

ANÁLISE PRELIMINAR DA POLÍTICA MACROECONÔMICA DOS GOVERNOS DE CENTRO-ESQUERDA NA AMÉRICA DO SUL 2003-2015

Preliminary analysis of the macroeconomic policy of center-left governments in South America 2003-2015

Carlos Eduardo Carvalho
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP),
São Paulo, SP, Brasil.

Informações do artigo

Recebido em 30/06/2024

Aceito em 21/10/2024

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2024.n262.p390-417>

Copyright (c) 2024 Carlos Eduardo Carvalho.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](#).

Você é livre para:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer meio ou formato.

Adaptar — remixar, transformar e construir sobre o material para qualquer finalidade, mesmo comercialmente.

Como ser citado (modelo ABNT)

CARVALHO, Carlos Eduardo. Análise preliminar da política macroeconômica dos governos de centro-esquerda na América do Sul 2003-2015. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**.

Salvador/Recife, v. 49, n. 262, p. 390-417, maio/ago.

2024. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2024.n262.p390-417>

Resumo

Não houve políticas macroeconômicas típicas dos governos de centro-esquerda na América do Sul no início do século XXI. Política fiscal expansionista foi o traço mais frequente, com base no auge de preços das commodities, o que nada tem de original, só que com ênfase nos gastos sociais, único componente de fato original. Apesar de posições ideológicas próximas, as políticas macroeconômicas de cada governo refletiram práticas e concepções tradicionais do país, seu modelo de política econômica e de desenvolvimento, mesmo tendo em conta a ambição das propostas de mudanças estruturais ou o grau de radicalização política. Constrangimentos e conflitos que cada governo enfrentou de início ou durante sua trajetória explicam pouco as opções de política macroeconômica. A ausência de diretrizes claras neste campo pode ser situada em grandes controvérsias: persistência na esquerda latino-americana de concepções que desconfiam da modernidade capitalista, suas instituições e práticas, o que leva à combinação de discurso radical contra "as elites" e "o sistema" com políticas econômicas pragmáticas ou de inspiração liberal; ausência de reflexão prévia sobre como governar, com pouco interesse pelas experiências da esquerda em situações semelhantes no passado; dificuldades para articular a gestão da economia com a viabilização de seus projetos de mudanças, mesmo que limitadas, como distribuir renda e melhorar as condições de vida da maioria. O tema é muito relevante, inclusive porque as dificuldades na gestão da economia tiveram grande peso nas dificuldades políticas de vários destes governos e na formação das circunstâncias que ajudaram o retorno de forças de direita e extrema-direita. O artigo é parte de projeto de pesquisa em andamento e apresenta análises e conclusões preliminares.

Palavras-chave: Governos de centro-esquerda. América do Sul. Progressismo. Onda rosa. Neoliberalismo.

Abstract

There were no macroeconomic policies typical of center-left governments in South America at the beginning of the 21st century. Expansionary fiscal policy was the most frequent feature, based on the boom in commodity prices, which has nothing original, but with emphasis on social spending, the only component of fact original. Despite close ideological positions, the macroeconomic policies of each government reflected traditional practices and conceptions of the country, its model of economic policy and development, even taking into account the ambition of structural change proposals or the degree of political radicalization. Constraints and conflicts that each government faced at the beginning or during its trajectory explain little macroeconomic policy options. The absence of clear guidelines in this field can be situated in great controversies: persistence on the Latin American left of conceptions that distrust capitalist modernity, its institutions and practices, which leads to the combination of radical discourse against "the elites" and "the system" with pragmatic or liberal-inspired economic policies; lack of prior reflection on how to govern, with little interest in the experiences of the left in similar situations in the past; difficulties to articulate the management of the economy with the feasibility of their projects of changes, even limited, how to distribute income and improve the living conditions of the majority. The theme is very relevant, also because the difficulties in the management of the economy had great weight in the political difficulties of several of these governments and in the formation of the circumstances that helped the return of right-wing and extreme-right forces. The article is part of an ongoing research project and presents preliminary analyses and conclusions.

Keywords: Center-left governments. South America. Progressivism. Pink wave. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

A análise dos governos de centro-esquerda na América do Sul no início do século XXI é de grande relevância para as forças de esquerda da região e para a compreensão dos rumos e desafios dos nossos países. Não se trata apenas de passado. A esquerda mantém grande protagonismo na América Latina, mesmo nos países em que perdeu o governo para adversários de centro-direita ou de direita, como na Argentina e no Brasil, em que voltou a triunfar, e no Uruguai, em que mantém forte posição eleitoral, além da Venezuela e da Bolívia, em que continua no comando, com problemas conhecidos. Há também casos novos, Gabriel Boric no Chile e Guilherme Petro na Colômbia, país em que a direita ganhou eleições em sequência por décadas. Conhecer e avaliar o que houve é de grande relevância para pensar o presente e o futuro, o que a esquerda pode propor e conseguir, na oposição ou no governo.

O artigo destaca os governos de centro-esquerda de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, de 2003 a 2015. O artigo apresenta elementos para a análise da política econômica destes governos, mais especificamente do seu núcleo, a política macroeconômica: política monetária, política cambial, política fiscal. São estas políticas que afetam mais diretamente o quadro econômico no curto e no médio prazos e facilitam, dificultam ou até inviabilizam propostas de desenvolvimento econômico e de mudanças sociais. São questões de inegável relevância para a viabilização dos objetivos de um governo de centro-esquerda, em meio a conflitos inevitáveis que acompanham ideias e propostas defendidas há tempos pela esquerda.

Além da análise sumária das políticas macroeconômicas de cada um, são destacados elementos para uma interpretação geral do processo. As significativas diferenças entre os resultados e os desfechos dos casos nacionais justificam o aprofundamento de análises das experiências específicas e a busca por delinear traços comuns.

A hipótese inicial é que a política econômica destes governos reproduziu concepções e condutas frequentes no passado do próprio país, praticadas em outros momentos por governos de centro ou de direita, de diferentes matizes, inclusive políticas em curso nos anos anteriores. A reprodução foi muitas vezes acompanhada de declarações inflamadas, muito mais retóricas que efetivas.

Esta tendência prevaleceu apesar das muitas diferenças nas origens dos governos. Houve casos de continuidade da estrutura partidária e da institucionalidade prévias, como no Brasil e no Uruguai, e até mesmo na Argentina, ou da refundação da organização partidária e da Constituição, como na Bolívia e na Venezuela. Em alguns casos, as forças hegemônicas foram partidos e organizações com forte tradição de esquerda, como na Bolívia, no Brasil e no Uruguai, em outros os vínculos com o pensamento e os valores da esquerda eram poucos, como na Argentina, ou pouco claros, como na Venezuela. E prevaleceu também diante das diferenças acentuadas no grau de conflitividade interna e externa, bem menores no Brasil e no Uruguai do que na Bolívia, no Equador e na Venezuela, além do quadro econômico positivo prévio no Paraguai.

Na Venezuela, o governo Chávez reeditou a política fiscal focada na distribuição dos recursos do petróleo, tratada como "petróleo social", com taxa de câmbio fixa e forte viés contra as exportações, prática habitual no país desde a década de 1930. No Brasil foram mantidas de início as políticas herdadas do governo anterior, trata antes como "ortodoxas" ou neoliberais, e depois veio a retomada de políticas do período desenvolvimentista de governos do passado, inclusive de direita. Na Argentina, as políticas originais dos primeiros anos deram lugar a iniciativas muito próximas da tradição peronista. A Bolívia manteve elementos básicos da política anterior, com pragmatismo e cautela nos anos iniciais, abandonados nos anos seguintes. O Uruguai manteve o pragmatismo tradicional no país. No Equador a política econômica conviveu com a disciplina monetária e fiscal imposta pela dolarização completa, imposta em anos anteriores por governo de direita.

Para a análise desta variedade de casos, a proposta é avaliar a originalidade ou não das políticas macroeconômicas seguidas, em relação ao que foi praticado tradicionalmente ou em períodos anteriores relevantes no país, e tendo em conta três variáveis que poderiam explicar as escolhas feitas:

- a) grau de radicalização política anterior à eleição;
- b) gravidade do quadro econômico prévio, com as crises dos 1990 e início dos 2000;
- c) desmonte da estrutura institucional e partidária anterior, o refundacionismo.

