

Nº 43

**Argentina e
Brasil: ajuste,
crescimento e
integração**

Aldo Ferrer

Janeiro de 1991

R E S U M O

Na Argentina e no Brasil, o ano de 1990 será lembrado não somente pela implementação de planos de estabilização muito rigorosos, mas também pelo delineamento de novas estratégias de inserção internacional, compatíveis com o paradigma liberal e com uma redefinição do papel do Estado na economia.

Neste sentido, as principais dimensões do ajuste de curto prazo e das estratégias de crescimento são detidamente analisadas, para os dois países, ressaltando-se semelhanças e diferenças.

As relações entre os esforços de estabilização, o redirecionamento estratégico do Estado e da inserção internacional dos dois países e o processo de integração desencadeado há cinco anos constitui o essencial do estudo.

A estabilidade macroeconômica e a paridade cambial cruzei-ro-austral são fundamentais para o avanço do processo de integração, o qual deve ser capaz de gerar especializações intra-setoriais, baseados em vantagens comparativas dinâmicas.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ARGENTINA E BRASIL: AJUSTE, CRESCIMENTO E INTEGRAÇÃO

ALDO FERRER (*)

JANEIRO, 1991

(*) Professor titular de Política Econômica,
Universidade de Buenos Aires

ÍNDICE

	Pág.
1 - Os Planos Menem e Collor	02
2 - O Curto Prazo	05
3 - Problema da Estabilidade e de Ajustamento	07
3.1 - Ajuste Fiscal	07
3.2 - Dívida Externa	11
3.3 - Política Monetária	18
3.4 - Política Cambial	21
3.5 - Política de Rendas	25
4 - As Estratégias de Crescimento	26
5 - A Integração Binacional	32
5.1 - O Dinamismo Atual	32
5.2 - A Paridade Austral-Cruzeiro	37

1. Os Planos Menem e Collor

O ano de 1990 constitui, provavelmente, um marco na evolução das economias da Argentina e do Brasil, e em suas relações recíprocas. Este ano os dois países puseram em andamento rigorosos planos de estabilização e traçaram sua estratégia econômica e de inserção internacional em um novo contexto. Ao mesmo tempo, os presidentes Menem e Collor reforçaram a aproximação econômica dos dois países, iniciada nas administrações anteriores, e o intercâmbio registra uma alta taxa de crescimento.

No início de 1990 os dois governos enfrentavam graves problemas, em alguma medida, semelhantes. No primeiro trimestre, a hiperinflação castigava ambas as economias. Em março, os preços na Argentina subiam à taxa anual de 20.000%, e no Brasil a cerca de 5.000%. A hiperinflação colocava problemas que não se podia mais "olhar por alto". As tendências de longo prazo tampouco eram favoráveis. O produto por habitante, na Argentina, caiu em 30% na década de 1980, e no Brasil estancou, depois de um crescimento de 200% ao longo de um quarto de século. Nos anos oitenta, a formação de capital na Argentina caiu de 22% para 10% do PIB, e no Brasil de 20% para 17%. Conseqüentemente, o desemprego, a marginalidade e as condições sociais se deterioraram em ambos os países. A liberdade de manobra dos governos para enfrentar tais dificuldades está fortemente limitada pelo endividamento externo, que na Argentina (US\$ 60 bilhões) representa seis vezes o valor das exportações e 80% do PIB, e no Brasil (US\$ 110 bilhões) três vezes as exportações e 1/3 do PIB. Em re

sumo, problemas semelhantes, mas mais agudos na Argentina do que no Brasil.

Em meados de março, simultaneamente à tomada de posse, o presidente Collor lançou um programa de estabilização e redefinição da estratégia econômica de longo prazo, sem precedentes na história contemporânea do Brasil. Na Argentina, o presidente Menen pôs em marcha em janeiro e março de 1990, poucos meses depois de inaugurada sua administração (julho de 1989), um programa de estabilização e direcionamento econômico de longo prazo com importantes precedentes na história argentina recente e, como no Brasil, fundado numa firme decisão política do Chefe de Estado. As políticas adotadas têm algumas semelhanças. As duas contêm reformas monetárias destinadas a absorver parte da liquidez em mãos do público. No início de janeiro, na Argentina, converteram-se os depósitos a juros e os títulos da dívida pública do Governo em títulos em dólares, a dez anos de prazo com amortização semestral e juros de mercado. No Brasil, se congelaram 2/3 dos ativos financeiros (M4) que serão reintegrados a partir de setembro de 1991 em 12 cotas mensais reajustadas e uma taxa de juros de 6% ao ano. Paralelamente se converteu o cruzado novo em cruzeiros. A reforma foi muito mais ampla no Brasil do que na Argentina, por dois motivos. Primeiro, porque o grau de monetização (M4/PIB) no Brasil, às vésperas da reforma, era equivalente a 30%, e na Argentina era de 10% (1). Segundo, porque a

(1) Nesta época, o M4 representava no Brasil cerca de US\$ 110 bilhões, frente a um PIB da ordem de US\$ 370 bilhões. Na Argentina os valores correspondentes em dezembro de 1989 eram US\$ 8 bilhões e US\$ 75 bilhões.

conversão foi mais ampla no Brasil ao afetar a totalidade dos ativos financeiros frente a uma cobertura mais restrita no caso argentino. Por outro lado, a economia argentina está muito mais dolarizada do que a brasileira. (2)

Os dois programas econômicos propõem um profundo ajuste fiscal. Conforme as últimas estimativas, na Argentina passar-se-ia de um déficit fiscal primário de 1% em 1989 a um superávit de 5,5% em 1990, e no Brasil entre os mesmos anos, de um déficit de 0,3% a um superávit de 2,4%. Para estes fins, ambos os esquemas contêm reformas tributárias tendentes a aumentar a pressão fiscal e medidas de redução dos gastos públicos. Em ambos os casos, se prevê ainda, uma forte queda dos pagamentos dos juros da dívida interna e, conseqüentemente, um ajuste também profundo no saldo operacional das contas públicas. (3)

O programa argentino não prevê utilizar a política de rendas como instrumento da política antinflacionária. No Brasil a decisão a respeito foi "zigzagueante". Inicialmente, o plano incluiu rigorosos controles de preços e salários. Depois liberaram-se os controles e, atualmente, o Governo procura formalizar um pacto econômico e social com o setor privado e os sindicatos.

O tratamento da dívida externa apresenta uma similitude importante e também diferenças notórias. Tendo em conta que a

(2) Estima-se que o total de ativos em divisas de residentes argentinos ascende a US\$ 40 bilhões. No Brasil a cifra correspondente seria de US\$ 30 bilhões. Comparadas ambas as situações com o M4 e o PIB se percebe o quanto a dolarização é maior na Argentina do que no Brasil.

(3) O saldo operacional (primário, mais pagamento de juros da dívida) passaria, em 1989, de um déficit de 15,5% do PIB na Argentina e de 10,1% no Brasil, a uma situação de equilíbrio, em 1990, em ambos os países.

dívida externa é atualmente pública em sua quase totalidade, em ambos os casos se vincula o ajuste externo à situação fiscal. Ao mesmo tempo, existem importantes diferenças. A política argentina pretende reduzir a carga da dívida externa principalmente através de sua capitalização pela privatização de empresas públicas. No Brasil, a ênfase está colocada na conversão da dívida com a banca privada internacional, em novos e diversos instrumentos. Estas diferenças serão destacadas em considerações posteriores.

