões sobre a própria

moeda) e os Estados Unidos, com déficit (para disponibilizar os dólares necessários). Todos haverão de convir que é uma situação muito confortável para os Estados Unidos, pois eles poderão pagar seus déficits simplesmente emitindo dólar... mas com risco de criar uma inflação mundial de dólar.

A alternativa para uma inflação de dólar é os Estados Unidos aumentarem a taxa de juros interna e reduzirem o déficit público, provocando uma recessão. Pelo que se viu no início dos 80, o Governo norte-americano provou estar disposto a deixar os juros irem até a lua, com as conseqüências desastrosas para o resto do mundo – especialmente o Terceiro Mundo devedor líquido em dólares –, mas não a reduzir o déficit público. De fato, nenhum Governo norte-americano, depois de Hoover, demonstrou qualquer inclinação a aceitar uma recessão prolongada e uma alta taxa de desemprego, e agora até mesmo o aumento exagerado da taxa de juros pelo FED parece descartado.

Concluimos assim que o estranho sistema ancorado em bancos centrais independentes pelo mundo afora só não conduz diretamente ao desastre porque a economia dominante, os Estados Unidos, tem um banco central, o FED, intimamente articulado com o Tesouro, e ambos coordenam a política fiscal-monetária no sentido de evitar recessões muito profundas nos Estados Unidos e, por extensão, no mundo. Claro, não poderia ser de outra forma: só os ingênuos esperariam que o desenho do sistema financeiro internacional poderia contrariar a

realidade do poder do sistema dominante, ou que o Governo norte-americano aceitasse um sistema que não correspondesse a seus interesses. Contudo, também aqui cabe uma advertência: os interesses de grupos internos dos Estados Unidos são tão conflitantes quanto em qualquer parte do mundo, e é cada vez mais difícil para o Estado-nação reduzir esses interesses a uma razão comum. Aliás, se isso fosse possível, os Estados Unidos não seriam apenas ricos e prósperos, mas ricos, prósperos e estáveis!

Contudo, o que acontecerá se o déficit norte-americano cair (afinal, os exportadores norte-americanos querem participar do mercado globalizado, e as indústrias querem aumentar suas vendas internas) ou se, em razão da queda do comércio mundial, alguns países antes superavitários se tornam deficitários? Com a escassez do dólar, a moeda nacional tenderá a perder valor. O Banco Central independente aumentará os juros para reduzir as reservas bancárias – isto é, desencadeará uma política deflacionária. O Tesouro, impedido de intervir, assistirá passivamente à recessão que provavelmente se seguirá e ao aumento do desemprego. Em algum ponto, a moeda se estabilizará e o excedente externo será recomposto – mas num nível mais baixo de atividade e de emprego.

Portanto, essa idéia paralela à globalização financeira de que os mercados devem operar de forma totalmente livre e que, assim, se equilibram automaticamente, ignora os custos de ajuste da economia real

e, sobretudo, os fluxos desequilibradores do sistema financeiro oriundos de fenômenos meramente especulativos, diante dos quais os governos ficam de mãos atadas. Além disso, ignora a assimetria dos impactos, relativamente ao tamanho das economias. A recente crise no mercado acionário dos Estados Unidos, acelerada pela pirataria dos dirigentes das corporações, custou algo como 2,4 trilhões de dólares só este ano. A economia norte-americana pode suportar isso, e talvez mais, porque o Estado norte-americano, em última instância, pode segurar a débauche emitindo dólares – como fez, por exemplo, em 1987. Um impacto equivalente na Europa do euro seria, porém, desastroso, porque seus tesouros e bancos centrais estão de mãos amarradas.

Uma nova arquitetura que desse maior estabilidade aos mercados financeiros teria necessariamente de limitar as margens de liberdade da circulação do capital. Isso depende menos da boa vontade das agências multilaterais, FMI e Banco Mundial, e do Tesouro dos Estados Unidos do que da decisão das economias nacionais (o elo mais fraco da cadeia) de resgatar seu poder de emitir moeda fiduciária, ou seja, de moeda fundada apenas no próprio poder tributário e não no valor arbitrário de qualquer outra moeda. Na prática, significaria um sistema cambial controlado, com não apenas os fluxos de reservas centralizados no Banco Central (isso já acontece no Brasil), mas com sua disponibilidade sujeita a prioridades (importações insubstituíveis, pagamentos externos inadiáveis, etc) e a custos diferenciados – pelo menos até que a economia

produzisse excedentes compatíveis com o déficit em conta corrente. Por certo, as elites internas internacionalizadas resistirão a tal reforma. Na verdade, elas têm lutado bravamente para conseguir a completa dolarização, com resultados perversos.