A hipótese inicial é que não há relações claras entre as variáveis e que na maioria dos casos prevaleceu a tradição do país.

A análise a desenvolver pode ser relacionada com grandes controvérsias. Uma delas é o peso de ideias e concepções da esquerda latino-americana, caso da desconfiança e mesmo hostilidade com a necessidade de gerenciar o capitalismo e conseguir as mudanças sociais propostas dentro de seus marcos, decorrência da via eleitoral para chegar ao governo. Um dos interesses é entender a combinação de discurso radical, e mesmo fortemente anticapitalista em alguns casos, com denúncias sistemáticas contra “as elites” e “o imperialismo”; e a adaptação a políticas econômicas pragmáticas e moderadas.

Outra controvérsia é entender quanto as dificuldades com a economia são específicas da esquerda da região e quanto devem ser tratadas como parte das experiências de forças de esquerda que chegaram ao governo por via eleitoral. Este processo vem dos começos do século XX na Europa, teve momentos marcantes nos anos 1920-1930, na Alemanha de Weimar e nas frentes populares, além de coalizões social-democratas, algumas duradouras.

Há experiências prévias na América Latina, como o governo da Unidade Popular no Chile, com Salvador Allende (1971-1973), a mais relevante, além de outros processos em que a esquerda foi apoiadora de governos progressistas ou parte deles como forma minoritária. Estes processos prévios foram pouco ou nada estudados pela esquerda de nossos países, apesar do peso que tiveram as dificuldades econômicas na derrocada de todos eles. Não há indícios de que estes problemas tenham sido analisados pelos governos de centro-esquerda na região em algum momento.

No caso brasileiro, o PT sempre ignorou as escolhas difíceis e questionáveis do Partido Comunista do Brasil (PCB), em especial de 1945 a 1964, e também as polêmicas sobre a política econômica nos dois mandatos de Dilma Roussef (2011-2016). Atitude semelhante ocorre com os problemas econômicos dos governos kirchneristas na Argentina e com a hiperinflação catastrófica que desgraçou o povo venezuelano. A análise e a discussão destas questões ficaram limitadas ao âmbito acadêmico e à imprensa, ausentes das disputas políticas na esquerda, em que são atribuídas quase sempre a conspirações e golpes da direita.

Há ainda uma terceira grande controvérsia, com foco mais aberto, sobre as relações entre a política econômica seguida por um governo e os processos de desenvolvimento e de mudança econômica e social que pretende promover. A questão se estende a governos de direita e de centro-direita e vai além do âmbito regional, embora processos deliberados de

desenvolvimento econômico e de transformação social sejam mais característicos de países pobres, de renda baixa ou média, como os nossos.

Esta última controvérsia não é abordada neste artigo, inclusive pelo caráter ainda preliminar, parte de pesquisa em andamento.

As próximas seções trazem: a justificação da relevância do destaque da política econômica para a análise de governos empenhados em propostas amplas de mudança econômica e social; a delimitação dos casos nacionais destacados artigo, do período analisado e dos conceitos de ciclo e de centro-esquerda, aqui adotados; a exposição seletiva da política econômica nos casos analisados; e algumas conclusões preliminares a agenda de pesquisa.

POLÍTICA ECONÔMICA, POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

As iniciativas de um governo na área econômica compõem a política econômica, conjunto vasto que inclui políticas específicas com diferentes graus de articulação entre si e com efeitos e impactos variados sobre o conjunto da economia, em termos de tempo e de intensidade. Este conjunto pode ser dividido em três níveis.

O primeiro pode ser designado como política econômica em sentido estrito, ou políticas macroeconômicas. Estão aqui a política monetária (juros e crédito); a política cambial (formação da taxa de câmbio, intervenções no mercado cambial, regras de acesso do público interno e externo às operações cambiais); e parte da política fiscal (intervenções no gasto e na receita, dentro das regras de gestão do orçamento, e gerenciamento da dívida pública). São áreas em que o governo pode atuar com rapidez e com elevado grau de discricionariedade, em resposta flutuações de curto prazo na economia.

O segundo são as demais políticas econômicas, que um governo pode ou não enfatizar: políticas para agricultura, indústria, habitação, saneamento; relações de trabalho, emprego; educação e saúde; tecnologia; e outras. São iniciativas com prazo de maturação de prazo médio ou longo e com maior estabilidade nas regras, muitas vezes dependentes de aprovação parlamentar e elaboração demorada (com exceção de políticas de emergência, em geral de pouca expressão em termos de recursos).

O terceiro são as políticas de desenvolvimento econômico, em geral associadas a propostas de transformações importantes na estrutura produtiva e na trajetória de longo prazo do país. Nos países da América Latina, políticas deste tipo estão tradicionalmente ligadas a planos e programas ambiciosos, concebidos em diferentes instâncias do governo, com horizontes de médio e de longo prazo. Estes programas em geral não trazem indicações das políticas macroeconômicas requeridas para viabilizar seus objetivos.

O segundo e o terceiro níveis em geral englobam partes das orientações de política fiscal em sentido amplo, ou seja, composição dos gastos públicos, com prioridades e isenções, e das receitas, tudo incluído no orçamento em atividades extra-orçamentárias, caso da previdência pública.

As relações entre estes três níveis da política econômica comportam variações substanciais. Nas condições típicas do presidencialismo latino-americano, ao conquistar o poder executivo, uma coalizão de centro-esquerda enfrentará diversas limitações ao exercício da política econômica, a começar pelas relações com o Legislativo, e passando pelo arcabouço legal vigente em áreas sensíveis. Nas políticas macroeconômicas, pesarão muito: a estrutura fiscal, na tributação e no orçamento; os regimes previdenciários; o grau de sofisticação aprofundamento e sofisticação do sistema financeiro, em especial o sistema bancário; o regime e a legislação cambial, em especial o grau de abertura financeira. A elaboração e a condução das diferentes políticas estão em geral a cargo de instâncias governamentais distintas, muitas vezes com burocracias e valores próprios. Cada uma destas instâncias pode ter diferentes alianças e conflitos com setores da sociedade e das forças políticas em disputa. Em suma, não há regras claras neste terreno.

Adicionalmente, pode haver grandes diferenças nos graus de ambição do governo em cada nível, ou dentro de políticas específicas de cada um. A composição entre os níveis e sua articulação com os objetivos gerais deveriam compor a arte do bom governo.

Para a análise econômica, o foco poderia estar na coerência e na articulação entre as políticas e as iniciativas contidas nos três níveis. Um exemplo muito discutido na América Latina é a política cambial: uma orientação de exportação de manufaturados deveria promover taxa de câmbio real desvalorizada, para favorecer a competitividade externa e reduzir o custo dos salários nos produtos exportáveis; ao mesmo tempo, câmbio desvalorizado gera pressão inflacionária, a depender da composição das importações, o que

requer compensações para os trabalhadores se é um governo preocupado com distribuição de renda, e também requer política fiscal restritiva, com restrições de gasto que podem limitar a ambição de políticas sociais.

É obviamente complexa a escolha de qualquer governo quanto a quais níveis privilegiar, e também as escolhas dentro dos níveis destacados. Haverá sempre o risco de desarmonia entre as ênfases políticas e os instrumentos adotados.

Governos de esquerda e centro-esquerda enfrentam dilemas específicos neste âmbito. O compromisso de mudança que gerou o triunfo eleitoral implica contentar os apoiadores, mas sem levar os perdedores à hostilidade generalizada que pode provocar fuga de capitais, retração de investimentos e pressões inflacionárias. Se este clima se instaura, podem se tornar inviáveis os objetivos pretendidos nas políticas sociais e nos planos de desenvolvimento, e mesmo desorganização macroeconômica progressiva, crises políticas graves e derrotas eleitorais ou tentativas golpistas.

CONCEITOS, DELIMITAÇÃO, CARACTERIZAÇÃO

Centro-esquerda não é o único conceito utilizado para caracterizar estes governos, muitas vezes referidos como progressistas, de esquerda, onda rosa.

O termo centro-esquerda é preferível porque enfatiza o protagonismo de forças políticas que se reivindicam de esquerda, desde sua origem ou ao longo do processo de formação destes governos, e ressaltam também as alianças com segmentos políticos de centro, com maior ou menor espaço político para estes aliados. Alguns autores preferem o termo esquerda política (Gadea, 2019; Cacciamali; Cury; Campos, 2019). Em trabalho anterior, usei esquerda conflitiva (Carvalho, 2008), para destacar as forças de esquerda que lideraram os processos de Bolívia de Venezuela.