Por último, a estratégia econômica de longo prazo e a inserção internacional têm também semelhanças nos dois programas. Ambos incluem o corte da presença do setor público, a liberdade dos mercados e a abertura externa. Adiante serão vistas algumas diferenças importantes na aplicação prática destes critérios.

2. O Curto Prazo

As drásticas medidas de ajuste adotadas na Argentina e no Brasil atingiram seu primeiro objetivo: afastar o perigo da hiperinflação. O maior controle das contas públicas e da oferta monetária provocaram uma queda drástica da taxa de inflação. A curto prazo não existiria o perigo de um retorno hiperinflacionário. Contudo, em fins de 1990, transcorrido mais de um semestre desde o lançamento do Plano Collor e das medidas complementares do Plano Menem de março último, os dois governos continuam enfrentando formidáveis desafios.

A inflação continua em níveis excessivamente altos. Nos dois países o aumento mensal de preços se situa em torno de 10%

a 15%, que dizer, taxas anuais entre 200% e 450%⁽⁴⁾. Não se conseguiu, sequer, recuperar as taxas anuais da ordem de 30%, que prevaleceram em ambos os países desde o fim da Segunda Guerra Mundial até o estouro da crise dos anos oitenta. Duas variáveis macroeconômicas críticas, a taxa de câmbio e a taxa de juros, registram uma marcada instabilidade. Na Argentina se produziu uma valorização do austral cuja paridade está nos níveis históricos mais altos. A taxa de juros nominal e real experimentou mudanças bruscas devido às variações produzidas na oferta e demanda de recursos monetários. Nos dois países prevalece uma severa restrição do crédito ao setor privado e taxas reais de juros muito superiores à rentabilidade das atividades produtivas. O setor externo registra a existência de elevados superávits comerciais. Em 1990 as exportações argentinas ascenderiam a US\$ 10 bilhões e as brasileiras a US\$32 bilhões. Na Argentina as importações de bens e serviços reais representam 40% das exportações e no Brasil 60%. Mantém-se, portanto, a tendência instalada desde o estouro da crise da dívida externa e o conseqüente processo de ajuste dos pagamentos internacionais. Por último, o nível de atividade econômica assinala um forte curso recessivo. Em 1990 o PIB cairia em 5% na Argentina, e no Brasil outro tanto. A situação é mais grave no primeiro caso do que no segundo. No triênio 1987-90 o PIB argentino registra uma queda acumulada da ordem de 15% e o brasileiro se mantém aproximadamente nos mesmos níveis.

(4) No último trimestre de 1990 os preços estão aumentando a uma taxa de 7% mensais na Argentina e de 15% no Brasil.

Em resumo, transcorridos mais de seis meses desde o lançamento dos planos Menem e Collor os dois governos continuam enfrentando o desafio de conquistar a estabilidade de preços e re_tomar o crescimento. O processo de ajuste e recuperação da atividade econômica se situa no contexto das ambiciosas e profundas reformas estruturais propostas. As decisões que se estão adotando atualmente influirão profundamente nos modelos de desenvolvimento da Argentina e do Brasil, e em suas respectivas inserções internacionais. Terão também gravitação decisiva na integração binacional promovida pelos dois governos, e que conta atualmente com um considerável respaldo da opinião pública e dos principais atores econômicos e sociais de ambos os países.

Cabe agora explorar, primeiro, os problemas da estabilidade e de ajustamento que enfrentam os planos Menem e Collor e, em seguida, os dilemas do crescimento e a integração.

3. Problemas da Estabilidade e de Ajustamento

3.1 Ajuste Fiscal

O ajuste fiscal é crítico para o destino dos planos Menem e Collor. Dele depende a possibilidade de restabelecer os equilíbrios macroeconômicos, derrotar a inflação e recuperar a governabilidade da política econômica. É, por isso mesmo, indispensável para negociar com os credores externos em bases sólidas e conseguir, como pretendem ambos os governos, que os serviços da dívida se limitem à capacidade de pagamento do setor público.

Entre 1989 e 1990 a mudança no saldo primário das opera-

ções do setor público representa 6% do PIB na Argentina e 3% no Brasil. Desde o lançamento de seus respectivos planos, os dois governos conseguiram melhorar notavelmente a situação de caixa. Em ambos os casos a situação deficitária foi substituída por um superávit de caixa que se aproxima das metas traçadas para o superávit primário. Para tal fim, foram realizados profundos cortes nos gastos corrente e de inversão, foram reduzidos os salários reais do funcionalismo público, os pagamentos ao setor privado foram postergados, ativos foram vendidos e a carga tributária aumentada.

Contudo, a situação de caixa é um indicador parcial e insuficiente para medir o ajuste do setor público. Para que a melhoria da posição de caixa implique uma mudança real sustentável no tempo devem cumprir-se, pelo menos, três condições.

Primeiro, a evolução necessária do gasto público deve refletir, não uma repressão transitória do mesmo, mas melhorias efetivas na organização do Estado, a adequação dos quadros de serviços públicos às necessidades reais do serviço e a elevação da produtividade dos recursos utilizados. Na Argentina e no Brasil o problema principal do gasto público é a sua composição e não o seu volume. Uma comparação internacional relevante com outros países revela que a relação gasto público/PIB não é exagerada. Em vez disso, existe uma alocação de recursos incompatível com as demandas do desenvolvimento social e econômico. Deste modo, as repressões transitórias do gasto público não melhoram a alocação de recursos nem contribuem para um ajuste fiscal sustentável no tempo. Pelo contrário, os graves problemas existen-

tes na educação, na saúde, na seguridade social e na infraestrutura se agravam com as políticas de repressão do gasto corrente e do investimento público. Na Argentina existe, há vários anos, um "desinvestimento" líquido do Estado. O investimento público caiu de US\$ 300 por habitante, em princípios da década de 1970, para menos de US\$ 100 na atualidade. No Brasil a situação é menos grave, mas a década perdida dos anos oitenta deprimiu também o investimento público indispensável para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo, o aumento das receitas públicas deve vincular-se a reformas do regime tributário coerentes com a promoção do desenvolvimento e da equidade social, e com a eliminação da evasão tributária. As tarifas dos serviços públicos operados pelo Estado e pelo setor privado, devem ser compatíveis com o equilíbrio econômico e financeiro das empresas. Devem, ao mesmo tempo, refletir o impacto das mudanças tecnológicas mediante a melhoria da qualidade e cobertura dos serviços e, em várias áreas como comunicações e energia, através da redução de seus preços reais. Na Argentina e no Brasil existe, a esse respeito, uma experiência negativa. Atrasos tarifários com a consequente deterioração da posição econômica e financeira das empresas públicas, ou indexações de tarifas que se convertem num mecanismo da inflação inercial.

Terceiro, o ajuste fiscal deve inserir-se numa trajetória de crescimento da produção e do emprego. A realocação de recursos e a eliminação dos gastos improdutivos inerentes à reforma

do Estado, é mais difícil, e provavelmente impossível, em condições de queda ou estancamento a longo prazo da atividade econômica. Por sua vez o aumento da receita fiscal depende em grande medida, da renda real da população e de sua capacidade contributiva.

