

Reformas políticas na América Latina na década de 80

Political reforms in Latin America in the 80s

JOHN WILLIAMSON *,**

RESUMO: O objetivo desta nota não é descrever a evolução da crise da dívida, repartir a responsabilidade por sua ocorrência ou persistência ou prescrever remédios para encerrá-la (embora esses tópicos sejam abordados incidentalmente), mas extrair lições desse infeliz episódio histórico. Concentro-me no que considero as cinco principais lições.

PALAVRAS-CHAVE: Dívida externa; crise; responsabilidades; remédios.

ABSTRACT: The purpose of this note is not to describe the evolution of the debt crisis, to apportion responsibility for its occurrence or persistence, or to prescribe remedies for ending it (though these topics will be touched on incidentally), but to extract lessons from this unfortunate historical episode. I focus on what I perceive to be the five principal lessons.

KEYWORDS: Foreign debt; crisis; responsibilities; remedies.

JEL Classification: F30; F34.

A maioria dos elementos do que hoje se denomina “reforma política” já eram debatidos na América Latina na década de 80, controversos e como ponto de vista de uma minoria. Só no final da década consolidaram-se como nova e sábia convenção.

Este artigo inicia destrinchando o conteúdo dessa nova e sábia convenção. Segue discutindo onde e a que extensão foi implantado até o final de 1989. A seção final faz uma reflexão sobre as razões da notável mudança das diretrizes políticas que aconteceram na segunda metade da década.

I. CONTEÚDO

Na primeira vez que lidei com o assunto (Williamson 1989, reproduzido no cap. 2 de Williamson, ed. 1990), sugeri uma taxionomia de dez pontos relativos às

* Do Institute for International Economics, Washington/DC, EUA.

** Do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

reformas políticas exigidas da América Latina por “Washington”, ou seja, em primeiro lugar, o Banco Mundial, o FMI e o governo dos Estados Unidos. Denominei isso de “consenso de Washington”. Posteriormente, arrependi-me do termo, em parte porque sugere um acordo maior que o existente, mas principalmente porque parece ter sido interpretado por alguns como um pré-julgamento da questão discutida no final do documento, a saber, qual a origem das mudanças de diretrizes. Até onde se considerar a substância, ainda acho que meu esforço original traduziu a maior parte do significado das reformas políticas; então, resumi minha taxionomia aqui.

Disciplina fiscal. Déficits orçamentários, devidamente medidos para incluir governos provinciais, empresas estatais e o banco central, devem ser reduzidos ao ponto de serem financiados sem o recurso do imposto inflacionário. Isso tipicamente implica um superávit primário (i.e., antes da adição do serviço da dívida aos gastos) de muitos porcentos do PIB, e um déficit operacional (i.e., o déficit descontado da parte dos juros que apenas compensam a inflação) de não mais de cerca de 2% do PIB.

Prioridades dos gastos públicos. A reforma política consiste em redirecionar os gastos de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos que seu retorno econômico justifica, como a máquina administrativa, defesa, subsídios indiscriminados e elefantes brancos, para áreas negligenciadas com alto retorno econômico e potencial para melhorar a distribuição de renda, como saúde e educação, e infraestrutura.

Reforma fiscal. Envolve o aumento da base tributária e o corte de taxas tributárias marginais para estimular incentivos e melhorar a igualdade horizontalmente, sem diminuir a progressividade já adquirida. A melhoria do controle tributário é um fator importante para o aumento da base dentro do contexto latino-americano. Juros tributários adquiridos sobre ativos no exterior (“fuga de capitais”) deve ser outra grande prioridade para o aumento da base tributária nesta década.

Liberalização de financiamento. O objetivo final é uma taxa de juros determinada pelo mercado, mas a experiência já demonstrou que, dadas as condições de falta de confiança crônica, os juros determinados pelo mercado podem ser tão altos quanto uma ameaça à solvência financeira de empreendimentos produtivos e do governo. Sob essas circunstâncias, um objetivo intermediário sensato seria o fim de juros privilegiados para devedores privilegiados e a obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada.