Alguns destes governos resultaram de forças políticas em que a definição de esquerda era clara e explícita desde muito antes, casos do PT no Brasil, da Frente Ampla no Uruguai e do Movimento ao Socialismo (MAS) na Bolívia, embora em alguns deles estivessem incluídos grupos e correntes que se definiam de outras formas, como bolivarianos, nacional-populares ou índios. Em outros, a definição de esquerda não era clara nem explícita, como na Venezuela (Straka, 2017) e nas origens do kirchnerismo na Argentina.

A designação progressistas é a mais utilizada em alguns países. Um inconveniente é remeter a processos do passado em que forças de esquerda tiveram influência limitada ou deram apoio ativo a governos considerados progressistas, mas sem integrar coalizões formais nem participar de processos decisórios. Para alguns analistas, o termo é pouco preciso, mas com a vantagem de abarcar partidos e movimentos que integram estes governos, mas não se reconhecem como de esquerda (Svampa, 2017, p.51). Seria o caso de grupos indígenas na Bolívia (Mogrovejo Monasterios, 2010), mas o que deu unidade e imagem política ao governo de Morales foi a identidade de esquerda, socialista, expressa no nome do MAS.

No Brasil o termo progressista não é utilizado para os governos do PT, designados em geral como de esquerda. O inconveniente neste caso é apagar a presença de partidos e personalidades de centro, como José Alencar Gomes da Silva, vice-presidente nos primeiros mandatos de Lula.

Década social (Caetano, 2018) acentua corretamente o foco em políticas sociais dos governos de centro-esquerda, como discutido na seção final deste artigo. O conceito, contudo, reduz o alcance das políticas adotadas pelos governos de centro-esquerda e não as diferencia de iniciativas de governos de centro-direita, como o Programa Oportunidades, do México (1997) e Famílias em Acción, da Colômbia (1999), programas de transferência de renda condicionada assemelhados aos que foram criados na mesma época pelo governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil (Villatoro, 2005), unificados depois no Bolsa Família no primeiro mandato de Lula. Vale lembrar programas deste tipo eram sugeridos pelo Banco Mundial.

O adjetivo rosa pode sugerir uma expectativa que não se materializou, que não existia na Argentina e no Uruguai, ou uma recusa à conflitividade vermelha, o que excluiria os governos Chávez na Venezuela e Morales na Bolívia, na política externa e nos conflitos internos, mas com políticas econômicas muito distintas. E deixaria sem explicações a retórica inflamada de Lula e de lideranças do PT brasileiro, tão moderado na prática econômica, ao menos de início.

Já o termo onda sugere movimento unidirecional, que cresce e desaparece, enquanto ciclo sugere movimento que tende a retroceder e a se repetir. É o que ocorre com a volta de Lula e do PT no Brasil, depois da vitória eleitoral de Boric no Chile e de Petro na Colômbia.

Tudo isso ao lado do ciclo de direita agressiva, com Bolsonaro no Brasil e Milei na Argentina. García Linera (2021) prefere onda, sob o argumento de que a presença popular não se move por ciclos, e sim por ondas, mas logo em seguida menciona que "o nacional-popular estava em "sua fase passiva ou descendente", o que soa como ciclos.

O início do ciclo de centro-esquerda deve ser datado em 2003, com a posse de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil, em janeiro, e de Nestor Kirchner na Argentina, em maio. A posse de Hugo Chávez na Venezuela, em 1999, não deve ser tomada como início do ciclo. Depois de ter permanecido como um caso isolado e com perfil político pouco claro até então, o governo Chávez só assumiu perfil de centro-esquerda em 2003, com o golpe de direita e o locaute na empresa estatal de petróleo. Vieram depois as vitórias eleitorais da Frente Ampla no Uruguai, em 2005, de Evo Morales na Bolívia, 2006, de Rafael Correa no Equador, 2007, e de Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012).

O recorte temporal 2003-2015 é adequado aos propósitos da pesquisa. Os governos de centro-esquerda deste período procuraram atuar em conjunto e marcar presença na região, como na Unasul e diante da instabilidade na Bolívia nos primeiros anos do governo Morales. Foram todos beneficiados pelo quadro externo favorável, estimulado pela alta dos preços das commodities e pela liquidez abundante com juros baixos, o que ampliou os espaços para políticas econômicas inovadoras, aproveitados em alguns casos aqui destacados.

A exclusão de casos da América Central, como a Nicarágua, se justifica porque na América do Sul houve o maior número de casos e os governos de centro-esquerda na região tiveram o benefício de vetores econômicos muito relevantes, como os efeitos favoráveis do ciclo de preços das commodities. Aí se incluem países que durante este período tiveram governos de direita ou centro-direita, como Peru e Colômbia, o que permitirá análise comparativa no desenvolvimento futuro da pesquisa.

No caso do Chile, os governos da Concertação, a partir de 1990, surgiram em contexto distinto e não fazem parte do movimento de centro-esquerda posterior. Os mandatos de Michelle Bachelet poderiam talvez ser incluídos, mas mantiveram certa distância dos governos de centro-esquerda e seguiram mais vinculados à dinâmica política iniciada pela própria Concertação, formada no Chile no final da ditadura.

O contexto regional e o contexto externo tiveram grande relevância para a formação do ciclo e se combinaram de formas complexas. Pode-se afirmar que o peso maior veio de fatores domésticos, inclusive por não ter incluído países de grande relevância na região, caso de Colômbia e Peru, mas o contexto externo condicionou muito os desdobramentos e a natureza assumida pelas políticas econômicas dos diferentes países.

Na formação do ciclo, a origem pode ser localizada nas frustrações com os anos 1990. Em alguns países, predominou o cansaço com a instabilidade desatada com a crise da dívida externa dos anos 1980; em outros, pesaram muito as promessas não cumpridas pelos governos ditos “neoliberais”, especialmente a distribuição da renda e a retomada do crescimento econômico. Em alguns países (Argentina, Brasil e Uruguai), o fim da crise da dívida externa abriu espaço para a onda liberalizante e para a estabilização da moeda e do câmbio, com recuperação significativa da atividade produtiva e da renda. Em outros, a crise se prolongou e se agravou ao longo dos anos 1990, com fortes turbulências na fase final, casos de Equador e Venezuela, e também da Bolívia. No primeiro grupo, uma diferença importante foi a gravidade da crise final da conversibilidade na Argentina, em 2001-2002, e a recessão no Uruguai, enquanto no Brasil a crise dos anos 1999-2002 foi menos intensa. No segundo grupo, as turbulências do final dos anos 1990 levaram à dolarização oficial da economia no Equador e à grave crise que favoreceu a eleição de Chávez em 1998.

O contexto externo esteve marcado por dois movimentos conhecidos: a forte alta dos preços dos produtos primários, com efeitos muito favoráveis na América do Sul; e a enorme liquidez com juros muitos baixos e forte propensão a risco, o que permitiu a entrada de grande volume de investimento externo direto – IED e de aplicações de portfólio. Estes dois processos justificam a expressão bonança externa para caracterizar o forte impulso favorável à disposição dos governos de centro-esquerda a partir de 2002-2003.

Uma periodização com base nas políticas macroeconômicas, foco deste trabalho, pode destacar três fases:

- a) anos iniciais (2003 até 2007-2008), em que predominam políticas cautelosas em quase todos os casos, com a exceção notável da Venezuela;
- b) auge e radicalização (2008-2009 até 2012-2013), quando Argentina e Brasil desenvolvem políticas inovadoras e “não ortodoxas” (no caso brasileiro sob estímulo da resposta positiva do país à crise internacional), a Venezuela aprofunda

suas escolhas conflitivas, mas outros países mantêm a orientação cautelosa ou conservadora, notadamente, Bolívia, Equador e Uruguai;

- c) dificuldades e crises (2013-2015), com derrota eleitoral de Cristina Kirchner na Argentina, problemas crescentes de Dilma Roussef no Brasil, crise aberta na Venezuela, começo das mudanças no Equador, enquanto Bolívia e Uruguai mantêm o mesmo rumo de política econômica, com trajetórias muito diferentes no quadro político e institucional.