Por estas razões seria errôneo supor que o surgimento de um superávit primário baseado somente na melhoria da posição de caixa do setor público é uma base sólida para a estabilidade e a retomada do crescimento. O principal é, portanto, a reforma profunda do Estado, e só nesse contexto o superávit primário do setor público é sustentável no tempo. Produzir essa reforma é indispensável para a viabilidade da política de estabilidade e desenvolvimento, em três campos principais:

Primeiro, a credibilidade da política econômica e, consequentemente, a indução a uma mudança de comportamento dos atores econômicos e sociais. As sociedades, argentina e brasileira, têm uma prolongada memória coletiva de inflação. Isto gerou mecanismos de defesa (como a indexação) e manobras especulativas, que constituem uma ameaça permanente à estabilidade. O desenraizamento das expectativas inflacionárias exige, portanto, um esforço, sustentado no tempo, de ajuste real no setor público.

Segundo, a posição negociadora com os credores externos sustentada no critério da capacidade de pagamento do setor público depende da solidez do ajuste fiscal. Se este é só de caixa e de curto prazo, tampouco é credível para os credores externos e obstaculiza o indispensável redelineamento da dívida externa e a redução substancial de seus serviços. É difícil resolver o dilema confrontação ou subordinação frente aos credores externos, fora do contexto do ajuste real do setor público.

blico. Por sua vez, a recomposição do crédito interno é indispensável para o saneamento das finanças estatais e a recuperação do investimento público. Isto também depende da mudança de expectativas do setor privado e, conseqüentemente, da solidez do ajuste fiscal.

Terceiro, recuperar a capacidade de liderança do setor público para definir uma trajetória de crescimento e mudança social consistente com a mobilização dos recursos disponíveis, a criatividade, o talento e a iniciativa dos atores econômicos e sociais. Os graves desafios a serem confrontados exigem a presença de um Estado forte e eficiente. Não seria possível enfrentar o problema da pobreza crítica ou a inserção na economia mundial com Estados incapazes de colocar a casa em ordem e defender os interesses nacionais. Este é o desafio com que se defronta a construção da democracia na Argentina e no Brasil.

O hiato entre o ajuste fiscal real necessário e aquele alcançado até agora pelo planos Menem e Collor é, todavia, muito ampla. O curso dos acontecimentos é ainda incerto. O processo recessivo e a ausência de um rumo claro para a reativação, mesmo no caso em que a inflação alcance níveis aceitáveis, sugerem interrogações, sobre a viabilidade de um ajuste fiscal real no médio e longo prazos. No campo estratégico das contas públicas, o resultado dos planos Menem e Collor é ainda incerto.

3.2 Dívida Externa

Na Argentina e no Brasil a dívida externa continua sendo um grave obstáculo ao desenvolvimento e fator fundamental dos desequilíbrios macroeconômicos prevaescentes. No curso da década

da de 1980 a Argentina transferiu para o exterior, a título de serviços da dívida externa, cerca de US\$ 30 bilhões, apesar do que a dívida cresceu 120% no período. No Brasil as transferências foram da ordem de US\$ 70 bilhões e a dívida externa aumentou mais de 60%. Estas transferências representaram 40% das exportações e da poupança líquida da Argentina, e 30% e 15% do Brasil, respectivamente. Estes fatos contribuem para explicar a deterioração da formação de capital nos dois países.

O superávit da balança comercial destinado a servir a dívida externa tem uma dimensão econômica e outra monetária. A primeira se refere ao fato de que gera um excesso de receita e despesa em relação aos bens e serviços disponíveis para o consumo e o investimento internos. A dimensão monetária se vincula à criação de dinheiro pelo Banco Central para adquirir as divisas geradas pelo superávit comercial. Como quase toda a dívida externa é pública, tanto na Argentina, quanto no Brasil, para fechar o hiato monetário e de recursos, o Estado tem que gerar um superávit primário equivalente às transferências de divisas a título de serviços da dívida externa. Ou seja, o ajuste interno provocado pela dívida externa é essencialmente um problema de política fiscal. Esta enfrenta o enorme desafio de encontrar recursos genuínos para financiar os serviços da dívida externa, que representam entre 20% e 30% da despesa consolidada do setor público não financeiro. Devido à sua incapacidade de pagar a dívida externa sem déficit nem aumento da dívida interna, o setor público se constitui num fator de expansão da base monetária,

absorção do crédito interno e aumento da taxa de juros⁽⁵⁾. Isto contribui para explicar o salto brusco da taxa de inflação na Argentina e no Brasil. A magnitude dos desequilíbrios fiscais e monetários debilitou a capacidade dos dois governos de administrar a economia, e os sujeitaram a intermináveis negociações com os credores e às condicionalidades cada vez mais estritas dos acordos de refinanciamento. O epílogo de tamanhos problemas foi o transbordamento hiperinflacionário que, no curso de 1990, foi a causa principal do lançamento dos planos Menem e Collor.

Nos dois governos prevalece a convicção de que a resolução da crise da dívida é condição necessária a estabilidade e ao crescimento. Em ambos os casos foi dado um passo importante ao se reconhecer a íntima vinculação entre os ajustes fiscal e da balança de pagamentos e a necessidade de realizar um ajuste real não inflacionário. Nas últimas cartas de intenção ao FMI⁽⁶⁾, os dois governos propõem gerar um superávit fiscal primário suficiente para atender seus compromissos financeiros. Existem, entretanto, consideráveis diferenças na estratégia de negociação de cada país com os credores externos.

A Argentina tem, atualmente, atrasos com os bancos privados da ordem de US\$ 5,5 bilhões e, em 1990 está realizando pagamentos a título de amortizações e juros com as entidades multi-

(5) O autor analisou esta relação entre superávit da balança comercial, dívida externa, déficit fiscal, dinheiro e inflação em: "Vivir con lo nuestro". El Cid Editor, Buenos Aires, 1983. Existe tradução para o inglês (Living without our means. Third World Foundation. Londres, 1985).

(6) A da Argentina em 10/05/90 e a do Brasil em 13/09/90.

laterais de crédito e credores oficiais da ordem de US\$ 4 bilhões. Aos bancos privados estão sendo realizados pagamentos de US\$ 40 milhões mensais. Quer dizer, pouco acima dos 10% de juros devidos de US\$ 3,5 bilhões. Em 1990, a meta de superávit fiscal primário proposta ao FMI é de 5,5% do PIB. Este montante permitiria financiar quase a totalidade daqueles serviços, incluindo os correspondentes aos títulos da dívida interna a dez anos denominados em divisas (BONEX)⁽⁷⁾. A Argentina não definiu ainda uma estratégia para regularizar a situação dos atrasos com os bancos privados internacionais nem a forma de refinanciamento do hiato entre os juros devidos e os pagamentos efetivamente efetuados. A política em curso consiste em reduzir cerca de 25% a dívida de US\$ 40 bilhões com a banca privada internacional mediante as operações de privatização⁽⁸⁾ de empresas públicas, das quais estão efetivadas até agora, as da campanha telefônica (ENTEL) e da empresa aérea (Aerolineas Argentinas). Independente dos benefícios ou perdas que os termos dos contratos de transferência da propriedade dessas empresas possam representar para a Argentina, cabe observar que a estratégia de pagar a dívida externa com ativos contribui para resolver o problema fiscal mas não o do balanço de pagamentos. A economia de serviços futuros pelo resgate de parte da dívida externa terá, como contrapartida, trans

(7) Em 30/10/90, o estoque de BONEX em circulação era de US\$ 4 bilhões.