Taxa de câmbio. Os países precisam de uma taxa de câmbio unificada (pelo menos para fins comerciais) fixada em um nível suficientemente competitivo para induzir o crescimento rápido em exportações não-tradicionais, e gerenciada de tal forma que assegure aos exportadores que essa competitividade será mantida no futuro.

Liberalização do comércio. Restrições quantitativas devem ser rapidamente substituídas por tarifas e estas progressivamente reduzidas até atingirem uma tarifa uniformemente baixa, em torno de 10% (ou, no máximo, perto de 20%). Existem, contudo, algumas controvérsias sobre a velocidade com que as tarifas devem

ser unificadas (com recomendações recaindo em uma faixa de três a dez anos) e se seria recomendável a desaceleração do processo de liberalização quando as condições macroeconômicas são adversas (recessão e déficits).

Investimento externo direto. Barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras devem ser abolidas; as firmas estrangeiras e nacionais devem competir em pé de igualdade.

Privatização. Empresas estatais devem ser privatizadas.

Desregulamentação. O governo deve extinguir regulamentações que impeçam a entrada de novas firmas ou que restrinjam a competição e assegurar que toda a regulamentação seja justificada por critérios tais como segurança, proteção ao meio ambiente ou uma supervisão prudente de instituições financeiras.

Direito de propriedade. O sistema judiciário deve garantir o direito de propriedade, sem custos excessivos, e torná-lo disponível ao setor informal.

Comparei minha própria taxionomia acima descrita com a lista de reformas políticas apresentadas por Stanley Fischer na abertura dessa conferência. Ele citou nada menos que oito dos dez pontos por mim arrolados. Os dois que ele dispensou foram a eliminação de barreiras para o investimento externo direto e o direito de propriedade (que sempre foi a menina dos olhos da lista; só na Europa Oriental o Banco deu prioridade para esse assunto).

Fischer também incluiu três pontos que eu não citei. O primeiro foi a agricultura, mas esse assunto tem maior importância para a África que para a América Latina. O segundo era a intervenção direcionada para auxílio aos pobres. Quando inventei essa taxionomia, considerei a possibilidade de conscientemente incluir isso dentre as prioridades políticas de Washington e decidi, para meu pesar, que a investida de Reagan no que respeita a objetivos distributivos ainda não foi revertida. Mas as mentalidades estão mudando e fiquei feliz em aceitar a contribuição de Fischer de que esse objetivo novamente lidera a aceitação. A terceira contribuição de Fischer foi a reforma administrativa das empresas estatais, incluindo um aperto das coerções orçamentárias. Suspeito que esse ponto foi novamente inspirado em primeiro lugar pelas preocupações em torno da África, embora exista um amplo campo para adotá-lo também na América Latina, nos casos em que os empreendimentos do governo não podem ser privatizados. Em suma, estou seguro, por esta comparação, de que minha taxionomia forneceu um resumo justo da linha mestra que Washington vem procurando seguir.

II. O CURSO DAS REFORMAS POLÍTICAS

O programa de reformas políticas acima delineado, que pode ser resumido como prudência macroeconômica, liberalização microeconômica¹ e orientação ex-

¹ Em vista dos argumentos de Lance Taylor, ontem, é válido enfatizar que a liberalização existe para reforçar o mercado em vez de enfraquecer o Estado. É verdade que esse processo envolve a retirada do

terna, difere bastante da facilidade de obtenção de déficits orçamentários e empréstimos externos, da confiança nos empreendimentos estatais, da substituição de importações e da teoria da dependência que ainda prosperava na América Latina na década de 80.² Onde e quando começaram as mudanças?