Antes de apresentar os casos nacionais, convém apresentar uma proposta de tipologia dos governos de centro-esquerda. Com base nos condicionantes internos e externos e na periodização sugerida, é possível sugerir três grupos.

Radicalização política com “refundacionismo”: Bolívia, Equador, Venezuela,

Crise econômica muito grave, com “desmontagem” do modelo econômico anterior. Trajetórias muito diferentes, embora semelhantes no começo – no caso da Venezuela, antes de 2003.

Radicalização política sem “refundacionismo”: Argentina

Estrutura política se recuperou com rapidez, inovações originais para o país na política econômica (modelo “terceira etapa” da ditadura de Pinochet, a partir de 1983), seguida pela volta dos modelos tradicionais do peronismo.

Transição pacífica, políticas cautelosas: Brasil, Paraguai, Uruguai

Tais políticas foram mantidas no Paraguai e no Uruguai, e abandonadas no Brasil, a partir de 2008.

ASPECTOS SELECIONADOS DA TRAJETÓRIA DOS CASOS NACIONAIS

Esta seção destaca aspectos dos sete casos nacionais que podem ilustrar com mais clareza a hipótese de continuidade de aspectos centrais da política econômica de cada país.

O maior detalhamento dos casos de Argentina, Bolívia e Venezuela se justifica por terem sido os governos com maior conflitividade política nas origens e no início e terem apresentado condutas muito diferentes na política econômica. Nestes três casos, para os anos iniciais o texto aqui apresentado resume e amplia o que está em trabalho anterior (Carvalho, 2008).

A Bolívia enfrentou o cenário de elevada conflitividade por anos, acompanhada por política econômica moderada e cautelosa, possivelmente original para o país. Argentina e Venezuela ilustram a distinção forte entre dois governos que assumiram em meio a elevada conflitividade e seguiram políticas muito diferentes. A Argentina de Kirchner seguiu orientação original nos primeiros anos, abandonada depois. A Venezuela de Chávez manteve de início as políticas ortodoxas do governo anterior, tido como "neoliberal", e depois enveredou pelo modelo tradicional do país: valorização do câmbio e distribuição dos excedentes gerados pelas receitas do petróleo, o que acabou levando à grave crise econômica e à hiperinflação a partir de 2017-2018. Os governos do PT no Brasil passaram da continuidade das políticas do governo anterior para políticas semelhantes à herança desenvolvimentista, ambas fortemente criticadas no passado, mas o detalhamento pode ser menor, pela familiaridade de leitores de língua portuguesa. Os demais casos são tratados de forma concisa, com destaque apenas para aspectos centrais.

Argentina

Quando o governo de Néstor Kirchner começou, em 2003, já haviam sido criadas as bases da política econômica para enfrentar as sequelas da gravíssima crise econômica e social desatada com o fim da conversibilidade com taxa máxima de um peso por dólar, em dezembro de 2001. (Calcagno e outros, 2021). O peso caiu para 4 por dólar, houve recessão brutal com o bloqueio dos depósitos bancários, protestos violentos. O presidente De La Rúa teve que deixar a Casa Rosada de helicóptero para evitar a fúria de manifestantes.

Así, junto con el abandono de la Convertibilidad se produjo el *default* de una parte de la deuda pública. Pero no fue esa la única alteración contractual. Se mantuvo el "corralito" y se convirtieron a pesos -aunque a diferentes tipos de cambio- los créditos y depósitos en moneda extranjera. También se pesificaron a 1 peso por dólar las tarifas de los servicios públicos privatizados durante los años noventa, las cuales habían sido fijadas en dólares con un esquema de indexación que seguía la inflación norteamericana [...]. En efecto, una vez que el mercado cambiario fue unificado y el tipo de cambio

empezó a flotar, el gobierno decidió convertir a pesos la mayoría de los contratos domésticos pactados en moneda extranjera (créditos bancarios, tarifas de servicios públicos, alquileres, etc.) a 1 peso por dólar, neutralizando los efectos cambiarios sobre la hoja de balance de la mayoría de los deudores en moneda extranjera. (Rapetti, 2005, p. 5-6)

Depois de três presidentes interinos, em começos de 2002 o Parlamento nomeou Eduardo Duhalde, líder peronista moderado, que indicou Roberto Lavagna para o comando da Economia. Economista moderado, Lavagna procurou enfrentar os problemas imediatos com medidas pontuais, como auxílio para desempregados e controles cambiais. A nova política econômica foi se formando assim, medidas pontuais e estímulos às exportações pelo efeito de queda dos salários reais, da desvalorização cambial e da forte queda da demanda interna (Damill; Frenkel, 2012).

A partir deste processo tumultuado e de enorme conflitividade política, o governo Kirchner retomou grande mobilidade no manejo dos instrumentos econômicos e acentuou o intervencionismo, inclusive como forma de legitimação

Um componente de grande importância foi a distribuição de renda mínima para todos os lares de desempregados, medida de emergência que operou na forma keynesiana típica em um país afundado em profunda recessão. O aumento da renda permitiu rápida recuperação da demanda e da produção, elevou a receita tributária e gerou grande apoio ao governo. Apesar da forte desvalorização do câmbio na crise, a inflação declinou rapidamente, para níveis em torno de 4% ao ano, e o superávit fiscal passou a ser tratado como instrumento básico para controle dos preços e para sustentar a política monetária de juros reais baixos. (Damill; Frenkel; Maurizio, 2006, p. 12-20)

Definiu-se então uma política cambial assemelhada ao que fez o Chile de 1984 a 1997: meta de câmbio real estável e desvalorizado para estimular as exportações e manter o equilíbrio externo, só que em contexto de conflito com os credores privados e grande dificuldade para obter financiamento externo de qualquer tipo.

A pressão inflacionária advinda da recuperação dos preços das *commodities*, em 2004, enfrentada no Brasil com juros reais muito altos, foi tratada na Argentina com uma política de acomodação progressiva. Foram criadas restrições quantitativas às exportações de carne, controles de preços de diversos itens e redutores nos reajustes de tarifas de serviços públicos.

O governo tem feito acordos com as principais redes de supermercados visando manter os preços de bens da cesta básica sob controle. Além disso, o transporte público e insumos como combustível são subsidiados. Nota-se que o controle inflacionário se dá também pelo lado da oferta, e não apenas pela demanda. (...) o Banco Central argentino mostra-se ortodoxo para o resto do mundo ao se declarar independente do governo e também ao utilizar as metas de agregados monetários como condutor de expectativas inflacionárias, porém, juntamente com o governo, a manutenção de um câmbio desvalorizado via intervenções constantes no mercado de câmbio e em setores produtivos da economia mostram o pragmatismo presente nesta política (...). (Lavar; Cunha, 2007, p. 18-19)

Vale ressaltar que o governo não abandonou a defesa das medidas de ruptura dos contratos, seja com o FMI e os credores que não aceitaram a renegociação de 2003, seja com as empresas estrangeiras, mas insistia sempre na recuperação do investimento externo. O ritmo de crescimento acelerado, em torno de 8% a 9% ao ano, fez com que já em 2005 o PIB recuperasse todas as perdas sofridas com a longa depressão iniciada em 1998.

A sustentação de crescimento neste ritmo levaria a pressões inflacionárias, como fato ocorreu. O surgimento de pontos de estrangulamento na oferta e as pressões crescentes sobre os preços não levaram o governo a definir uma política antiinflacionária específica, nem a manter uma política fiscal cautelosa que esfriasse a demanda. Naquela altura, o governo optou pela preservação dos gastos em políticas sociais e dos subsídios generalizados. A alta da inflação levou à intervenção no Indec e à desconfiança generalizada nos índices de preços oficiais, o que marcou a transição para políticas tidas como populistas, ou peronistas. Era o "segundo lustro" do kirchnerismo (Damill; Frenkel, 2014).

