

A AMÉRICA LATINA E O FIM DO «CONSENSO DE WASHINGTON»

Ana Margheritis e Anthony W. Pereira¹

O optimismo em torno do desenvolvimento da América Latina observado no início dos anos 90 tem vindo a sofrer um retrocesso. As reformas estruturais permitiram uma descida da inflação, levaram a novos influxos de investimento externo e estimularam um pouco o crescimento económico. Contudo, a Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina tem-se referido aos últimos cinco anos como «a meia década perdida». O crescimento abrandou, o novo investimento entrou em declínio, e os problemas crónicos relacionados com a pobreza e a desigualdade persistem. Verificou-se, aliás, um recuo lento mas notório em relação às políticas ortodoxas orientadas para o mercado. A eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, o golpe que depôs o Presidente Mahuad no Equador em 2000, a eleição de Luís Inácio «Lula» da Silva no Brasil e de Lúcio Gutiérrez no Equador em 2002, a eleição de Nestor Kirchner na Argentina em 2003 e os motins na Bolívia, que culminaram na demissão e exílio do presidente Sánchez de Losada, reflectem, pelo menos em parte, a insatisfação popular em relação ao modelo económico vigente. Na América Latina, uma vez mais, um consenso preexistente sobre as políticas económicas entrou em colapso.

À luz destes acontecimentos, talvez valha a pena reavaliar as últimas três décadas de reformas económicas naquela região. Verificamos com demasiada frequência que os lugares comuns, coloridos pelos acontecimentos contemporâneos, têm encoberto a totalidade do contexto histórico e comparativo do exercício das políticas económicas da América Latina. Este artigo procura levar a cabo essa reavaliação. Primeiro, examinaremos alguns trabalhos recentes acerca das políticas económicas postas em prática na América Latina antes das reformas orientadas para o mercado – nomeadamente as da industrialização baseada na substituição de importações. De seguida discutiremos a ampla variação na implementação de reformas neoliberais ou orientadas para o mercado na América Latina. Em terceiro lugar, observaremos os impactos destas reformas, incluindo os seus resultados decepcionantes em determinadas áreas. Em quarto lugar, analisaremos a procura de novos consensos acerca da política económica e da integração do comércio em ambas as Américas.

O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Na América Latina, o período de industrialização com vista à substituição das importações estendeu-se, *grosso modo*, desde a década de 1930 até aos anos 80. As análises desse período patentes na literatura académica contemporânea tendem a ser bastante duras. Uma vez que, de acordo com a teoria económica neoclássica, se parte do princípio de que os mercados abertos influenciados pelos preços do mercado mundial se movem na direcção da competição perfeita, levando à redução dos preços, a melhorias na produtividade e à adopção de boas práticas a nível empresarial, podemos pensar que, segundo

O QUE É INTRIGANTE NÃO É O MOTIVO PELO QUAL A AMÉRICA LATINA ADERIU AO NEOLIBERALISMO, MAS SIM O FACTO DE TER PASSADO TANTO TEMPO EM EXPERIÊNCIAS COM A INDUSTRIALIZAÇÃO PROTECCIONISTA ESTATAL ANTES DE TER ENVEREDADO POR ESSA OPÇÃO.

esta perspectiva, a industrialização orientada para a substituição das importações é uma anomalia. Seria de esperar que líderes racionais, movidos pelo interesse nacional, simultânea e espontaneamente orientassem as suas políticas económicas na direcção do neoliberalismo. Nesta perspectiva, o que é intrigante não é o motivo

pelo qual a América Latina aderiu ao neoliberalismo, mas sim o facto de ter passado tanto tempo em experiências com a industrialização proteccionista estatal antes de ter enveredado por essa opção.

Esta visão modelou aquilo que se tornou um lugar comum acerca do fracasso do «modelo» de industrialização orientado para a substituição das importações. Contudo, esse lugar comum deveria ser posto em causa, especialmente à luz das deficiências das reformas neoliberais. Primeiro, de início a industrialização baseada na substituição das importações nem sequer constituía um «modelo», tratando-se antes de uma resposta contingente, formada por peças soltas, à crise resultante da Grande Depressão e da II Guerra Mundial. Só viria a ser formalmente articulada como uma estratégia de desenvolvimento a partir das décadas de 50 e 60, especialmente pelo economista argentino Raúl Prebisch e pelos seus companheiros *CEPAListas*². Por isso, ao contrário do que por vezes se afirma, não se trataria de uma política descontínua em relação às políticas anteriores, e teria recebido um forte apoio intelectual das principais correntes da disciplina económica da época (tal como acontece com o neoliberalismo na actualidade).