(8) A expressão não é adequada se considerar-se que empresas estatais de outros países são protagonistas principais das operações em curso.

ferências para o exterior a título de lucros e amortizações geradas pelos novos proprietários das empresas privatizadas. Existem indícios de que esses pagamentos podem exceder aos que corresponderiam aos juros devidos pela dívida resgatada.

Em meados de outubro, o Brasil apresentou uma proposta de solução global da dívida com os bancos privados internacionais fundada em dois princípios fundamentais. Primeiro, os serviços da dívida se limitarão à "capacidade de pagamento" do setor público. Segundo, o país é solvente se conta com prazos suficientes para servir e cancelar a dívida. A proposta capitaliza os atrasos (US\$ 8,7 bilhões em 30/06/90) pendentes de pagamento. O Brasil oferece aos credores, pagar os atrasos mediante um empréstimo-ponte que se incluiria na dívida total de US\$ 60 bilhões conversível conforme três opções: a) zero coupon bonds a 45 anos e com taxa de juros anuais de 9%; b) bônus de redução de juros a 25 anos com taxa de juros anual crescente até o décimo ano, quando se estabiliza em 7%; e c) bônus de saída a 15 anos com taxa de juros crescente até o quarto ano, quando se estabiliza em 3% anuais. Em todos os casos os bônus são emitidos pelo Governo do Brasil ao portador e sem garantias. O programa estabelece uma trajetória de pagamentos até o ano 2001 partindo de um teto de US\$ 1,17 bilhões em 1991, para alcançar US\$ 9,39 bilhões em 2001. Dentro destes limites, serão pagos os juros dos bônus de redução de juros e saída (b e c) e o restante será utilizado para resgatar o zero coupon bonds para os possuidores que ofereçam maior deságio ou, se não existirem ofertas, sortear o resgate entre eles. Se o PIB crescer mais de 7% anuais durante dois tri

mestres consecutivos e as reservas internacionais excederem o valor de cinco meses de importações, o excesso da capacidade de pagamento será utilizado para resgatar o zero coupon bonds em licitações trimestrais. Em 1991 os bancos receberão também US\$ 1,1 bilhões do setor privado. Ademais, o Governo continuará pagando amortizações e juros sobre a dívida com organismos multilaterais, o Clube de Paris e outros credores. Em 1989 estas transferências ascenderam a US\$ 6,9 bilhões e estima-se que os pagamentos em função delas, mais os programados para os bancos privados, ascenderão em 1991 a US\$ 8,5 bilhões. As estimativas oficiais prevêem que a capacidade de pagamento do setor público, ou seja, o superávit primário do fisco, ascenderia em 1991 a 2,5% do PIB, equivalente a US\$ 10 bilhões. Com estes recursos seriam pagos os serviços da dívida pública externa e interna, e se comprariam divisas para aumentar as reservas internacionais.

A proposta brasileira não foi aceita pelos bancos credores e atualmente está sendo negociada. A posição do Governo ganhou um considerável apoio na opinião pública e no circuito político. Em 25/10/90 o Senado aprovou uma resolução respaldando a iniciativa do Executivo e endurecendo os termos da negociação com os credores. O conceito de "capacidade de pagamento" inclui a formação de um nível de reservas internacionais equivalentes, a pelo menos, quatro meses de importações, isto é, cerca de US\$ 8 bilhões. Os diferentes bônus que o Governo emitiria para permutar a dívida atual com a banca privada poderão ser utilizados para intervir nas operações de privatização de empresas, atualmente em área pública. A iniciativa brasileira se insere

num quadro recessivo em 1990, de estancamento em 1991, e de um crescimento projetado do PIB de 3% em 1992 até estabilizar-se, a partir de 1994, em 5% anuais.

O problema da dívida externa apresenta maiores dificuldades na Argentina do que no Brasil. O maior peso da dívida argentina em relação ao produto e às exportações, determina que os serviços da dívida sejam relativamente mais pesados. O ajuste é e continuará sendo, portanto, muito mais duro na Argentina do que no Brasil.

De todas as maneiras, a consistência entre os pagamentos da dívida e a estabilidade macroeconômica repousa, essencialmente, no firme cumprimento do critério de que se pode pagar até o limite da "capacidade de pagamento", ou seja, o superávit primário do setor público⁽⁹⁾. Se Argentina e Brasil conseguem realizar um ajuste real e não inflacionário, podem melhorar seus fluxos financeiros com o resto do mundo. Vale dizer, reiniciar em alguma medida os créditos voluntários da banca privada, ampliar o crédito comercial, estimular a inversão privada direta estrangeira e ampliar os recursos provenientes dos bancos multilaterais: Mas as condições necessárias são por a casa em ordem, limitar os serviços da dívida à capacidade de pagamento e retomar o crescimento econômico.

(9) O pagamento da dívida interna sugere uma interrogação adicional sobre a viabilidade do programa brasileiro. A partir de setembro de 1991 o Governo deverá começar a devolver os recursos congelados na reforma monetária de 16/03/90. Essas cotas ascenderão, cada mês, ao equivalente de US\$ 4 bilhões.

3.3 Política Monetária

Antes do lançamento das reformas dos planos Menem e Collor, os sistemas monetários da Argentina e do Brasil apresentavam duas diferenças principais: o nível de monetização e a composição dos ativos financeiros. Em princípios de março de 1990 a relação M4/PIB era, na Argentina, cerca de 15% da do Brasil. Considerando os ativos monetários em moeda nacional e divisas, na Argentina as tendências destas últimas representavam mais de 90% do total, e no Brasil 20%. Estes indicadores revelavam dois fatos principais. Primeiro, enquanto no Brasil a moeda nacional conserva sua função de instrumento de poupança, na Argentina as divisas cumprem essa função. Segundo, como contrapartida de um maior nível dos ativos financeiros em moeda nacional, no Brasil, o endividamento interno dos setores privado e público é muito mais alto do que na Argentina.

Antes do lançamento dos programas Menem e Collor nos dois países, a administração da política monetária sofreu um colapso diante da convergência do elevado superávit da balança comercial, da dívida externa e do déficit fiscal. Pelas razões já vistas, estes fatores provocaram o crescimento descontrolado da oferta monetária e, finalmente, o estouro hiperinflacionário. Enquanto subsistiam os problemas de fundo, a política monetária cumpria inexoravelmente um papel passivo. Os dois governos resolveram enfrentar aquelas causas de desequilíbrio, executar uma política monetária ativa e controlar a evolução da base e dos agregados monetários. Para isso, se propuseram a vincular os pagamentos da dívida externa pública ao superávit primário do setor pú

blico e controlar a expansão secundária de meios de pagamento.

O critério básico implícito nos dois programas é que o crescimento da base e dos recursos monetários só é aceitável nos seguintes casos: aumento das reservas internacionais, crescimento da demanda de dinheiro para transações em função do crescimento da atividade econômica e aumento da demanda de dinheiro para poupança. Para tais fins, a evolução da base monetária através do Banco Central é controlada pela programação da compra de divisas para as reservas internacionais pela eliminação do financiamento ao setor público e pela restrição do redesconto às instituições financeiras. A expansão secundária através do sistema bancário é limitada por meio dos encaixes obrigatórios do sistema e, no caso do Brasil, por operações de mercado aberto da autoridade monetária.