Las preguntas intuitivas que se hizo fueron quizás las siguientes: ¿había que recorrer el camino largo de la inversión, como quizás por azar había recorrido por unos años su marido, para reabsorber la infección de la pobreza? ¿No había quedado demostrado que, al menor tropiezo, como durante la Gran Recesión mundial y sus repercusiones internas, se perdía una parte de lo ganado y había que volver a empezar? ¿No era mejor recorrer el camino corto de la mitigación y la asistencia empática, con las herramientas del gasto público social y la apreciación cambiaria, más al estilo del Perón de 1946 a 1948? Y si con eso no alcanzaba para ganar las elecciones por aquello de los inconstantes, ¿no se podía extender la política «asistencial» a las clases medias, sobre todo por la vía de las tarifas de los servicios públicos abaratados, para que justamente por inconstantes y veleidosas esas clases medias volvieran al redil? Contestándose esas preguntas con las respuestas que el lector puede imaginar, Cristina Fernández comenzó su propio recorrido, el que la llevó a su momento glorioso: en las elecciones presidenciales de noviembre de 2011 obtuvo un porcentaje de votos más alto que cualquier otro candidato entre 1983 y 2019

(más de 54%), y lo obtuvo a costa de un desequilibrio económico mayúsculo que no pareció perturbarla, por lo menos en un principio. (Gerchunoff, 2020)

Bolívia

O início do governo de Evo Morales na Bolívia foi marcado por graves conflitos políticos e pela orientação geral de "refundar o Estado", com destaque para a recuperação do controle sobre os recursos naturais. A estatização do gás e do petróleo foi feita com ruptura de contratos com empresas estrangeiras, tidos como ilegítimos. Em meio ao clima de conflito, a política econômica foi conduzida de forma cautelosa, inclusive mantendo práticas anteriores.

As nacionalizações no gás e no petróleo geraram superávit fiscal elevado, 4% do PIB. A folga fiscal permitiu aumentar o gasto social e acirrou conflitos do governo central com governos regionais de oposição, em torno da destinação do excedente fiscal.

Nos anos iniciais, as políticas econômicas prudentes foram preservadas e não pareciam ameaçadas. O manejo cuidadoso era tido como essencial para os objetivos do governo:

[...] el alto desempeño económico en 2006 esta asociado a una conjunción de factores, donde no solo ha influido la buena suerte manifestada por el favorable entorno externo que se expresó en los elevados precios de los productos de exportación [...] y las elevadas remesas desde el exterior, sino en especial ha contribuido la aplicación de la nueva economía política o economía de lo posible que ha combinado, por un lado, la ejecución de buenas políticas simbolizadas en el adecuado manejo de la política monetaria, cambiaria, fiscal y financiera y, por otro lado, el trascendental cambio político, expresado por un nuevo gobierno que aplicó un viraje sustancial en particular en el sector hidrocarburos el cual contribuyó a una reversión estructural de una crónica situación de déficit fiscal a una de superávit en 2006 y, probablemente, a una de tendencia al equilibrio fiscal en los próximos años. [...] Con base en este enfoque, aun cuando el entorno externo podría ser menos benigno en los próximos años, las bases de una buena política fiscal y monetaria junto al cambio estructural, en particular en el sector hidrocarburos, nos permitirá mantener una tasa de crecimiento favorable y, lo más importante, distribuir los frutos de este crecimiento en forma más equitativa [...], asignando a la diversificación de la estructura productiva y asegurando el beneficio de las generaciones futuras. (Udape, 2006, p. 7-8).

O banco central operava para manter o câmbio real estável, de modo a preservar as exportações e o nível de preços. A defesa do câmbio real estável, observada na Bolívia havia anos, era justificada em grande parte pela dolarização elevada:

En materia cambiaria, el rol del BCB es velar por que el tipo de cambio real sea competitivo, pero congruente con un entorno de inflación baja y estable. La dolarización de la economía boliviana implica que los precios de muchos bienes y servicios se denominen o tomen como referencia la moneda extranjera, por lo que son afectados por variaciones en el tipo de cambio. En el caso de los bienes transables también son afectados por la inflación externa. Por lo tanto, la política cambiaria tiene mayores repercusiones en los precios de la economía boliviana que en otros países. [...] Por más de veinte años, Bolivia ha adoptado el régimen de tipo de cambio deslizante (crawling peg). [...] Este régimen se ha adoptado principalmente por el alto grado de dolarización de la economía boliviana, en especial del sistema financiero. (Banco Central de Bolívia, 2007)

Apesar da intensa conflitividade política, em 2007 havia aumento contínuo de demanda pela moeda boliviana e por depósitos em bolivianos, indicador de confiança no Estado: os depósitos dolarizados no sistema financeiro caíram para 73%, contra quase 95% no início de 2003, e os empréstimos dolarizados recuaram para 85% do total, contra cerca de 98% quatro anos antes. Este movimento vinha sendo induzido também pela administração do mercado cambial pelo BC, de modo a encarecer as operações de compra e venda de dólar pelos agentes privados, mantida a liberdade de transação.

Elementos básicos destas políticas foram revertidos nos anos seguintes. O regime de câmbio fixo foi implantado em 2011. A inflação e a desvalorização cambial dos principais parceiros comerciais da Bolívia levaram à valorização do câmbio real efetivo em 32,6% até 2015, com fortes prejuízos para a competitividade de bens comercializáveis.

El BCB defiende su política de tipo de cambio fijo argumentando que una devaluación aumentaría la tasa de inflación, por lo que no habría un efecto sobre el tipo de cambio real. Además, argumenta que las exportaciones en Bolivia no son sensibles a una devaluación, al estar concentradas en hidrocarburos. (Fundación Milenio, 2016, p. 93)

Para os críticos, contudo, a política de câmbio era equivocada, porque

los sectores exportadores distintos a los hidrocarburos, como la minería, agroindustria y manufactura, no fueron afectados tanto con la apreciación cambiaria en los años de precios altos de materias primas, pero si están siendo afectados ahora que el boom ha concluido. [...] los sectores de la manufactura que compiten con las importaciones y operan en el sector formal, se ven afectados por las importaciones de contrabando. (Fundación Milenio, 2016, p. 94)

Uma explicação possível para a mudança de orientação no câmbio seria o receio de reverter a desdolarização das operações financeiras, conquista dos anos anteriores.

El denominado proceso de “bolivianización” mantuvo su tendencia en 2015 con la cartera denominada en bolivianos llegando al 95,2 por ciento del total, superior al 92,3 por ciento de fines de 2014, [...] los depósitos en bolivianos representaron el 82,8 por ciento. Es muy probable que uno de los factores que hacen que el BCB no quiera devaluar el tipo de cambio, sea el potencial efecto que esta medida tendría sobre la denominada bolivianización del sistema financiero. Esta medida alteraría las expectativas de los ahorrantes, quienes moverían sus depósitos hacia el dólar, afectando el calce de monedas de los bancos. (Fundación Milenio, 2016, p. 94)

As mudanças no setor externo afetaram as receitas do setor público, dependentes das exportações de bens primários, e a execução da política fiscal.

Luego de ocho años de continuos superávits en las finanzas públicas el saldo del Sector Público No Financiero (SPNF) fue negativo en el 2014 y 2015, marcando 3,4 por ciento y 6,9 por ciento del pib respectivamente. Fue el déficit del Gobierno General, 4,5 por ciento del pib, el factor de mayor incidencia en el déficit global. Las empresas públicas generaron también un déficit de 2,4 por ciento del pib, estas operan con déficit desde el 2012 y lo preocupante es el crecimiento exponencial de este déficit. El déficit del spnf de la gestión 2015, fue financiado por el crédito externo en una proporción del 24,3 por ciento y por el crédito interno el 75,7 por ciento. El resultado negativo se explica por la reducción de los ingresos provenientes de los hidrocarburos, ya que los mismos representan el 43 por ciento del total de las recaudaciones tributarias, además del constante incremento del gasto público, tanto de los sueldos, salarios y compra de bienes y servicios, como también del gasto de inversión. (Fundación Milenio, 2016, p. 94)

E assim o informa sintetiza a situação fiscal em 2015:

La crisis económica por la que atraviesan los países de América Latina, se acentúa en la economía boliviana y por segundo año consecutivo, la gestión fiscal sigue siendo deficitaria. Luego de que las finanzas públicas tuvieron un desempeño favorable durante 8 años consecutivos, 2006-2013, en el 2014 y 2015 el Gobierno Central decidió mantener una gestión fiscal deficitaria con el fin de garantizar el crecimiento económico por encima del 4,5 por ciento y parte de la población se beneficie con el doble aguinaldo [13º salario]. El crecimiento del PIB en el 2015 alcanzo el 4,85 por ciento, pero el saldo del Sector Público No Financiero (SPNF) fue negativo en los 2 últimos años 2014 y 2015, donde los déficits estimados fueron de 3,4 por ciento y 6,9 por ciento del PIB respectivamente. (Fundación Milenio, 2016, p. 95)

A queda das exportações nos anos seguintes teria sido acentuada pelo esgotamento de reservas de gás, com baixos investimentos em prospecção.