Em segundo lugar, não foi um fracasso rotundo. Na verdade, deu origem a uma modernização das infra-estruturas, a uma melhoria das capacidades institucionais do Estado, a algumas inovações empresariais e tecnológicas, a um nível de desemprego relativamente baixo, a uma industrialização significativa e a taxas de crescimento bastante razoáveis, sobretudo em países com um grande território, como o México ou o Brasil. Em terceiro lugar, as suas economias não a condenaram de forma intrínseca e inevitável ao fracasso. A industrialização orientada para a substituição das importações falhou basicamente por razões políticas, na medida em que as coligações que a apoiavam se tornaram cada vez mais instáveis. No Chile e na Argentina, as coligações com poucos

apoiantes no seio de sistemas políticos muito polarizados foram derrubadas por golpes militares. Os regimes autoritários subsequentes iniciaram reformas neoliberais de modo bastante drástico. No México e no Brasil, onde a coligação apoiante da industrialização orientada para a substituição das importações era relativamente ampla, o movimento na direção do neoliberalismo foi mais gradual e, de um modo geral, mais pacífico. Em quarto lugar, a prática da industrialização para a substituição das importações foi seguida por governos de estilos muito diferenciados: não apenas por governos nacionalistas-populistas inclusionistas, mas também por governos assumidamente liberais, e até por regimes militares antipopulistas exclusionistas, como o que esteve no poder na Argentina entre 1966 e 1973. É, portanto, errôneo associar este modelo de desenvolvimento industrial unicamente ao «populismo», como fazem alguns economistas³.

Não pretendemos com isto advogar o regresso da América Latina às políticas de industrialização para a substituição das importações; presentemente, a eficácia do mecanismo da variação dos preços é vista, de um modo geral, como um meio de obter recursos, dentro de certos limites socialmente aceites e negociados. E nos últimos anos esses limites têm vindo a ser alargados. Apesar disso, tal como a manutenção e o afastamento em relação à política de industrialização para substituição das importações foi influenciado de forma decisiva pela natureza e pela dimensão da sua coligação de sustentação em vários países, também o destino das reformas económicas dos nossos dias depende, em larga medida, da criação de coligações políticas e do grau de inclusividade dessas coligações. É muito pouco provável que as políticas económicas sejam postas em prática, onde quer que seja, apenas com base na sua eficácia e na sua coerência. Elas exigem defensores com competências políticas que possam articular ideias e exprimir uma visão, construindo redes políticas que ponham a estratégia política em prática e que a mantenham em vigor.

O ADVENTO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS

Vejamos agora de que modo a América Latina chegou à situação em que se encontra hoje em dia, ou de que maneira foram implementadas as reformas neoliberais. Uma explicação abrangente destas alterações teria que incluir a rotura do consenso keynesiano dos anos 70, a ascensão correspondente do monetarismo e do movimento de desregulamentação, as reformas da era Thatcher/Reagan no Reino Unido e nos EUA, a ascensão dos «tigres» do Sudeste Asiático (Singapura, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan) e da «economia MIT» (Malásia, Indonésia e Tailândia), e o poderio das instituições financeiras internacionais para conseguir que países em desenvolvimento ataquem o estatismo, que confiem em soluções de mercado e que sigam o crescimento conduzido pelas exportações. Existe, contudo, um conjunto de perspectivas excessivamente simplificadas acerca de porquê, quando e como é que as reformas neoliberais tiveram lugar na América Latina e no resto do mundo. Numa das perspectivas, as potências hegemónicas ocidentais varreram tudo à sua frente, sem esforço, recorrendo à crise da dívida para transformar os países devedores num «Mc Mundo» homogéneo, suficientemente seguro

para o investimento e o comércio globais⁴. Esta perspectiva não presta a atenção necessária aos processos políticos em curso nos próprios países em vias de desenvolvimento. Uma segunda percepção errónea tem origem nas principais correntes da economia política. Essa perspectiva assume que as reformas estruturais orientadas para o mercado providenciam lucros difusos e custos concentrados⁵. Assim, sofrerão uma veemente oposição por parte de grupos bem organizados – empresas e negócios que pretendam uma protecção contínua, sindicatos de trabalhadores do sector público, e por aí fora – e serão facilmente bloqueadas num contexto democrático. Segundo este ponto de vista, para serem bem sucedidas, as reformas terão de ser impostas por um punhado de «heróis tecnocratas» a trabalhar sob as ordens de um regime explicitamente autoritário ou no seio de uma agência isolada, protegida por um poderoso administrador num contexto formalmente democrático. Portanto, à luz desta perspectiva, a consulta e o debate democráticos não são compatíveis com reformas estruturais eficazes.

Nem todos os aspectos desse modelo estão genericamente errados, mas alguns dos seus elementos não parecem enquadrar-se nas realidades sul-americanas. É verdade que o ramo executivo dos governos tem sido a força liderante das reformas neoliberais na América Latina, sendo o legislativo e o judicial habitualmente obstrucionistas ou, pelo menos, neutrais. Além disso, as reformas na América Latina tiveram lugar primeiro, e mais rapidamente, em países com sistemas políticos centrados no poder executivo. Os pioneiros das reformas neoliberais mais fortes na América Latina – o Chile de Pinochet (1973-1990), o México com Miguel de la Madrid e especialmente com Salinas de Gortari (1982-1994), a Argentina com Carlos Menem (1989-1999), e o Peru de Fujimori – eram todos países com políticas centradas no poder executivo e com presidentes fortes. O regime do Chile era violentamente autoritário, o do México de la Madrid e de Salinas era semiautoritário, e a Argentina de Menem e o Peru de Fujimori eram democracias hiperpresidenciais. Os regimes que o investigador de política Arend Lijphart caracterizou como democracias «consociacionais» ou de «consenso» (como, por exemplo, a Costa Rica, a Colômbia e o Uruguai) – países com políticas marcadas por acordos de partilha de poder entre grandes grupos políticos⁶ – não estiveram até agora na vanguarda das reformas neoliberais na América Latina.