A partir de maio de 1990 a reforma monetária e o ajuste fiscal começaram a refletir-se numa queda da taxa de crescimento da base monetária (BM) e dos recursos monetários (M4) ⁽¹⁰⁾. Os dois governos adquiriram um controle maior da política monetária. A monetização (M4/PIB) declinou no Brasil, como consequência da reforma monetária, de 35% em março para cerca de 20% atualmente. Na Argentina se registra um aumento do coeficiente de menos de 3% em março para 6% atualmente. Este repique está,

(10) Em abril a BM aumentou em 46% na Argentina e em 145% no Brasil. A partir daí a taxa de crescimento declinou (conforme os últimos dados disponíveis) a 9% em outubro na Argentina e 1% em agosto no Brasil. Os dados para o M4, nas mesmas datas, são de 55% e 15% na Argentina e 44% e 12% no Brasil, respectivamente.

de todos os modos, muito longe dos níveis históricos de monetização e reflete um componente especulativo⁽¹¹⁾, mais do que um crescimento da demanda de dinheiro como meio de poupança e de transações.

Nenhum dos dois governos alcançou as estritas metas de oferta monetária a que se propuseram. O Brasil projetou um crescimento de 1% da base monetária no segundo semestre de 1990 e o aumento excede amplamente esse objetivo. Na Argentina é similar. A taxa de juros foi fortemente instável nos dois países, e no Brasil, em outubro e novembro, alcançou níveis reais equivalentes a 100% anuais. Na Argentina a demanda de crédito é muito baixa e isto contribui para manter as taxas reais em níveis mais baixos que as brasileiras. Influi, além disso, o superávit da balança comercial não utilizado para servir a dívida externa e a entrada de capital de curto prazo para fins especulativos que força o Banco Central a aumentar suas reservas internacionais acima do programado, com o consequente aumento da base e dos recursos monetários.

A viabilidade das metas estritas e das políticas monetárias ativas que pretendem executar os dois governos é, ainda, incerta. O resultado dependerá da possibilidade de se alcançar o ajuste fiscal real, o qual inclui uma solução ao tema da dívida externa. Influirá também a marcha do nível de atividade econômica posto que não são alcançáveis metas monetárias que impliquem uma grande instabili-

(11) Entre o começo de março e novembro de 1990 a taxa de câmbio nominal permaneceu praticamente sem alterações. A taxa de juros mensal acumulada para depósitos a prazo em austrais foi da ordem de 150% no mesmo período.

dade das taxas nominais de juros e níveis reais exorbitantes num contexto recessivo sem perspectivas de saída. Em outros termos, não é viável nenhuma política monetária desvinculada do prazo real da produção, do emprego e do comércio exterior.

3.4 Política Cambial

A evolução da paridade do austral e do cruzeiro e a política cambial seguida pelos dois governos desde o lançamento dos planos Menem e Collor são consistentes com a experiência histórica dos dois países. As diferenças nas estruturas produtivas e no comportamento dos atores econômicos e sociais tem influenciado tradicionalmente na taxa de câmbio e na competitividade interna das economias argentina e brasileira.

Na Argentina nunca se resolveu o conflito exportações agropecuárias/desenvolvimento manufatureiro. Os preços relativos na Argentina diferem dos internacionais pelos baixos custos da produção primária fundados na abundância dos recursos naturais da região dos pampas e porque o insuficiente desenvolvimento industrial deprimiu a longo prazo o crescimento da atividade manufatureira. Desde modo, quando a taxa de câmbio só é suficiente para exportar cereais e carnes, não basta para exportar manufaturas. E quando é consistente com a competitividade da indústria, gera ingressos excedentes na produção primária, que devem ser absorvidos por impostos sobre as exportações ou trasladados aos preços internos, deprimindo o salário real. Recorde-se que as exportações primárias argentinas estão compostas basicamente por alimentos. Por estas razões, a taxa de câmbio foi sempre um fator muito conflitivo na evolução da economia argen-

tina e colocou graves problemas à administração da política econômica. Quando a taxa de câmbio foi suficiente para exportar manufaturas e existiram impostos às exportações tradicionais, surgiram conflitos com os representantes do setor agropecuário. Quando a paridade se situou nos níveis mínimos requeridos para viabilizar as exportações agropecuárias, instalaram-se processos de contração da produção e dos investimentos na indústria manufatureira. Neste contexto, a paridade da moeda argentina flutuou fortemente ao longo dos anos. Este conflito redistributivo é um dos fatores que explica a inflação endêmica na Argentina desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

A liberalização dos movimentos de capitais introduzida na reforma de 1977 e as tendências do sistema financeiro internacional, geraram fatores adicionais de conflito e novos desafios à administração da política cambial na Argentina. No crônico contexto inflacionário do país, em diversos períodos, a taxa de câmbio se desvalorizou muito abaixo da taxa de juros no mercado local. Em tais condições, a arbitragem entre as taxas de juros vigentes nas praças internacionais e na Argentina, estimulou a entrada de capitais de curto prazo deprimindo ainda mais a paridade da moeda nacional. Quando a deterioração dos pagamentos externos se mostrou insustentável, mudaram as expectativas e gerou-se, fugas massivas de capitais. A especulação contra o peso (ou o austral) aceleraram então a desvalorização e acentuaram a inflação.

No Brasil os problemas foram, e continuam sendo, distintos. A diversificação da estrutura produtiva e o forte poder econômico e político do setor industrial, determinaram um compor

tamento diferente da paridade e da política cambial. No Brasil, no longo prazo, a taxa de câmbio foi consistente com a competitividade do setor hegemônico, ou seja, a indústria manufatureira. Daí uma maior estabilidade a longo prazo da paridade, e suas menores oscilações a curto prazo, mesmo na presença, também no Brasil, de um crônico processo inflacionário. A taxa de câmbio nunca suscitou, no Brasil, conflitos distributivos semelhantes aos observados na Argentina. Este comportamento das paridades é provavelmente o principal fator explicativo do distinto ritmo de crescimento da produção, dos investimentos e das exportações manufatureiras em ambos os países.

Seja como for, a crise da dívida externa coloca problemas adicionais. A dimensão do superávit na balança comercial e o hiato entre os serviços da dívida pública externa e o superávit fiscal primário, debilitou o controle das variáveis monetárias e multiplicou as pressões inflacionárias. É importante observar, todavia, que tanto durante a fase de endividamento externo dos dois países no curso da década dos anos setenta, quanto na crise posterior dos oitenta, a paridade da moeda brasileira continuou sendo compatível com a competitividade internacional do sistema produtivo do país. A Argentina experimentou, ao contrário, períodos de forte valorização de sua moeda que foram fatais para o setor manufatureiro. Cabe observar, além disso, que o Brasil seguiu tradicionalmente políticas de proteção do mercado interno e de substituição de importações mais rigorosas que a Argentina (12).

(12) Não se julga aqui a racionalidade dessas políticas, quanto ao seu impacto no uso de recursos e no crescimento a longo prazo.

A experiência registrada em 1990 desde o lançamento dos planos Menem e Collor não difere da experiência histórica dos dois países. Em ambos foram liberadas as transações cambiais, mas no Brasil o mercado permanece segmentado em três áreas: comercial, turismo e livre. Este último experimentou uma valorização de 50% entre princípios de março e outubro de 1990, mas sua incidência sobre o sistema real, nos preços relativos e na competitividade internacional da produção brasileira é marginal. A taxa de câmbio relevante é da área comercial. Esta experimentou uma valorização nos primeiros meses do plano Collor mas, depois das desvalorizações recentes, recuperou os níveis registrados há um ano e se aproxima daqueles vigentes em princípio de março de 1990.