O primeiro e maior rompimento com o *antigo regime* foi marcado pelos programas de liberalização no Cone Sul, no final da década de 70. A Argentina, o Chile e o Uruguai liberaram o comércio, o sistema financeiro e a conta de capitais (embora o Chile tenha sido menos enfático nesta última questão) e lançaram programas de estabilização que visavam ao fim da inflação, contando com a arbitragem internacional e uma desaceleração pré-programada na taxa de depreciação da moeda. Todos esses programas fracassaram antes mesmo do início da crise da dívida externa, o que implica explicar a sua falência pelas características do projeto dos programas de reforma. Quatro fracassos de projeto/implementação foram pinçados em análises posteriores (*e.g.* Ardito Barletta *et al*, 1983; Corbo e de Melo 1987):

1. Existe hoje um consenso de que a conta de capitais é o último fator a ser liberado. O fato de não terem considerado esse conselho em uma época em que os fundos estavam prontamente disponíveis no mercado de capitais internacional levou a uma sobrevalorização de moedas, erosão da capacidade produtiva do setor de bens comerciáveis e um crescimento excessivo da dívida externa (grande parte para financiar a fuga de capitais).

2. A Argentina não conseguiu estabelecer uma disciplina fiscal (embora o Chile tenha conseguido).

3. A desregulamentação financeira não foi acompanhada por um fortalecimento de uma fiscalização adequada.

4. A arbitragem provou ser um mecanismo com força insuficiente para estancar a inflação no Chile até a moeda ter-se tornado insustentavelmente sobrevalorizada, dada a existência de prévia indexação salarial.

As seguintes grandes mudanças políticas na região surgiram como resposta ao agravamento da crise da dívida, em agosto de 1982. As reações políticas iniciais incluíram algumas mudanças consistentes com o programa de reforma política acima delineado; especificamente, desvalorização cambial e cortes fiscais, mas também medidas opostas a essas, tais como a intensificação de restrições para importação e a nacionalização dos bancos no México, no final de 1982. As reações ma-

Estado de várias atividades, mas em muitos casos, a liberalização requer uma mudança na forma de ação do Estado no lugar da chegada do *laissez-faire*. Por exemplo, a liberalização financeira implica a retirada do Estado da atividade de decidir quem deve receber crédito; mas hoje já está claramente aceito que a liberalização financeira exige o fortalecimento de uma supervisão prudente se o objetivo é a contenção do risco de crise financeira. Um Estado enfraquecido a tal ponto que não consiga supervisionar o sistema financeiro devidamente irá ameaçar o funcionamento do mercado. Infelizmente ninguém ainda inventou uma maneira simples de resumir as mudanças de papel do Estado necessárias para sustentar uma economia de mercado.

² Para uma boa discussão da evolução da estratégia de desenvolvimento da América Latina, ver Corbo (1991).

croeconômicas assemelhavam-se mais à resposta esperada para a crise do balanço de pagamentos que ao início de uma mudança de modelo político. De fato, na época, todos esperavam que as linhas de crédito fossem rapidamente restauradas, assim os bancos começariam a emprestar novamente e o crescimento seria restabelecido. Esperava-se que tudo isso ocorresse sem a necessidade de qualquer mudança fundamental no regime político.

A percepção de que o crescimento não seria restabelecido com base no modelo antigo e a perspectiva de que novas mudanças estariam a caminho começaram a surgir em meados da década. O programa de liberalização radical que acompanhou a estabilização da inflação boliviana com a entrada de Paz Estenssoro no governo, em agosto de 1985, foi o primeiro caso dramático de reforma política como a entendemos hoje. Contudo, é verdade que já em 1984 o governo chileno havia substituído a administração da crise por um novo programa de ajuste estrutural baseado explicitamente em um compromisso com o crescimento liderado pelas exportações. Foi também em 1985 que o México deu início a um programa radical de liberação de importações que transformou sua economia de uma das mais autárquicas no mundo para uma suficientemente aberta a ponto de fechar acordos de livre comércio com os Estados Unidos. (Foi também naquele ano que o então Secretário do Tesouro americano, James Baker, sugeriu aos credores uma estratégia com vistas à retomada do crescimento dos países devedores, em seu pronunciamento ao Encontro Anual FMI – Banco Mundial, em Seul).