Contudo, é possível que neste caso o momento de aplicação das reformas tenha a sua importância. Ou seja, para os primeiros reformadores neoliberais, a necessidade de contarem com administradores fortes pode ter sido fundamental. No entanto, assim que as reformas alcançaram algum êxito e se generalizaram, os presidentes administradores com poderes mais modestos do que os de Augusto Pinochet descobriram que também eles poderiam levar a cabo reformas bem sucedidas. Tal como acontece com os movimentos sociais, os que «acordaram» mais cedo podem ter alterado as condições do contexto para os que viriam mais tarde. À semelhança disso mesmo, é bem provável que a natureza complexa das chamadas reformas de «segunda fase» exijam estratégias políticas diferentes das das reformas da primeira fase.

Parece, de facto, que os executivos que depositavam a sua confiança em tecnocratas isolados não constituíam necessariamente os mais eficazes reformadores do passado recente. Algumas investigações sugerem que as reformas que tiveram lugar depois de 1985 foram levadas mais longe por executivos com coligações governamentais englobando diversos partidos do que com gabinetes de um só partido⁷. Da mesma forma que as coligações alargadas fizeram uma transição mais suave e menos violenta para abandonar a política de substituição de importações, as próprias coligações alargadas, ao nível do poder executivo, parecem ter facilitado as reformas neoliberais na América Latina, em vez de as impedirem, pelo menos depois de 1985. Uma descoberta deste tipo desafia directamente a perspectiva tecnocrata de que a democracia e as reformas neoliberais são incompatíveis. Se é mais controverso afirmar, como diz o investigador de ciência política de Harvard, Jorge Domínguez, que a democracia e as reformas neoliberais se reforçam mutuamente⁸, já a observação segundo a qual as reformas foram alcançadas através de negociações e de compromissos com agentes partidários, e de que isto talvez tenha tornado as reformas mais sustentáveis do que o que seria possível de outra forma, parece ser corroborada pelos dados históricos.

Os impactos das reformas neoliberais na América Latina são discutíveis. As consequências das reformas são difíceis de distinguir de outros factores causais como as alterações demográficas, as mudanças económicas a nível regional e global, e as variáveis políticas independentes das reformas económicas propriamente ditas. Tendo em conta estas perturbações, os dados sugerem que até agora as reformas têm tido resultados mistos. Os grandes feitos das reformas foram a redução da inflação, o reconhecimento – se não a prática – da inevitabilidade de uma austeridade fiscal, e a recuperação do crescimento e do investimento externo directo (pelo menos na primeira metade dos anos 90)⁹.

As decepções relativamente às reformas neoliberais são em maior número do que os seus êxitos, em parte porque as vantagens das reformas foram exageradas por agentes com interesses económicos no processo. A desigualdade salarial aumentou e, à excepção do Chile, a pobreza também. As reformas neoliberais atraíram mais mulheres para o emprego remunerado, mas uma grande parte desse trabalho tem baixas qualificações e é mal pago. A abertura económica não parece ter levado a uma revitalização das empresas nem a uma melhoria dos níveis de produtividade dos trabalhadores; em vez disso, existem ilhas de eficiência e de produtividade num mar de desempenhos medíocres ao nível «micro». Em muitos países, as reformas premiaram mais certos conglomerados financeiros altamente concentrados do que as empresas produtoras; não houve muitas economias latino-americanas que se dirigissem em força para as exportações manufacturadas de alto valor acrescentado. Até um caso de presumível sucesso como o do Chile

AS DECEPÇÕES RELATIVAMENTE ÀS REFORMAS NEOLIBERAIS SÃO EM MAIOR NÚMERO DO QUE OS SEUS ÊXITOS, EM PARTE PORQUE AS VANTAGENS FORAM EXAGERADAS POR AGENTES COM INTERESSES ECONÓMICOS NO PROCESSO.

continua a apoiar-se sobretudo na exportação de matérias-primas e não nas exportações de artigos manufacturados. As privatizações conseguiram apenas, por vezes, transferir monopólios públicos para as mãos de entidades privadas. A regulamentação das novas empresas privatizadas foi feita numa manta de retalhos. Em muitos países houve também uma deterioração do nível de qualidade do ensino e dos sistemas de saúde pública. A um certo nível, as reformas podem ser vistas como tendo sido bastante superficiais. Problemas fundamentais como taxas de poupança interna desadequadas, retorno fiscal

A REGIÃO CONTINUA A ESTAR ALTAMENTE ENDIVIDADA E PROFUNDAMENTE DEPENDENTE DO INVESTIMENTO EXTERNO, DE QUE UMA PARTE IMPORTANTE É MERAMENTE ESPECULATIVA E A CURTO PRAZO.