Na Argentina, pelo contrário, a valorização do austral é extraordinária. Os preços internos aumentaram em 350% entre fevereiro e outubro de 1990 e a taxa de câmbio nominal permanece praticamente sem modificações. No último ano o austral se revalorizou em 60% e sua paridade atual só é comparável à observada em fins dos anos setenta. Atualmente, a paridade começa a ser insuficiente inclusive para viabilizar as exportações tradicionais, em particular de trigo, cujos preços internacionais caíram nos últimos meses⁽¹³⁾. Os produtores de bens transacionáveis internacionalmente estão encurralados pelos custos ascendentes em

(13) Os principais fatores que explicam o atual atraso da paridade do austral são o baixo nível de importações devido à recessão e o consequente superávit comercial que não é totalmente absorvido pelo superávit primário do fisco para servir a dívida externa. Influi também a entrada de capital especulativo de curto prazo e a restrição do crédito interno que obriga ao desentesouramento de divisas do setor privado.

austrais e preços deprimidos pela estabilidade da taxa de câmbio. Estes fatores aprofundaram a recessão e o processo de desindustrialização da economia argentina. Em 1990 a produção manufatureira se encontra nos mesmo níveis absolutos de 1970. Deste modo, a produção industrial por habitante caiu em 30% nos últimos vinte anos.

O comportamento da paridade das moedas nacionais e as políticas cambiais sob os planos Menem e Collor são, portanto, compreensíveis no contexto histórico. No caso argentino, a valorização do austral beneficia, principalmente, os operadores financeiros e os credores externos. Os primeiros pela possibilidade de arbitrar taxas de juros e obter, atualmente, rendimentos em dólares da ordem de 100% anuais, correndo, é claro, o risco de câmbio. Os segundos porque, no curto prazo, o superávit primário do Tesouro, expresso em dólares, será tanto mais alto quanto menor é a paridade do austral. No médio e longo prazo o superávit primário fiscal deveria diminuir como consequência da recessão interna, mas a estratégia dos credores em relação a seus devedores latinoamericanos é essencialmente de curto prazo. A política cambial constitui, atualmente, o ponto mais crítico da estratégia do plano Menem.

3.5 Política de Rendas

Existe na Argentina e no Brasil uma prolongada e frustrante experiência com as políticas de rendas. Em geral fracassaram porque não convergiram com decisões consistentes em matéria fiscal, monetária e de setor externo. No entanto, experiências exitosas de estabilização como as de Israel, México e Chile, reve-

lam o emprego, em distintos contextos e com diversos instrumentos, da política de rendas. Na Argentina a decisão parece ser muito firme no sentido de manter o atual curso liberalizador. No Brasil a posição é mais ambígua, e não se descarta que, a partir da iniciativa dos atores econômicos e sociais, o governo contribua na negociação de uma política de rendas. A pressão exercida pelos setores econômicos e sociais para aliviar o efeito recessivo do ajuste fiscal e monetário, induz a pensar que o plano Collor pode terminar incorporando a política de rendas em sua estratégia de estabilização. Na Argentina existem preconceitos muito arraigados no setor privado, inclusive na indústria, contra as concertações e as políticas de preços e salários.

4. As Estratégias de Crescimento

Os planos Menem e Collor não pretendem só derrotar a inflação. Propõem, ao mesmo tempo, uma estratégia de crescimento fundada na abertura para o resto do mundo, na liberdade, no funcionamento dos mercados e na redução da presença do Estado no processo econômico. A aplicação prática destes princípios está fortemente influenciada pela experiência histórica dos dois países. O plano Menem supõe que, uma vez alcançados os equilíbrios macroeconômicos, consumado o processo privatizador, realizada a abertura e a liberalização dos mercados, a economia e as condições sociais melhoram por si mesmas. No plano Collor se pretende uma convergência da abertura, da privatização e da li-

beralização dos mercados com uma ação pública tendente a promover a formação de capital, a mudança tecnológica e o desenvolvimento social. Ainda que nos dois países falte muito por avançar na aplicação efetiva das estratégias propostas, diversos indícios revelam a existência de importantes diferenças.

No terreno da abertura, as metas de redução tarifária e de eliminação de restrições não tarifárias às importações são mais profundas na Argentina do que no Brasil. Atualmente, o nível e a dispersão da tarifa na Argentina se situa entre 5% e 24%. A cobertura das restrições quantitativas foi reduzida a 9%. Parece ser a intenção do governo argentino alcançar uma tarifa baixa e uniforme no futuro próximo, alinhada com as reformas introduzidas no Chile e no México. No Brasil, eliminaram-se as restrições quantitativas e está sendo simplificada a concessão de licenças para importação. Em matéria de tarifas, o objetivo para 1994 é reduzir a máxima de 10% para 40% e a média de 35% para 20%. Subsiste no Brasil, por outro lado, a tradição restritiva de importações que converteu sua economia numa das mais fechadas e auto abastecidas. O Brasil como a Argentina, estão restabelecendo o regime de propriedade intelectual no contexto das fortes pressões dos Estados Unidos e das negociações da Rodada Uruguai. O Brasil está liberalizando também sua política de reserva de mercados na área de informática, depois de haver estabelecido um considerável potencial industrial e tecnológico no setor. Taxas de câmbio, tarifas, restrições administrativas e regimes setoriais de promoção, revelam que a abertura das economias brasileira e argentina seguem cursos distintos.

Em relação à presença do setor público no processo econômico, o Plano Menem dá continuidade a uma tendência prévia de forte concentração do gasto corrente e do investimento público e de corte da influência do Estado. O governo argentino já completou as privatizações das empresas de comunicações e aérea, ampliou a participação privada na exploração petrolífera e está avançando com firmeza no processo privatizador do resto das empresas estatais. Não existem restrições à participação de investidores estrangeiros privados e públicos nas empresas transferidas. Neste campo a estratégia é privatizar o mais rápido possível com base em licitações individuais. No plano Collor, até agora, só foi anunciada a decisão de privatizar, nos próximos três anos, um grupo de empresas que inclui dez firmas nos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes, a um valor estimado de US\$ 15 bilhões. Ademais, o governo está vendendo sua participação minoritária em 16 empresas petroquímicas. No Brasil as privatizações se situam dentro do "Programa Nacional de Desestatização", estabelecido pela Medida Provisória nº 15, adotada pelo Poder Executivo em 16/03/90, quer dizer, na mesma data do lançamento do plano Collor. À diferença do tratamento ad-hoc caso a caso, observado no processo argentino de privatizações, no Brasil se criou um arcabouço institucional para conduzir o processo, que inclui uma Comissão Diretora, um Fundo Nacional de Desestatização e a colocação compulsória de "certificados de privatização" entre as entidades financeiras locais para serem investidos nas empresas privatizáveis. A proposta brasileira sobre a dívida externa prevê que os diversos tipos de bô

nus em que se converterá a dívida com a banca privada internacional, poderão ser investidos em empresas privatizáveis, em condições que serão determinadas oportunamente. Por outro lado, a Constituição do Brasil estabelece restrições à presença de investidores estrangeiros na exploração de petróleo e outros setores estratégicos. Em resumo, o processo privatizador no Brasil será provavelmente menos abrangente, mais condicionado e com maior participação de investidores nacionais do que na Argentina.