La producción de gas natural sigue en retroceso. En 2023 tuvo su cifra más baja en 9 años, situándose en 36.7 MMmcd (13.6% menos que en 2022). A

falta de nuevos yacimientos que mejoren el coeficiente reservas/producción, la previsión es que la producción de gas y petróleo decrezca más. Por segundo año consecutivo, Bolivia ha vuelto a ser importador neto de hidrocarburos, con un saldo deficitario en la balanza energética, además de que la brecha entre el consumo de combustibles y la producción local se ensancha. El año anterior, la diferencia negativa en el comercio de energía fue de US\$ 929 millones, esto es, US\$ 758 millones más que en 2022. Este resultado conlleva el aumento de los subsidios al consumo doméstico, y una mayor presión sobre las divisas del BCB. (Fundación Milenio, 2024, p.8)

A situação nos meses finais de 2024 tornara-se muito grave, com falta de combustíveis, alta do custo de vida e protestos contra o governo de Luís Arce, que havia sido ministro da Economia de Evo Morales, agora em oposição aberta ao governo. (Falta de combustíveis... Valor Econômico, 29/11/2024)

Brasil

Na campanha eleitoral de 2002, houve grande instabilidade em meados do ano, com as pesquisas mostrando grandes possibilidades de vitória do candidato do PT em outubro, Luis Inácio Lula da Silva, veterano de três disputas à Presidência. A turbulência foi causada também por problemas da conjuntura, mas o somatório foi preocupante. A candidatura do PT divulgou então a conhecida "Carta aos Brasileiros", aderindo a valores tidos como essenciais para uma política econômica respeitável para os mercados financeiros e para as elites do país.

Na formação do governo, as garantias tornaram-se críveis com o anúncio de que a presidência do Banco Central seria confiada a Henrique Meireles, ex-presidente do Banco de Boston, ligado ao PSDB e ao mercado financeiro. Para o Ministério da Fazenda foi indicado Antonio Palocci, petista moderado, sem qualquer destaque no debate econômico. A política econômica seguiu nos mesmos moldes do que tinha ocorrido no segundo mandato de FHC, com Armínio Fraga na presidência do BCB.

As propostas tradicionais do PT foram adiadas ou ignoradas ao longo do primeiro mandato de Lula. Em meados do segundo mandato, o governo começou a sinalizar mudanças de rumos, com ênfase em políticas de estímulo à demanda, justificadas nos anos finais pelas repercussões da grave crise internacional desatada em 2008. Controlados os

efeitos da crise, as políticas foram mantidas e depois reforçadas com Dilma Roussef na presidência. No seus mandatos, a política econômica oscilou entre tentativas de estabilização ortodoxas e políticas de estímulo ao crescimento, com fortes mudanças na taxa de juros e na política cambial. Nos discursos e planos era evidente que a guinada desenvolvimentista (2009-2014) procurou voltar aos modelos tidos como a herança principal do desenvolvimentismo varguista.

Ecuador

A política econômica no governo de Rafael Correa foi constrangida desde o início pela dolarização plena, implantada em 2000, com a supressão da moeda nacional. (Naranjo, s/d). Na ocasião, um dos principais críticos da decisão foi Correa, então um economista com grande presença no debate acadêmico e político, junto com Alberto Acosta, que anos depois se tornaria crítico ferrenho de seu governo.

A dolarização foi implantada em meio a grave crise econômica e queda acentuada das condições de vida da população. Vieram de imediato efeitos positivos sobre o crescimento econômico e o consumo, pelo fim da inflação alta, mantidos nos anos seguintes

Ao assumir, o governo Correa se viu diante do difícil dilema de tentar reverter um esquema econômico com resultados favoráveis, o que implicava restaurar o sucre, moeda nacional, com graves riscos de volta da inflação, ou se acomodar ao quadro encontrado e tentar operar dentro dele. A opção pela segunda alternativa se impôs.

Paraguai

O caso do Paraguai requer pesquisa bem mais ampla. Foi difícil encontrar estudos acadêmicos com análises da política econômica do governo de Fernando Lugo. O noticiário de imprensa, agências de notícias e textos curtos destacaram pouco estas questões. A análise preliminar apresentada a seguir se ressentia destas limitações, com uma só referência, escrita antes do impedimento que encerrou precocemente seu governo.

Fernando Lugo conseguiu se eleger por conta da divisão dos partidos dominantes e da elite do país. Apesar do programa de esquerda, foi possível montar coalizão ampla com grupos e correntes muito diferentes, em coalizão complexa.

Para que fuera viable la candidatura de Fernando Lugo con posibilidades reales de vencer al Partido Colorado, fue necesario el establecimiento de una amplísima alianza política de actores tan diversos desde el punto de vista programático, que incluyó a partidos y simpatizantes tanto de la derecha como de la izquierda. Aunque con un discurso electoral volcado más hacia la izquierda, cargado de llamados a realizar grandes reformas y recuperar la soberanía del país, el caudal electoral fue sustentado en mayor medida por aparatos partidarios de derecha, como el PLRA, que había colocado al vicepresidente del proyecto. Y una vez alcanzado el poder, las facturas políticas se empezaron a pagar. (Rojas Villagra, 2009, p. 49)

A economia tivera crescimento expressivo nos anos anteriores, com quadro social muito negativo.

El gobierno anterior al de Lugo tuvo un crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) durante sus cinco años, de 4.8% y consecuentemente, el PIB per cápita se duplicó. Las exportaciones de soja y carne se triplicaron, aumentaron las reservas internacionales en el Banco Central, al igual que las recaudaciones tributarias, como ejemplo de la bonanza macroeconómica de los últimos años. No obstante, el desempleo y el subempleo siguen en torno al 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), la pobreza y la miseria se mantienen en el largo plazo como males endémicos (en 1998 la pobreza alcanzaba al 36.1% de la población y en el 2008 al 37.9%), y la migración de paraguayos al exterior se acentuó, superando las 200.000 personas en los últimos cinco años. A esto se suman los bajísimos niveles en los indicadores de salud, educación y alimentación que caracterizan al país, por debajo de todos los demás países miembros del MERCOSUR. (Rojas Villagra, 2009, p. 48)

O governo Lugo tinha planos concretos para políticas macroeconômica, em especial na tributação. Foram inviabilizados pela predominância de forças conservadoras na coalizão que o elegeu. Pesaram também os impactos da crise internacional de 2008, com a pressão por medidas de curto prazo para proteger e subsidiar setores dominantes prejudicados.

Uruguai

O triunfo eleitoral da Frente Ampla ocorreu depois de crise econômica muito grave nos primeiros anos da década e conseguiram manter crescimento elevado e ganhos sociais muito relevantes nos quatro mandatos sucessivos. (Caetano, 2017). É preciso ampliar a pesquisa para obter informações sobre a política econômica seguida, tema não referido em

estudos e textos curtos obtidos. Nas análises sobre a derrota eleitoral para a direita em 2019 não há referências a questões de política macroeconômica.

A suposição preliminar é que os governos da Frente Ampla mantiveram políticas pragmáticas desde o começo, sem grandes inovações, contando com os efeitos poderosos da alta dos preços das commodities.

Venezuela

Na sua fase inicial, a forte conflitividade do governo Chávez em relação ao quadro institucional e político da Venezuela não incluía a política econômica. "Con la notoria excepción de la política petrolera, durante los primeros años de gobierno no hay una propuesta integral de modelo de desarrollo ni una política económica que sea consistente con el radicalismo del discurso político". (Lander e Navarrete, 2007, p. 13). Ao contrário, a marca de continuidade e a preocupação com a estabilidade macroeconômica deram a tônica inicial.