insuficiente e políticas económicas internas desarticuladas não foram ultrapassados. A região continua a estar altamente endividada e profundamente dependente do investimento externo, de que uma parte importante é meramente especulativa e a curto prazo. Isto faz da volatilidade um

problema. Ao usarem uma taxa de câmbio sobrevalorizada como âncora, muitos governos acabaram por cambalear num ciclo de pára-arranca em que as taxas de câmbio sobrevalorizadas prejudicaram as exportações, o que levou ao recuo das trocas com o exterior e, mais tarde, a uma desvalorização desastrosa. As taxas de juro elevadas, que pretendiam atrair o investimento externo, acabaram por ser um inibidor do investimento produtivo. Este complexo é por vezes rotulado com a designação de «doença mexicana», mas reconhece-se rapidamente no diagnóstico um problema mais propriamente latino-americano. Este fenómeno levou a um cepticismo que se espalhou por toda a região acerca da eficácia das reformas neoliberais. Um inquérito levado a cabo em vários países latino-americanos em 1999 mostrou-nos que apenas uma média de 11,8 por cento dos inquiridos em cada país concordava que «os problemas económicos do país estão a ser resolvidos»¹⁰. Inquéritos mais recentes mostram-nos um declínio nítido no apoio à economia de mercado naquela parte do globo. Segundo o *Latinobarómetro*, um inquérito anual de dezassete países da América Latina realizado desde 1996, o apoio popular à economia de mercado caiu de uma média de 67 por cento em 2000 para 17 por cento em 2003, o que levou os analistas a falarem numa «fadiga das reformas» na região¹¹. Nos debates políticos a América Latina parece dividida entre os defensores das reformas neoliberais, para quem a reforma se tornou um fim em si mesma, como o economista Sebastián Edwards, e os críticos da ortodoxia neoliberal, a quem falta uma alternativa clara ao neoliberalismo ao nível macroeconómico, como Joseph Stiglitz, antigo economista-chefe do Banco Mundial e actual professor de Economia na Universidade de Columbia¹². (No caso de Stiglitz, ele tenta, de facto, ajudar apontando a necessidade de uma maior flexibilidade no estabelecimento de políticas que permitam uma maior autonomia para os países em vias de desenvolvimento, e que evitem uma liberalização de capital em determinadas circunstâncias.) Não parece haver no horizonte uma grande síntese, ao estilo keynesiano, das receitas neoliberais para o crescimento que consiga preservar os

ganhos dos últimos trinta anos, atacar os prementes problemas sociais e apresentar garantias contra a volatilidade excessiva. Os governos continuarão aos tropeções, adoptando soluções caso a caso, e é pouco provável que surjam com medidas pró-activas para estabilizar as suas economias, até que essas medidas se mostrem tardias. É, portanto, muito possível que as generalizações lineares acerca dos efeitos intrinsecamente negativos ou positivos da reestruturação económica da região sejam altamente enganadoras. As reformas originaram diferentes conjuntos de beneficiários e de vítimas em diferentes países e padrões altamente complexos de constrangimentos e oportunidades.

A CRISE DO «CONSENSO DE WASHINGTON»

A orientação dominante para as reformas económicas dos últimos vinte anos recebeu o título de «Consenso de Washington» por parte do economista John Williamson. Esse consenso reflectia uma visão positiva colectiva acerca dos benefícios de políticas macroeconómicas prudentes, de uma orientação para o exterior, e do capitalismo de mercado livre. Mais do que assentar em objectivos ou resultados, baseava-se em dez instrumentos políticos, e o acordo não ia além das principais componentes da lista. De facto, os pormenores da implementação não geraram um consenso unânime; estiveram, aliás, sujeitos a diversas modificações. Os instrumentos propostos eram: 1) disciplina fiscal; 2) reordenação das prioridades da despesa pública; 3) reformas fiscais; 4) liberalização fiscal de forma a atingir taxas de juro positivas determinadas pelo mercado; 5) taxas de câmbio competitivas determinadas pelo mercado; 6) liberalização das importações; 7) promoção do investimento externo directo; 8) privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação; 10) garantia de direitos de propriedade seguros.

Fortes críticas ao chamado «Consenso de Washington», vindas de dentro e de fora das instituições financeiras internacionais, levaram à reformulação das suas recomendações políticas nos últimos anos. Moises Naím criou a expressão «Confusão de Washington» para se referir a este novo estágio da evolução do consenso original no qual os peritos acabaram por estar em desacordo com quase todos os instrumentos políticos. O desacordo incluía não só questões de implementação (por exemplo, o ritmo e a sequência das reformas), mas chegava também à natureza das medidas económicas (por exemplo, dever-se-ia ou não aplicar um controlo ao capital externo, ou as vantagens e as desvantagens dos diferentes regimes de taxas de câmbio). Além disso, acrescentaram-se algumas novas reformas – as chamadas reformas de «segunda geração» – às recomendações políticas. Estas controvérsias marcaram a evolução dos conhecimentos convencionais acerca das reformas do mercado. Segundo Naím, isto implicou a redescoberta de instituições – o reconhecimento de que as reformas estruturais macroeconómicas eram necessárias mas não eram suficientes, e de que as reformas institucionais eram um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados. Também trazia consigo a reconsideração do que o desenvolvimento requeria, num sentido mais amplo, de modo a responder às exigências não só de crescimento mas também de resolução dos problemas sociais.