Em outros planos também se observa que o restabelecimento da presença do Estado no processo econômico é distinto nos dois países. Mesmo no contexto da dura luta contra a inflação, as autoridades brasileiras continuam anunciando medidas de fomento e políticas setoriais que ratificam a significação da ação pública. Por exemplo, o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) ao setor de bens de capital, as políticas setoriais em diversos ramos manufatureiros e o programa de desenvolvimento científico-tecnológico com metas e recursos de aplicação específica. Neste, como em outros terrenos, o plano Collor ratifica as tendências de longo prazo observáveis no Brasil. Na Argentina o plano Menem reforça a mudança da concepção estratégica de desenvolvimento e de inserção internacional do país, predominante desde 1976.

Na realidade, a incorporação de critérios inerentes ao paradigma liberal em países como México, Chile, Brasil ou Argentina revela consideráveis diferenças fundadas nas tradições dominantes em cada país. O mesmo cabe observar em outras experiências, como as da Coréia e Taiwan. O paradigma liberal tem

mais de uma interpretação no mundo real, e seria errôneo supor que os casos atuais de Argentina e Brasil correspondem a um padrão uniforme de alcance mundial.

Seja como for, a crise econômica em ambos os países e o contexto internacional colocam desafios, em boa medida, semelhantes. Deve-se destacar, a respeito, três questões centrais: a formação de capital, a inserção internacional e o desenvolvimento social.

Argentina e Brasil são, atualmente, exportadores líquidos de capital como consequência da crise da dívida e, no primeiro caso mais que no segundo, da fuga de capitais. Isto significa que o investimento interno é menor do que a poupança interna. Não é previsível que a situação se modifique num futuro próximo. Ainda que se consiga evitar a fuga de capitais, a carga da dívida continuará impondo a necessidade de registrar um superávit na balança comercial e uma transferência líquida de recursos para o exterior. Isto significa que a recuperação do investimento repousará, essencialmente, em dois fatores: o aumento da poupança privada e pública interna e a redução dos serviços da dívida. Os aportes que possam provir do investimento privado direto estrangeiro e os créditos de organismos multilaterais e bancos privados do exterior, continuarão sendo inferiores aos ditos serviços. A atração destes recursos será um aporte positivo para a recuperação dos investimentos, mas o principal continuará sendo aqueles dois fatores.

Os exemplos exitosos de abertura para o mercado internacional se fundam no aumento da competitividade que reflete, entre

outros fatores, a transformação da estrutura produtiva, o desenvolvimento científico e tecnológico, a modernização do Estado, a expansão simultânea do mercado interno, a elevação das condições sociais, a integração dos atores econômicos e sociais. Se trata, em todos os casos, de processos sistêmicos, endógenos e abertos de crescimento e respondem a estratégias de desenvolvimento de dentro para fora. É ilusório, portanto, supor que alcançados os equilíbrios macroeconômicos o crescimento procede espontaneamente pela mudança de comportamento dos atores sociais, o aporte de capital e a tecnologia estrangeira, e a atração exercida pelos mercados internacionais. Atualmente, desenvolvimento não se importa. Emerge da coesão de uma sociedade, da criatividade e do espírito de iniciativa dos atores econômicos e sociais e, sobre estas bases, da geração de vantagens comparativas dinâmicas associadas à mudança científico-tecnológica.

Os problemas sociais se agravaram na Argentina e no Brasil nos últimos lustros. O Brasil não conseguiu, no período de rápido crescimento entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de setenta, difundir os benefícios do desenvolvimento aos setores sociais e regiões mais pobres e atrasadas. A crise dos anos oitenta agravou estes problemas. Na Argentina, a crise econômica deprimiu as condições sociais. O desemprego, a pobreza crítica e a marginalidade alcançaram níveis desconhecidos na experiência histórica argentina. Será difícil consolidar a democracia sem retomar o crescimento e as políticas sociais orientadas para elevar a qualidade de vida. Em definitivo, o êxito dos planos Menem e Collor dependerá de sua capacidade de por a casa em ordem e ge

rar novas sínteses políticas que superem as limitações do passado. Neste novo cenário, a presença de um Estado participativo e descentralizado, menor embora mais forte, promotor dos equilíbrios macroeconômicos e da mudança social, defensor dos interesses nacionais numa ordem mundial globalizada, que apoie a iniciativa individual e seja capaz de desenhar os rumos do crescimento necessário e possível, será decisivo para a evolução futura da Argentina e do Brasil.

5. A Integração Binacional

5.1 O Dinamismo Atual

A integração argentino-brasileira, iniciada com os acordos Alfonsín-Sarney, foi projetada pelos presidentes Menem e Collor em direção à ambiciosa meta de um mercado comum para fins de 1994. Ao mesmo tempo, o comércio bilateral está crescendo rapidamente. Entre 1985 e 1989 aumentou em 80% e é esperada sua duplicação para 1991. Em 1990 o intercâmbio em ambas as direções alcançou US\$ 3 bilhões e, ainda que represente, especialmente para o Brasil, uma proporção todavia reduzida do comércio exterior, constitui o segmento de crescimento mais dinâmico.

A decisão política e o crescimento do comércio são acompanhados por uma mudança de atitude nos setores privados de ambos os países. Existe agora uma vontade de abertura de negócios bilaterais e de estreitamento das relações econômicas em diversos planos. A integração binacional adquiriu uma significação importante para a opinião pública das duas partes. Tudo isso configura

um novo cenário. Diversos fatores contribuem para explicar estas tendências. A crise do desenvolvimento nos dois países os impulsiona à busca de novas opções. Ao mesmo tempo, a formação de grandes espaços supranacionais em outras regiões do mundo, revitaliza a significação da dimensão latinoamericana e, dentro dela, dos acordos subregionais. Por outro lado, o convencimento generalizado de que a abertura das economias nacionais para o resto do mundo é um fato irreversível, contribui para demolir as barreiras ao intercâmbio bilateral. Por último, não existem litígios territoriais pendentes entre Argentina e Brasil e a rivalidade histórica por uma suposta hegemonia na América do Sul foi resolvida pela drástica mudança de peso relativo de ambas as economias na última metade do século. (14)

O novo cenário no qual se desenvolve a relação bilateral, revelou a existência de um potencial de integração ignorado até tempos recentes. O polo econômico da região Buenos Aires - Rosário - Santa Fé - Córdoba é praticamente contíguo da grande região industrial brasileira do Centro-sul, com epicentro em São Paulo. A experiência da integração dos espaços supranacionais na Europa, América do Norte e mais recentemente na Bacia do Pacífico, se assenta na contiguidade e diversificação da estrutura produtiva dos países participantes e no intercâmbio de manufaturas. Apesar do atraso relativo argentino dos últimos lustros, sua base industrial e tecnológica constitui, todavia, uma plataforma

(14) Em 1940 o produto interno bruto do Brasil era 80% do argentino. Atualmente é cinco vezes maior.

decisiva para a integração binacional. A experiência recente com as exportações de bens de capital da Argentina para o Brasil é um exemplo desta factibilidade. Existe, ao mesmo tempo, uma complementariedade de recursos naturais que gerou o intercâmbio de produtos primários dominante na relação tradicional dos dois países. Base industrial, acervo científico-tecnológico, recursos naturais, espaço territorial contíguo constituem, portanto, um potencial latente de integração que agora começa a emergir.