Embora a ascensão de Chávez estivesse ligada diretamente à sucessão de graves crises econômicas no país desde os anos 1980, o conflito com o sistema anterior não envolveu as políticas econômicas básicas, tidas como indispensáveis para manter a solvência externa e dar fôlego fiscal para os projetos do novo governo (Barros, 2006, p.218-220). A opção pela continuidade e pela ortodoxia pode ser atribuída a falta de clareza sobre o que fazer, mas também ao cenário de crise em que o governo assumiu:

Dada la profundidad de la crisis económica, las orientaciones básicas de las políticas macroeconómicas son bastante ortodoxas, con prioridad a los equilibrios macroeconómicos y un énfasis al control de la inflación. Ejemplificando este enfoque, Maritza Izaguirre, ministra de Finanzas del último año del gobierno de Caldera, permanece en esta función. Esta orientación se encuentra en el Programa Económico de Transición 1999-2000 emitido por el gobierno, donde se hace énfasis en la estabilización macroeconómica "como condición sine qua non para el desarrollo de políticas sectoriales dirigidas a propiciar una reactivación económica sobre bases sólidas y permanentes. [...] Las acciones específicas de la estabilidad monetaria, financiera y cambiaria tiene su pivote central en una prudente política fiscal signada por reformas tributarias, ajustes de gastos, de tarifas y precios de los bienes y servicios públicos". A pesar de que se insiste políticamente en la necesidad de revisar y renegociar la deuda externa, ésta se paga con rigurosa puntualidad y en el primer año el gobierno mantiene sus compromisos con el FMI que había adquirido el gobierno de Caldera. [...] no se solicitan nuevos préstamos al FMI, evitando de esa manera nuevas

negociaciones, condicionalidades y supervisiones. (Lander; Navarrete, 2007, p. 14)

Neste período inicial, a política econômica conseguiu alguns êxitos importantes na redução da inflação, mas o investimento privado declinou fortemente. A ação de governo se concentrou na atuação junto à OPEP para garantir a recuperação dos preços do petróleo e nas iniciativas para atrair investimentos externos. Os juros ficaram altos, o setor financeiro conseguiu ganhos elevados e a dívida pública subiu (Lander e Navarrete, 2007, p. 14).

O conflito interno progressivamente se concentrou no controle das receitas da PDVSA, o que contribuiu decisivamente para os graves acontecimentos de 2002-03 – o golpe de Estado malsucedido, o locaute da grande empresa estatal e a destituição de grande parte do seu corpo diretivo. A partir daí a política econômica foi reorientada, apoiada fortemente na utilização ativa das rendas geradas pela empresa de petróleo.

Um marco desta nova etapa é a limitação da receita apropriada pela PDVSA em US\$ 26 por barril, destinando-se o restante a um sistema de fundos geridos pela Presidência, caso do Fonden e do Fondespa (Barros, 2006, p. 229). Com base nestes recursos, o governo aproveitou a forte elevação das receitas para expandir o gasto público, em especial os gastos sociais. O gasto total subiu para 30% do PIB em 2006 e o gasto social saltou de 8,2% do PIB em 1998 para 13,6% do PIB em 2006 (Sisov e BCV), e passou a representar 44% do gasto total (contra 34,7% em 1998).

O aumento do gasto e os efeitos do locaute e das crises políticas elevaram a inflação para níveis em torno de 20% ao ano. Ainda assim, os juros foram reduzidos e passaram a níveis reais quase sempre negativos, sem que a política monetária fosse acionada para conter a demanda, mesmo com os problemas de desabastecimento de vários produtos (Weisbrot e Sandoval, 2007, p. 20).

A partir de 2005, o governo optou pelo câmbio fixo como instrumento de regulação econômica e de redução da inflação, ao mesmo tempo em que foram enfatizados os instrumentos de controle cambial estabelecidos na crise de 2002-2003. O câmbio fixo foi a política cambial típica da Venezuela desde a década de 1930 até o início da grande crise na primeira metade dos anos 1990 (Carvalho, 2013). A centralização do câmbio foi instituída em fevereiro de 2003, com a criação da Comissão de Administração de Divisas, a Cadivi, que passou a administrar o fechamento dos contratos de câmbio e a emissão de licenças de

importação. Mesmo com o alívio progressivo da situação das contas externas, com a forte elevação dos preços do petróleo, os poderes da Cadivi foram mantidos até agora, ao lado do câmbio fixo (Espíndola, 2007). O ágio no mercado cambial paralelo chegou a mais de 200% e o ágio elevado é tido como um dos motivos para manter câmbio fixo e controles cambiais, de modo a evitar o impacto sobre os preços de uma desvalorização ou da passagem para um regime de taxa flutuante.

A relação com o capital privado tornou-se crescentemente contraditória na década de 2010. A forte conflitividade política e as menções enfáticas ao socialismo foram acompanhadas por iniciativas como a estatização do canal de televisão e de empresas de energia elétrica. As taxas de crescimento declinaram fortemente com o fim da alta do petróleo e a queda da produção pela PDVSA. A alta progressiva da inflação tomou ritmo acelerado e transformou-se em explosão hiperinflacionária a partir de 2017, com crise econômica inédita para a região e uma verdadeira catástrofe social e econômica. (Sutherland, 2020)

CONSIDERAÇÕES FINAIS, AGENDA DE PESQUISA

A hipótese inicial é confirmada pela análise preliminar aqui desenvolvida.

As políticas econômicas seguidas nos sete países mostram heterogeneidade acentuada entre si, o que confirma a ausência de um padrão destes governos neste campo. A única regularidade encontrada é a política fiscal expansionista, quase sempre estimulada pelos preços das commodities, com expansão dos gastos sociais. A unidade política entre os governos de centro-esquerda se apoiou no paradigma de distribuição de renda e de inclusão social, com retórica nacionalista, anti-imperialista e contra "as elites", além da atuação internacional comum.

Os governos seguiram tendências típicas de seus países e reproduziram políticas neles utilizadas no passado por governos de diferentes orientações políticas. Não há relações claras entre a orientação da política econômica, o quadro econômico prévio e o grau de conflitividade política, prévia ou durante os mandatos. Os resultados confirmam a tipologia preliminar proposta.

A Bolívia, o Equador e a Venezuela combinaram origens muito conflitivas, com refundacionismo político e institucional (dissolução do sistema partidário prévio, nova Constituição), em meio a forte crise econômica prévia. A Bolívia manteve a política cautelosa anterior; o Equador manteve o constrangimento da dolarização completa da economia, não contestada pelo governo de centro-esquerda; e a Venezuela combinou o retorno da política econômica tradicional com forte acirramento dos conflitos sociais.

A Argentina combinou origens conflitivas, com forte radicalização política, mas sem refundacionismo, com rápida recuperação da institucionalidade prévia e do sistema partidário depois da grave crise econômica e política de 2001. O governo Kirchner manteve de início a política inovadora herdada do antecessor e depois retomou a tradição peronista. No Brasil houve pouca conflitividade prévia, as políticas anteriores foram mantidas de início, seguidas pela retomada de políticas características do desenvolvimentismo. A experiência do Paraguai foi singular pelo desempenho econômico expressivo na origem e o Uruguai manteve as políticas cautelosas e moderadas típicas do país.

Estas evidências confirmam a hipótese de que as forças de esquerda não tinham propostas para a política econômica antes de ganhar as eleições. No governo, as políticas adotadas seguiram dois vetores: (i) herança de cada país, sua trajetória peculiar, seu passado; (ii) constrangimentos específicos que cada governo enfrentou, de início ou ao longo dos anos.

Os governos centro-esquerda da América Latina seguiam um paradigma claro: ênfase nas políticas sociais, distribuição de renda e redução das desigualdades. Nas políticas macroeconômicas, cada governo seguiu caminho próprio. Contudo, não havia planos para a política econômica nem planos concretos sobre como mudar o modelo de desenvolvimento econômico de cada país. A Venezuela continuou petroleira, o Brasil passou do liberalismo pró-mercado inicial para o ensaio de retorno ao desenvolvimentismo a partir de 2008-2009. A Bolívia e o Equador se apoiaram na exportação de gás e petróleo para financiar políticas sociais e o Equador manteve a dolarização completa e conviveu com os constrangimentos resultantes. O Uruguai não inovou nas orientações de desenvolvimento.

Para a sequência da pesquisa, há duas perguntas a responder: se a herança econômica é superior na região, ou seja, se o conjunto destes governos obteve resultados superiores à de países vizinhos que tiveram governos de centro-direita no mesmo período; se as

diferenças de políticas econômicas podem ser explicadas em especial por processos peculiares de cada país, por heranças e constrangimentos próprios.