Destas revisões emergiram duas lições principais, que se relacionam entre si. Primeira lição: o desenvolvimento implica mais do que a estabilidade macroeconómica e o crescimento do PIB. A preservação do ambiente, a consolidação das práticas democráticas, a construção de instituições transparentes e responsáveis, e a implementação de políticas sociais com o propósito de atingir a igualdade, são, todos eles, objectivos que devem ser incluídos em qualquer estratégia económica para o desenvolvimento. Segunda lição: a opção por qualquer política tem de assentar num entendimento complementar quer dos processos políticos quer dos processos económicos implicados nas transformações estruturais. Encarar os estados e os mercados como se não estivessem relacionados entre si ou como se fossem opostos leva a uma avaliação errónea do que é necessário para proceder a uma reforma sócio-económica.

Efectivamente, a maioria dos esforços em curso para dar forma a novos programas consensuais concentra-se, na actualidade, em questões relacionadas com assuntos institucionais, a igualdade e a inclusão sociais. Investigadores de alguns think-tanks de Washington (o Carnegie Endowment for International Peace e o Inter-American Dialogue) apresentaram uma das mais completas reformulações do consenso. Sugeriram «dez mais uma» novas recomendações de política económica para ir além do «Consenso de Washington» e para trabalhar com «um novo objectivo prevalecente [que] emergiu: reduzir a pobreza e melhorar a igualdade social sem sacrificar o crescimento». Estas recomendações implicam trabalhar nas seguintes áreas: 1) disciplina fiscal baseada em regulamentações; 2) suavizar as subidas e as quedas repentinas dos valores financeiros; 3) redes de segurança social que entram em acção automaticamente; 4) escolas também para os pobres; 5) uma maior carga fiscal sobre os ricos e mais despesas sociais com os restantes; 6) dar uma oportunidade aos negócios de pequena dimensão; 7) proteger os direitos dos trabalhadores; 8) lidar de forma aberta com a discriminação; 9) restaurar os mercados fundiários; 10) criar serviços públicos destinados ao consumidor; 11) reduzir o proteccionismo dos países ricos. Este último ponto reflecte o reconhecimento crescente nos círculos de Washington acerca do papel e das responsabilidades dos países desenvolvidos. Isto vai para além da simples abertura comercial e implica uma redefinição da arquitectura financeira internacional de uma forma que reduza a volatilidade financeira e os efeitos de contágio em tempos de crise, ampliando a ajuda externa a países em vias de desenvolvimento e promovendo o investimento em projectos com um elevado retorno social.

De um modo geral, as novas recomendações sugerem que o «Consenso de Washington» era demasiado limitado e que está na altura de ultrapassá-lo e de apontar armas contra os problemas relacionados com a equidade social. Durante os últimos anos, vários estudos tentaram perceber o que estava errado na formulação original. Argumentam que alguns dos desenvolvimentos resultantes do Consenso não estavam previstos e, consequentemente, os países em vias de desenvolvimento não foram avisados acerca dos efeitos negativos de determinadas políticas, ou foram, inclusive, incentivados a segui-las (por exemplo, a liberalização do mercado de capitais, a sobrevalorização monetária,

os regimes fixos de taxas de câmbio). Estes «erros de política» aumentaram a vulnerabilidade das suas economias perante os impactos externos e, em última análise, minaram o próprio desempenho económico. Além disso, estas análises sugerem que, em grande parte, os resultados ficaram aquém das expectativas porque o processo reformista não foi concluído. Algumas das reformas da primeira geração só foram parcialmente implementadas, ao passo que as reformas de segunda geração foram adiadas indefinidamente ou negligenciadas. Por fim, esses estudos admitem a possibilidade de o consenso original se ter concentrado num objectivo demasiado limitado (o crescimento económico), subestimando, por isso, a importância das considerações acerca da igualdade. Em conformidade com esses trabalhos foi proposto um novo programa. Baseia-se em quatro elementos: 1) diminuição da vulnerabilidade perante as crises; 2) conclusão das reformas de primeira geração; 3) prossecução das reformas de segunda geração; 4) implementação de políticas de distribuição dos rendimentos. No entanto, entre os defensores do «Consenso de Washington», não se vislumbram grandes desenvolvimentos acerca do rumo que estas reformulações

do consenso poderão levar, nem acerca do modo como poderão ser adaptadas aos contextos específicos nacionais. Também não fica claro até que ponto a evolução das ideias atrás analisadas foi realmente traduzida em termos de alterações de política económica. A deterioração do «Consenso de Washington» afectou nitidamente a reputação e o papel das instituições financeiras internacionais. As suas recomendações acerca das políticas económicas e o seu desempenho enquanto responsáveis pela implementação da condicionalidade financeira foram seriamente postos em causa, assim como a sua capacidade para adaptar os seus objectivos originais, os seus instrumentos e a sua estrutura a um novo contexto internacional. Particularmente, o alcance e o nível de interferência adequados da condicionalidade política do FMI têm sido tema de um amplo debate no que se refere aos seus custos para os países em vias de desenvolvimento, aos seus efeitos sobre potenciais solicitadores de empréstimos e de investidores externos, ao tratamento paritário entre países, à gestão ineficaz de crises, e ao fraco nível de cumprimento das políticas. Tanto o FMI como o Banco Mundial também foram acusados de incentivar políticas que não resultam e que prejudicam os mais pobres; de aplicar perspectivas orientadas para o mercado de uma forma doutrinária; de impor a austeridade em países devedores; de recomendar programas idênticos independentemente das circunstâncias de cada país e das opiniões dos governos locais; de não terem qualquer influência sobre governos de países mais desenvolvidos; de praticarem o *baill-out* de bancos comerciais; de não serem capazes de prever e de gerir crises financeiras; de se limitarem a responder aos interesses da finança internacional; de terem dificuldades devido à falta de coordenação entre as duas instituições, à sobreposição de funções, ao sobredimensionamento organizacional e a deficiências burocráticas.