É um fato notável que esta aproximação dos dois países se dê num tempo de grandes turbulências, ameaças hiperinflacionárias, estancamento econômico e um problema de endividamento externo não resolvido. É provável que tamanhos problemas tenham contribuído para que cada país observe com mais interesse o seu vizinho e busque a aproximação. Todavia, para o futuro, o processo integrador seria mais profundo na medida em que os dois países tenham êxito em derrotar a inflação, retomar o crescimento e resolver a crise da dívida externa.

A experiência dos últimos anos destaca dois traços fundamentais no processo integrador. Primeiro, a decisão de avançar na convergência binacional, em que pese as dificuldades enfrentadas pelos presidentes Alfonsín e Sarney e, atualmente, pelos presidentes Menem e Collor. Segundo, o desenho de uma estratégia de integração intra-industrial no interior de cada setor da produção, em lugar de uma divisão do trabalho fundada na especialização entre setores. Detenhamo-nos brevemente em cada uma destas duas questões centrais.

Seja qual for a sorte definitiva dos planos Menem e Collor

subsiste, como demonstra a experiência dos últimos anos, a possibilidade de expandir o intercâmbio, formar empresas binacionais e estreitar a cooperação científico-tecnológica. É auspicioso, portanto, em que pese a urgência dos problemas imediatos no plano interno e nas relações econômicas e financeiras de cada país com o resto do mundo, que os dois governos mantenham o impulso de suas políticas de convergência e que os setores privados de ambos os países busquem novas oportunidades de comércio e investimentos.

Em relação à divisão do trabalho que emerge da integração binacional, a concepção inicial do processo desencadeado em 1986 se funda em aproveitar as vantagens comparativas dentro de cada setor da produção, e não só entre a produção primária e a indústria. A especialização não surge apenas, portanto, da abundância de terras férteis de clima temperado ou das reservas de gás natural na Argentina e da existência de terras tropicais e recursos minerais no Brasil. A divisão do trabalho surge, principalmente, da geração de vantagens comparativas dinâmicas fundadas na penetração da mudança tecnológica nas atividades primárias e na produção de bens de capital, informática e eletrônica, mecatrônica, bens biotecnológicos, novos materiais.

Esta concepção de modelo de integração aparece claramente refletida nos protocolos iniciais e, em especial, no referente aos bens de capital. Não se trata de uma concepção original mas reflete a experiência da economia internacional desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, a expansão do comércio internacional e as correntes de investimentos e tecnologia, e a articu

lação dos espaços multinacionais na Europa e outras regiões, se funda na divisão internacional do trabalho intra-industrial ao nível de produtos, mais que ao nível de ramos da produção. A composição do comércio exterior das principais economias e dos países de industrialização recente revela que as manufaturas intensivas em tecnologia ocupam a posição dominante e que as importações contêm bens diferenciados dentro de cada setor manufatureiro, especialmente no setor metalmeccânico e eletrônico. O aprofundamento da industrialização e a diversificação das estruturas produtivas da Argentina e do Brasil são, portanto, condição essencial do processo de integração. As vantagens comparativas dinâmicas somadas às derivadas das distintas dotações de recursos naturais configuram o amplo horizonte integrador que se abre atualmente. A experiência dos últimos anos aponta neste sentido. Ao intercâmbio tradicional de bens de origem primária se agregam, agora, manufaturas provenientes dos setores automotriz, bens de capital, produtos farmacêuticos, etc.

Esta especialização intra-industrial necessária e possível vai surgindo como resultado do jogo de forças de mercado e das iniciativas do setor privado. A eliminação das barreiras ao comércio e ao intercâmbio de fatores produtivos, a formação de empresas binacionais e os investimentos conjuntos, o estreitamento dos laços entre os acervos científico-tecnológicos dos dois países, gerarão regras de jogo propícias para a expansão de um intercâmbio diversificado e complexo. Em setores críticos (como o de bens de capital) e em tecnologias de ponta, a experiência na Europa e outras partes revela a importância de abertura de novas vias de integração a partir da decisão política dos governos e da

formalização de acordos específicos. A partir destas perspectivas, o sistema de integração intra-industrial resulta da convergência das ações públicas com as forças do mercado e da iniciativa privada.

5.2 A Paridade Austral-Cruzeiro

Os dois governos estão trabalhando na consecução da ambiciosa meta traçada para 1994 através dos programas em curso para eliminar os entraves ao tráfego fronteiriço, a criação de um regime de empresas binacionais, o desmantelamento das barreiras tarifárias e não tarifárias, a cooperação tecnológica em áreas chaves como a biotecnologia, a informática e a energia nuclear, a harmonização dos regimes jurídicos e a convergência das políticas macroeconômicas. Mas o êxito destes esforços depende, em primeiro lugar, de um elemento crítico e decisivo: a paridade austral - cruzeiro.

A competitividade das duas economias obedece a uma multiplicidade de fatores, mas a paridade cambial é o primeiro. Se ela não é consistente com a competitividade das estruturas produtivas, a integração deixa de ser viável ou transita por veredas inconsistentes com o desenvolvimento simultâneo das economias que se integram. Por exemplo, uma valorização do austral frente ao cruzeiro que se afaste de uma paridade compatível com o equilíbrio do intercâmbio intra-industrial confrontaria a Argentina com duas alternativas: proteger seu já deprimido nível de produção manufatureira interrompendo o processo integrador ou consumir o processo de desindustrialização iniciado há mais de 15 anos. Deste modo, a integração binacional perderia, para a Argentina, uma

significação principal que é a de contribuir na reindustrialização de sua economia nacional.

A questão da paridade austral-cruzeiro é particularmente crítica para a Argentina. O Brasil tem uma tradição de manutenção de uma paridade de sua moeda de acordo com a competitividade internacional de seu sistema produtivo. A Argentina registra uma experiência contraditória na qual tem predominado períodos de sobrevalorização da moeda nacional com efeitos catastróficos sobre sua indústria e sua economia. Atualmente a situação é alarmante. Nos últimos doze meses o austral valorizou 60% em relação ao cruzeiro, e desde as vésperas do lançamento dos planos Menem e Collor (princípios de março de 1990) até a atualidade, em 70%. A paridade flutuou violentamente na Argentina desde o primeiro estouro hiperinflacionário no segundo trimestre de 1989, e foi ratificada a péssima tradição que o país registra nessa matéria.

A experiência da Comunidade Econômica Européia revela que um dos maiores benefícios geradores da formação de um espaço supranacional é a convergência das políticas macroeconômicas e, especialmente, o estabelecimento de um regime de paridade das moedas nacionais que reflete os distintos ritmos de inflação e as mudanças na competitividade dos países. Argentina e Brasil devem tomar devidamente em conta a experiência internacional nessa matéria. Ambos os governos deveriam colocar no centro da negociação bilateral o estabelecimento de um regime de paridade austral-cruzeiro consistente com a competitividade de ambas as economias dentro de um modelo de integração intra-industrial. A convergência das políticas fiscais, monetárias e de ajuste externo é mui-

to importante para tais fins. Mesmo na presença de uma situação instável, os dois governos deveriam estabelecer um regime de paridade austral-cruzeiro compatível com o avanço do processo integrador. De outro modo, a decisão política e as atitudes da opinião pública e dos setores privados, atualmente tão favoráveis à integração, tropeçariam em obstáculos crescentes.

Esta questão da paridade austral-cruzeiro vai além dos limites da integração binacional argentino-brasileira. Compromete o mais amplo da integração do Cone Sul e o impulso que, a partir daqui, pode alcançar a integração sul-americana.