Por exemplo, a elite argentina que impôs ao país, como interesse geral, seu próprio interesse em ter seus recursos legalmente dolarizados quis fazer uma mágica impossível: criar dólares por um artifício legal. Uma moeda fiduciária é uma obrigação do Estado, livremente emitida por ele, e se paga pela própria emissão. Já o dólar, para um país (como para um particular) não emissor, só pode ser obtido via empréstimo, ou via comércio. Não se trata de uma questão jurídica (como tentam reduzi-la os correntistas argentinos que recorrem à Justiça para obter seus depósitos em dólar), mas de uma questão prática, em última instância, física: as contas em dólar são impagáveis, exceto na moeda fiduciária emitida pelo Estado.

A superação da crise financeira argentina é essencial para abrir caminho para a superação da crise do desemprego em toda a América do Sul – antes que o Brasil, e outros países da região, entrem pelo mesmo beco sem saída. Isso exigirá três passos fundamentais: uma reforma monetária, com a recuperação, pelo Estado, da prerrogativa de emissão de moeda fiduciária (absorvendo inclusive as *moedas* das províncias); a centralização temporária do câmbio, até o momento em que a economia seja capaz de gerar superávits comerciais capazes de contrabalançar o

déficit em conta corrente; e a adoção de políticas macroeconômicas de pleno emprego, coordenadas com os demais países da região.

A solução do embrulho financeiro argentino é menos complexa do que parece: basta que o Estado emita uma nova moeda, declarando que nela receberá o valor de todos os tributos. Os *corralitos* seriam pagos nesta moeda inconvertível, sem necessidade de escalonamento no tempo: junto com a moeda, obrigação que não rende juros, o Estado emitiria títulos, obrigações que rendem juros. Os bancos tratarão de converter os depósitos (reservas) na nova moeda em títulos públicos, que poderão render juros proporcionais ao tempo da aplicação, anulando eventuais pressões inflacionárias. Em algum momento do processo, a dívida pública atingirá um nível mais ou menos estável – não importando qual seja este nível (o estoque da dívida não tem efeito inflacionário).

Todos os gastos públicos serão feitos na nova moeda. Dado o estado inicial desestruturado do sistema tributário, será emitida mais moeda que a receita tributária inicialmente prevista: em outras palavras, o Estado operará em déficit público. As emissões correspondentes a esse déficit serão fundamentais para lastrear a nova poupança financeira (fluxo) que resultará da retomada do funcionamento pleno da economia. Não existe um nível teórico *certo* para o déficit inicial absoluto ou em relação ao PIB: deve ser o exigido para levar a economia a um ponto próximo do pleno emprego. Em qualquer caso, é certo que, na medida em que a economia avance, a receita tributária aumentará, de forma que,

nas vizinhanças do pleno emprego, o déficit caia e se tenha um orçamento também equilibrado.

Os gastos do setor público, notadamente os correspondentes ao déficit, deveriam ser canalizados sobretudo para programas de impacto na geração de emprego e que não pressionassem as importações, a começar pelo próprio setor público. Seria o caso, por exemplo, da reestruturação dos sistemas públicos de educação, de saúde, de assistência, de segurança, de habitação – tudo o que pode se conceituar como estrutura básica de um Estado do bem estar social, e que pode ser financiado por moeda fiduciária sem pressionar a inflação interna e as importações. Também deveria ser resgatado o princípio da necessidade da intervenção do Estado nos setores de infra-estrutura econômica, sozinho ou em parceria com o setor privado, para reforçar a competitividade externa e a capacidade exportadora e substituidora de importações.

Algum arranjo no âmbito do Mercosul, adicional aos que já têm sido feitos, poderá ajudar a Argentina a manejar sua crise do lado real, isto é, do lado dos fluxos externos físicos de importações e de exportações. Acordos bilaterais de comércio poderão ser realizados com economias fora do subcontinente, com base em commodities e produtos específicos, de forma a garantir a capacidade importadora. O ideal, contudo, é uma coordenação global de políticas macroeconômicas, de comércio e de investimento no âmbito de toda a América do Sul, no

sentido de mobilizar os potenciais de desenvolvimento regionais com o mínimo de dependência do comércio “livre”.