A DETERIORAÇÃO DO «CONSENSO DE WASHINGTON»
AFECTOU NITIDAMENTE A REPUTAÇÃO E O PAPEL
DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS.

Em certa medida, as instituições financeiras internacionais têm respondido a estas reivindicações. Há uma parte do núcleo do Consenso de Washington que permanece intacto e ainda goza de uma aceitação generalizada quando se trata da implementação de políticas económicas. Isto é particularmente verdadeiro no caso da liberalização do comércio. A liberalização financeira é, talvez, a recomendação mais atacada. O reconhecimento de que a regulamentação do governo é frequentemente necessária e desejável é outro exemplo de afastamento em relação ao consenso original. Da mesma forma, os defensores da privatização começam agora a reconhecer os seus defeitos. Em resumo, o debate acerca das ideias provocou um desgaste do «Consenso de Washington» e levou a algumas mudanças na política, mas estas parecem ser relativamente pequenas em comparação com a amplitude do escrutínio de que é objecto.

De facto, a natureza e a intensidade da discussão têm uma correspondência em graves divergências ao nível das elites. Indivíduos e instituições influentes em Washington já manifestaram o seu desacordo em relação ao desempenho das instituições financeiras internacionais. Isto está relacionado com a chegada ao poder de certos líderes de centro-esquerda na América Latina, que prometem compensar as suas sociedades pelas consequências negativas das políticas de ajustamento estrutural, ou, inclusive, invertê-las (por exemplo, Lula no Brasil, Gutiérrez no Equador, Kirchner na Argentina – e até Chávez, na Venezuela, embora usando uma retórica diferente e bastante vaga, salientaram a questão da compensação social). Estes dissidentes não questionam, todavia, as políticas económicas orientadas para o mercado. Pelo contrário, partilham o objectivo de preservar as suas vitórias e de continuar no mesmo caminho, embora aplicando algumas medidas não ortodoxas. A bola volta a encontrar-se no campo de cada governo individual, fazendo pressão para prosseguir com mais reformas internas, dando origem, na prática, a diferentes e renovadas combinações de populismo e liberalismo¹³.

EM BUSCA DE UM NOVO CONSENSO

Complexidade, confusão, desconfiança, incerteza, impotência e frustração são os elementos que caracterizam o actual debate acerca das ideias para o desenvolvimento. É pouco provável que se consiga criar um amplo consenso no futuro próximo. Não será possível basear um novo consenso fora da região e serão necessários diferentes mecanismos de apoio para obtê-lo. Durante os últimos vinte e cinco anos, as elites da América Latina têm desempenhado um papel mais reactivo na adopção de ideias do que nas décadas anteriores. Para além disso, nenhum dos governos reformistas fez um bom trabalho para convencer o público, construindo consensos a partir das bases. Alguns resultados económicos, como a estabilização monetária, tiveram um impacto positivo no público em geral. Além disso, algumas melhorias na prestação de certos serviços públicos ganharam alguma simpatia por parte da sociedade. Contudo, exceptuando alguns grupos de interesses específicos que beneficiaram com as mudanças, os resultados modestos, negativos e decepcionantes contribuíram para o sentimento de exclusão da

sociedade em relação a um modelo que não foi delineado para beneficiar a maioria da população.

Resumindo, o consenso desenvolveu-se a partir da circulação de ideias em meios transnacionais, relativamente fechados e homogêneos, de intelectuais e conselheiros políticos, mas nunca ganhou raízes profundas nas sociedades locais. O factor que foi essencial para o sucesso inicial do «Consenso de Washington» ao nível das elites (por exemplo, o facto de se ter tornado uma referência para o conhecimento económico nos círculos políticos), demonstrou ser a fonte do fracasso a longo prazo porque a difusão e a adopção das suas ideias nunca chegaram a audiências mais vastas. O sentir social actual na região tornaria improvável a reconstrução do consenso através dos mecanismos usados para a sua difusão inicial.