Para a primeira pergunta, a proposta é comparar indicadores básicos do grupo de governos analisados com o desempenho de Colômbia e Peru no mesmo período (2003-2015). Há indicadores óbvios, como PIB per capita, e outros em que talvez não haja dados comparáveis com facilidade e que têm grande relevância: distribuição de renda, redução da pobreza extrema, gastos sociais. E há outros em que a comparação não parece simples: reformas tributárias distributivas, mudanças no orçamento, criação de programas específicos para os mais pobres, e outros a considerar.

Para a segunda pergunta, é necessário aprofundar a análise de cada caso, inclusive nas relações entre as políticas econômicas seguida e os projetos de desenvolvimento que cada governo anunciava como objetivo a alcançar e que efetivamente tentou viabilizar, a terceira das grandes controvérsias citadas na introdução.

É preciso também aprofundar a análise das interpretações dos resultados. Até aqui ... levantamento de poucos textos que propõem interpretações gerais dos resultados, comentados a seguir. Para alguns países foi possível obter trabalhos sobre a trajetória e os resultados, mas não para todos, e a análise requer maior aprofundamento.

A redução da desigualdade social ter passado ao centro da agenda da política e econômica é a principal herança dos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina. Formou-se um consenso de que este objetivo deve ser perseguido por si mesmo, sem depender de restrições básicas da política econômica, como seria um argumento típico de liberais e ortodoxos no passado. Contudo, esta mesma herança não conseguiu estabelecer recomendações de política econômica para viabilizar este objetivo sem causar grandes perturbações macroeconômicas, como ocorreu em algumas experiências.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DE BOLÍVIA. *Boletín Informativo*, [S.l.], n. 159, año 14, jun. 2027. Disponível em: www.bcb.gov.bo, em 08/02/2008.

BARROS, Pedro S. Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana. *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, ano 5, v. 2, jul./dez., p. 209-237, 2006.

BENZI, Daniele; PEREGALLI, Alessandro. Introdução ao dossiê América Latina em seu labirinto: crise, restauração, resistência. CEAS, *Cadernos do CEAS*, Salvador, v. 45, 250, p. 213-226, 2020.

CACCIAMALI, M. C.; CAMPOS, A. G.; CURY, E. L. *A esquerda política no poder na América Latina: Política Social Agressiva ou Continuidade?* Mimeo, 20 p., 2019.

CAETANO, Gerardo. ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre os governos do Frente Amplio. Nueva Sociedad, 272, nov./dic, p. 13-27, 2017.

CAETANO, Gerardo. Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre “la década social” y el “ciclo progresista” en América Latina. EIAL, Tel Aviv University's journal of Latin American studies, v. 29, n.1, <https://doi.org/10.61490/eial.v29i1.1560>, 2018.

CALCAGNO, Alfredo; MANUELITO, S.; TITELMAN, D. La convertibilidad en Argentina: lecciones de una experiencia. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, Quito-Ecuador, n. 12, p. 126–139, 2001. DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.12.2001.678>.

CARVALHO, Carlos E. 'Esquerda conflitiva' e política econômica: notas sobre Argentina, Bolívia e Venezuela. In: AYERBE, Luis F. (org.), *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 183-198.

CARVALHO, Carlos E. Venezuela: petróleo abundante, desenvolvimento difícil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (ed.). *Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE; CEPAL, 2013. v. 1, p. 351-406.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. *La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros*. Buenos Aires: mimeo, 2014. 40 p.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; MAURIZIO, Roxana. Macroeconomic Policy Changes in Argentina in the Turn of the Century. Institute for Labor Studies of the ILO, 2006.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto; RAPETTI, Martín. La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo económico*, Buenos Aires: CEDES; Nuevos Documentos, v. 16, p. 187-233, 2005.

FUNDACIÓN MILENIO. Informe de Milenio sobre la Economía Gestión 2015, n. 38, nov., 2016.

FUNDACIÓN MILENIO. Informe de Milenio sobre la Economía Gestión 2016, 2019.

GADEA, Carlos A. El Estado y la izquierda política en el Uruguay. La recuperación de la “matriz institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [s.l.], v. 33, n. 96, 2019.

GARCÍA LINERA, Álvaro. La segunda oleada progresista latinoamericana. (Fragmento de discurso na Universidade Nacional de La Rioja, Argentina. *El Diario*, [s.l.], 28 nov., p. 1-4 2021.

GARCÍA-GUADILLA, María P. Venezuela 2020: autoritarismo político y pragmatismo económico. *Nueva Sociedad*, [s.l.], n. 287, mayo-junio, 2021.

GERCHUNOFF, Pablo. El peronismo del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, [s.l.], jun. 2020. <https://nuso.org/articulo/el-cuarto-peronismo-del-siglo-xxi/>.

HUERTAS, Gonzalo. Hyperinflation in Venezuela: A stabilization handbook. *Peterson Institute for International Economics – PIIE*, [s.l.], Policy Brief, 19-13, 14 p., 2019.

KOSACOFF, Bernardo. Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008). Santiago: Cepal, Colección Documentos de Proyectos, LC/W.319, 40 p., 2010.

LANDER, Edgardo; NAVARRETE, Pablo. La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno: Venezuela. *Havens Center. Rosa Luxemburg Stiftung. Transnational Institute. Amsterdam*, 2007. v. 2. 55 p.

LAUAR, Vinícius G.; CUNHA, Patrícia H.F. A recuperação da economia argentina: origens, dinâmica e desafios. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12, 2007, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política - SEP, 2007.

MCNELLY, Angus. Neoliberalism and Its Class Character In the Political Economy of Bolivia Under Evo Morales. In: *New Political Economy*, 2019. DOI: 10.1080/13563467.2019.1598962.

MOGROVEJO MONASTERIOS, Rodrigo J. Modelo político y económico de Evo Morales y la nueva constitución política del estado plurinacional de Bolivia. *Revista Estudios Jurídicos*, [s.l.], segunda época, 10, 2010. Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/541>.

NARANJO CHIRIBOGA, Marco P. La dolarización de la economía del Ecuador: Tres años después. Quito: mimeo., 2003. 51 p.

PÉREZ, Verónica; PIÑEIRO, R.; ROSENBLATT, F. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung Uruguay. *Serie Análisis*, [s.l.], n. 18, 18 p., 2016.

RAPETTI, Martín. La Macroeconomía argentina durante la post-convertibilidad: Evolución, debates y perspectivas. Observatorio Argentino del Programa de Graduados en Asuntos Internacionales en la New School University. *Economics Working Group Policy Paper*, [s.l.], n.5, 2005.

ROJAS VILLAGRA, Luís. ¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo? In: ROJAS VILLAGRA, L. (comp.). *Gobierno Lugo*. Herencia, gestión y desafíos. [S.l.]: BASE Investigaciones Sociales, 2009. p. 42-62.

ROMERO, Luis Alberto. *La larga crisis argentina: Del siglo XX al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013. 144 p.

SIDICARO, Ricardo. *Los tres peronismos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2002. 262 p.

STRAKA, Tomás. Leer el chavismo. Continuidades y rupturas con la historia venezolana. *Nueva Sociedad*, [s.l.], 268, mar./abr, p. 77-865, 2017.

SUTHERLAND, Manuel. Venezuela y la crisis más flerte en la história de América Latina. *Cadernos do CEAS*, Salvador/Recife, v. 45, n. 250, p. 279-304, 2020.

SVAMPA, Maristela. Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, [s.l.], n. 268, mar./abr, p. 50-64, 2017.

UDAPE. Economía y política econômica 2006. *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – Udape*, La Paz, 40 p., dic., 2006. Disponible en: www.udape.gov.bo. Aceso en: 08 feb. 2008.

VERA, Leonardo. Venezuela 1999–2014: Macro-Policy, Oil Governance and Economic Performance. *Comparative Economic Studies*, [s.l.], n. 57, p.539–568, 2015.

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. *Revista de la Cepal*, número especial em português, 2005. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/11070>.

WEISBROT, Mark; SANDOVAL, Luis. "La economía venezolana en tiempos de Chávez". Washington D.C., Center for Economic and Policy Research –CEPR, (2007) jul., 26 p. Available at: www.cepr.net.

Dados de autoria

Carlos Eduardo Carvalho

Economista, professor do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: cecarv53@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2962-9422>.