Caberia ao Brasil a função de liderança desse processo, devido ao peso expressivo da economia brasileira no subcontinente. A economia do pleno emprego, uma vez controlado politicamente o gargalo externo, poderá ser a base de um projeto de integração sul-americana, que funcione não como um substituto, mas como uma preparação indispensável para a ALCA – Associação de Livre Comércio das Américas. Nos termos atuais, em face das grandes assimetrias em poder comercial entre o Norte e o Sul, a ALCA agravaria os problemas econômicos e (principalmente) sociais do Sul<sup>2</sup>. Já um programa de integração sul-americana implicaria a mobilização dos recursos naturais e populacionais comuns no sentido do desenvolvimento equitativo, levando em conta as realidades regionais.

Note-se que não se trata apenas de consolidar ou mesmo ampliar o Mercosul. Este bloco opera num escopo limitado em relação às possibilidades da integração, pois não é mais que um acordo de livre comércio com tarifas externas comuns. O outro bloco regional, o Pacto Andino, embora mais ambicioso quanto ao planejamento do desenvolvimento integrado regional, fracassou por razões principalmente

---

<sup>2</sup> Um estudo recente de uma entidade empresarial insuspeita, o IEDI/SP, constatou que a maioria das empresas brasileiras se considera competitiva para o caso de implantação da ALCA, com duas ressalvas: o alto custo do capital (juros) e as deficiências logísticas. Ou seja, as deficiências

políticas, no rastro de golpes militares dos anos 70. O que se requer, pois, é resgatar esse compromisso original do Pacto Andino e aplicá-lo ao espaço mais vasto da América do Sul, na moldura do Mercosul expandido, de forma a montar uma estrutura comum macroeconômica para o planejamento integrado do desenvolvimento de toda a América do Sul, sob a ótica de uma economia de promoção do pleno emprego. Só então, com as estruturas econômicas internas consolidadas, se poderia pensar na ALCA.

Cabe recordar que, no caso da União Européia, que tem servido de modelo para todos os blocos econômicos, o acordo de livre comércio (MCE) foi precedido pelo Acordo do Carvão e do Aço, que consistiu no planejamento da produção integrada do que era, na época, a pedra angular da infra-estrutura industrial da região. O próprio MCE tinha cláusulas de tratamento preferencial ou discricionário dos países ou setores mais atrasados do bloco, como, mas não apenas, a agricultura. A própria siderurgia francesa teve apoio da Comunidade para reestruturar-se. Caso contrário, assimetrias na estrutura produtiva entre os países tendem a perpetuar-se, e eventualmente a serem agravadas pelo livre comércio, com a destruição (e não a reestruturação) de indústrias menos eficientes, levando a que alguns países se desenvolvam à custa dos

---

apontadas são justamente algumas daquelas que seriam atacadas prioritariamente no âmbito de uma política de pleno emprego.

outros, dentro do bloco, e não ao desenvolvimento integrado do bloco como um todo..

É evidente que um programa de integração como esse, no âmbito de um Acordo de Integração e Comércio da América do Sul (AICAS), exigiria novas estruturas de planejamento e de financiamento, ou a reorientação de antigas, similares ao que o Plano Marshall foi para a Europa, ou a ajuda norte-americana foi para o Japão, no pós-guerra. Um embrião para isso poderia ser a CAF-Corporación Andina de Fomento, que tem, sobre o BID, a vantagem de estar mais focada regionalmente (sua origem é o Pacto Andino) . Entretanto, o decisivo seria a vontade política dos governos latino-americanos em romper com o modelo atual. Eles poderiam encontrar respaldo internacional, se não nos Estados Unidos, certamente na União Européia e na Ásia – com base na capacidade de exportação de *commodities* (grãos e petróleo) e de outros produtos da região.

Um plano de integração teria efeitos diretos e consideráveis no campo do emprego. Exigiria grandes investimentos públicos em logística, e, de parceria com o setor privado, em estruturas de produção e comercialização de forma a dar às empresas da região, privadas ou públicas, dimensões de *players* internacionais. Complementaria, no nível das políticas específicas, a política de pleno emprego promovida na esfera macroeconômica. É possível que isso seja encarado pelos céticos como uma utopia. Contudo, o que se coloca em perspectiva na América

do Sul, mantido o *status quo*, não deixa muita margem de opções: o desastre está configurado, países como a Argentina estão no fundo do poço, outros vão se seguir (inclusive o Brasil, se nada for feito). É a “tirania das circunstâncias”, na expressão de John Kenneth Galbraith, que impõe a busca de alternativas políticas (as puramente econômicas não existem), mesmo que sejam consideradas numa primeira visão como utópicas.

**José Carlos de Assis**

Jornalista e economista, autor, entre outros livros, de “Análise da Crise Brasileira”, “A Nêmesis da Privatização” e “A Quarta Via”.