A crise do «Consenso de Washington» ainda não acabou. É possível que estejamos a viver uma época charneira, um pouco como o período do pós-II Guerra Mundial. Um antropólogo austríaco, Karl Polanyi, escreveu um livro em 1944 intitulado *A Grande Transformação*, que nos proporciona perspectivas fascinantes sobre o nosso tempo. O livro era um diagnóstico das dificuldades do período entre-guerras na Europa. Para Polanyi, a Grande Depressão e a ascensão do fascismo foram uma reacção ao liberalismo do mercado livre, excessivamente agressivo, do final do século XIX e do início do século XX¹⁴. A teoria económica neoclássica via o trabalho como um factor de produção, mas o trabalho era realizado por pessoas que, com frequência, exigiam reconhecimento e dignidade. Os mercados competitivos não se regulavam a si próprios, sendo, em vez disso, frequentemente regulados por decreto político, como acontecia na Grã-Bretanha dos séculos XVIII e XIX; largas faixas da vida social eram vistas como objectos utilitários e estavam sujeitas à lei da oferta e da procura. A volatilidade criada por um processo com estas características resultava num «movimento duplo» de liberalização seguida de instabilidade, tensão e inversão parcial das reformas liberais. Para Polanyi, o movimento duplo era inevitável; a história seguia um padrão de liberalização (ou desregulamentação) do mercado imposta pela política seguida de tentativas por parte de movimentos em massa e de governos para «des-mercantilizar» aspectos da vida social e re-regular o mercado. O Estado-providência do pós-II Guerra Mundial e a democracia social foram, para Polanyi, a segunda fase triunfante desse movimento duplo.

Podemos encontrar provas de um movimento duplo olhando à nossa volta nos dias de hoje. Nos Estados Unidos e na América Latina houve uma emergência das reivindicações de protecção, o que veio dificultar as negociações comerciais. As tentativas de conseguir alguns progressos durante a Cimeira de Doha da OMC em Cancun fracassaram, e o acordo para uma Zona de Comércio Livre das Américas (Free Trade Area of the Ame-

O CONSENSO DESENVOLVEU-SE A PARTIR
DA CIRCULAÇÃO DE IDEIAS EM MEIOS
TRANSNACIONAIS, RELATIVAMENTE FECHADOS
E HOMOGÊNEOS, DE INTELLECTUAIS
E CONSELHEIROS POLÍTICOS, MAS NUNCA GANHOU
RAÍZES PROFUNDAS NAS SOCIEDADES LOCAIS.

ricas – sigla FTAA) não está previsto na agenda. A questão dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, levantada em Cancun pelos chamados países G20+ (que incluem o Brasil, a China e a Índia) é legítima. É pelo menos tão legítima como as questões de Singapura (incluindo investimento, intervenção governamental e serviços) levantadas pelos Estados Unidos e pela UE. Embora os governos dos países G20+, o Governo norte-americano e a UE tenham abordagens nitidamente diferentes acerca das negociações de comércio, não é ingénuo acreditar que todos os países talvez tenham alguma coisa a ganhar com alguma forma de aprofundamento da integração de mercados.

Mas a questão acerca da forma que a integração tomará – caso ela venha a ter lugar – é crucial. A posição de reserva do Governo norte-americano perante a ausência de progressos nas conversações sobre comércio global e regional é o bilateralismo. Tal como disse o Representante Comercial dos EUA, Robert Zoellick, os EUA irão na direcção de acordos com países que são designados como *can-do*** e ignorará os países que considerar como *won't do*¹⁵. Como resultado destas iniciativas, o Peru e a Colômbia abandonaram os G20+. Os Estados Unidos parecem querer ir na mesma direcção.

No entanto, do ponto de vista dos países da América Latina, as opções são diversas. Os acordos bilaterais de comércio são apenas uma delas, e comportam vários perigos (por exemplo, é mais provável que venham a aumentar a desigualdade económica global em vez de a reduzirem, poderão exacerbar assimetrias de poder, e podem criar uma sobreposição confusa de normas, em vez de um sistema uniforme de gestão racionalizada do comércio¹⁶). Partir do princípio de que a única forma de obter concessões dos Estados Unidos ou da UE é através de negociações bilaterais mina as hipóteses de uma negociação colectiva, com outros países em vias de desenvolvimento e em fóruns multilaterais, para acordos mais inclusivos e flexíveis. Negociar como uma *pool* é sempre uma opção superior não só em termos de flexibilidade e de aumento do poder de negociação, mas também pelo facto de procurar, a longo prazo, uma mudança nas regras do comércio mundial ao mesmo tempo que evita retaliações imediatas ou o fecho do acesso ao mercado.

Em qualquer dos casos, a selecção de opções é uma eventualidade na evolução de um cenário internacional mais vasto, tal como nas políticas internas. Para que a OMC seja um mecanismo eficaz na promoção dos interesses dos países em vias de desenvolvimento, as negociações nesse fórum deveriam ultrapassar o estado actual de impasse, o que requereria concessões significativas não só por parte dos EUA como da Europa e do Japão. Tal como os sectores da agricultura e do aço poderão exemplificar, essas concessões dependem em larga escala da probabilidade de se chegar a um compromisso com os grupos de interesses internos – uma tarefa que se torna mais difícil em tempos de divisão executivo-legislativo e/ou, como é o caso dos Estados Unidos, com a proximidade de eleições.

TRADUÇÃO: JORGE FILUZEAU GARCIA

JULHO DE 2004

1 Os autores gostariam de agradecer à Fundação Andrew W. Mellon o subsídio Seminário Sawyer concedido para organizar um Seminário Sawyer sobre as reformas neoliberais na América Latina em 2002-2003. Este artigo baseia-se, em parte, em ideias debatidas nesse seminário. Gostariamos, também, de agradecer aos nossos colegas e alunos presentes no seminário pelos seus úteis comentários. Como sempre, assumimos a inteira responsabilidade pelos erros deste ensaio.

2 Referimo-nos à ECLAC [United Nations' Economic Commission for Latin America and the Caribbean], conhecida como Comissão Económica Para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL).

3 Cf., por exemplo, Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards, eds. (1991) *Macroeconomic Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

4 O sugestivo termo «McMundo» [N. do T. – *McWorld* em inglês] provém de Benjamin Barber, *Jihad vs. McWorld*. Nova York: Times Books, 1995. Diversos autores exprimem essa perspectiva de várias maneiras. Num determinado artigo, por exemplo, um investigador em ciências sociais sugere que a hegemonia ocidental estimula o desenvolvimento de uma só cultura política global, que facilita o desenrolar, em ambiente de paz, das trocas económicas. Cf. John Meyer, «The Changing Cultural Content of the Nation-State: a World-Society Perspective», in George Steinmetz (ed.), *State/Culture*. Ithaca: Cornell University Press, 1999. Mais famoso, ou infame, é o trabalho de Francis Fukuyama, proclamando o «fim da história»: a convergência do mundo num consenso acerca do desejo de aderir ao capitalismo contemporâneo e à democracia liberal. Cf. Francis Fukuyama, «The End of History», in *The National Interest*, n.º 16, Verão de 1989, pp. 3-18.

5 Este princípio surge ao longo dos primeiros trabalhos acerca das reformas neoliberais na América do Sul. Encontramos um bom exemplo em Haggard e Kaufman, segundo os quais: «O principal dilema político das reformas é o facto de, apesar dos benefícios significativos que delas podem

advir para a sociedade no seu todo, os ajustamentos políticos implicarem importantes custos de arranque e a redução dos lucros de determinados grupos específicos.» (in Stephan Haggard e Robert Kaufman, eds. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992, introdução, p. 18).

6 Para explicações mais aprofundadas acerca da diferença entre democracias de «consenso», por um lado, e aquilo que Lijphart designa como «democracias maioritárias», por outro, cf. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1999.

7 Cf. David Altman, «Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985-2000», in Ana Margheritis, Anthony W. Pereira, e Brian Potter, eds. *Contested Transformation: Processes and Prospects of Structural Reforms in Latin America* [no prelo], pp. 177-200.

8 Cf. Jorge Domínguez, «Market Politics and Free Markets in Latin America», in *Journal of Democracy*, volume 9, n.º 4, Outubro de 1998, pp. 70-83.

9 Um dos melhores relatos recentes acerca do impacte das reformas é o trabalho de Barbara Stallings e Wilson Peres, *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: United Nations Economic Commission for Latin America / The Brookings Institution, 2000.

10 «The Free Market Still Scores Highly Among Latin Americans» in *The Wall Street Journal-Americas*, Primavera de 1999, p. 1, e p. 6. [N. do T. Em português o artigo chamar-se-ia «O mercado livre ainda é bem pontuado pelos latino-americanos»]. A descoberta é ainda mais notável se tivermos em conta a tendência pró-reformista do jornal que publicou os resultados do inquérito.

11 De Eduardo Lora e Ugo Panizza, «Reform Fatigue», *Ideas for Development in the Americas* [Inter-American Development Bank Research Department], volume 3, Janeiro-Abril de 2004, p. 1. As percentagens fornecidas são uma média das percentagens em

dezassete países, não tendo em conta os números da população. É de notar que o *Latinobarómetro* mudou de pergunta entre 2000 e 2003. Em 2000, a pergunta era «Acha que a economia de mercado é boa para o país?». Em 2003 a pergunta era «Está satisfeito/a com o funcionamento da economia de mercado?». É possível que parte do decréscimo do apoio reflectido no inquérito seja um resultado da reformulação da pergunta. No entanto, como a média da descida é de 75 por cento, parece provável que haja algo mais por detrás desta mudança bastante grande do que a simples reformulação.

12 Cf. Sebastián Edwards, *Crisis and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1995, e Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*. Nova York e Londres: W.W. Norton and Company, 2002.

13 Acerca deste aspecto cf. George Philip, «The New Populism, Presidentialism and Market-Oriented Reform in Spanish South America», in *Government and Opposition*, 1(33), 1998; e Kurt Weyland, «Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe», *Comparative Politics*, 31(4):379-402, 1999.

14 De Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001. A sua primeira edição é de 1944. Não deixa de ser significativo que o prefácio da edição de 2001 seja escrito por Joseph Stiglitz.

15 Cf. Robert B. Zoellick, «America Will Not Wait for the Won't-Do Countries», *The Financial Times*, 22 de Setembro de 2003, p. 15.

16 O acordo proposto da FTA, por exemplo, fala de um programa de assistência técnica na ordem dos vários milhões de dólares para «construção de capacidade comercial» que inclui formação para negociadores de comércio e assistência técnica com a implementação de novas regulações alfandegárias e de direitos aduaneiros. Mas não há nenhum pacote semelhante que esteja à espera de signatários de acordos comerciais bilaterais com os Estados Unidos.

** [N. do T.] – em inglês «can-do» significa «que pode servir», por oposição a «won't do», «não serve».