Bolívia, Chile e México, e ainda Costa Rica e talvez o Uruguai, dentre os pequenos, são os países onde as reformas políticas foram adotadas com antecedência e compreensão suficientes na esperança de que os resultados já possam ser percebidos. Esses resultados estão, de fato, um tanto quanto difusos. O Chile mostra claramente seu êxito sob quase qualquer critério que for examinado, excetuando o do Bundesbank (a inflação jamais chegou a ter somente um dígito). Costa Rica também apresenta uma taxa de crescimento razoável (embora a comparação inicial tenha sido feita com base em uma grave queda do crescimento gerada pela crise) junto com uma inflação baixa comparada com os níveis dessa região e um crescimento vigoroso das exportações não-tradicionais. O México também conseguiu restabelecer um crescimento *per capita* positivo, embora permaneça bem abaixo dos índices alcançados antes da crise. Tanto a Bolívia quanto o Uruguai, contudo, não fizeram nada mais que estancar a degeneração. As evidências não justificam a alegação de que mesmo reformas políticas determinadas conseguem agir rapidamente. Aqueles prestes a iniciarem reformas devem compreender que esse é um remédio que surtirá efeito no longo prazo. Esperanças irreais de um rápido êxito que induza mudanças políticas constantes podem pôr em risco as perspectivas de se obter qualquer sucesso.

Uma nova onda de reformas políticas surgiu no final da década, seguindo o sucesso eleitoral de candidatos de antiga reputação populista: Carlos Andres Peres na Venezuela e Carlos Menem na Argentina. O processo se estendeu até a virada da década no Brasil, Peru e Colômbia (um país onde a política macroeconômica jamais necessitou de muita reforma política, conforme demonstrado *inter alia* por

sua resposta imediata à descoberta de que não poderia vencer as dificuldades do início da década de 80; entretanto, as políticas microeconômicas permaneceram “mercantilistas”). A reforma política tornou-se uma nova sabedoria convencional.

Em 1990, procurei resumir quantas reformas políticas já foram adotadas até a virada da década em dez países e em nove das dez áreas delineadas acima. (O décimo ponto, o direito de propriedade, não trouxe à tona respostas suficientes dos autores dos países que justificasse a inclusão na tabela). A tabela reproduzida do estudo de 1990 e ainda não atualizada, mostra o julgamento que fiz, com base primeiramente nos estudos dos países que foram preparados para a conferência. Concluí que os dados mostram um empenho bastante expressivo para institucionalizar as reformas políticas.

III. RAZÕES PARA A REFORMA POLÍTICA

A questão que se coloca é porque a América Latina fez essas mudanças bastante disseminadas e relativamente rápidas na sua postura política. Duas explicações possíveis foram sugeridas por Miles Kahler (em Joan Nelson, 1990, p. 33): 1. uma ortodoxia ressurgente foi imposta para uma região intimidada, mas ainda não convertida; e 2. que representava um caso de aprendizado social.

Considero a primeira explicação pouco convincente. Primeiro, se consegui representar corretamente o conteúdo das atuais reformas políticas, importantes aspectos diferem de qualquer velha ortodoxia que eu conheça. Consideremos as divergências (acima citadas) dos programas do Cone Sul inspirados em Chicago, no final da década de 70. Ou perguntemos qual expoente da ortodoxia se preocupou com o redirecionamento das prioridades dos gastos públicos, no lugar de cortar gastos da maneira mais fácil possível, ou sobre reforma tributária ou desregulamentação. Se permitirmos a Stanley Fischer adicionar a intervenção direcionada para auxílio dos pobres à lista de reformas políticas, a pauta me parece ainda menos ortodoxa. Segundo, a conferência do Instituto (relatada por Williamson 1990) sugere que grande parte (latino-americana) do Sul foi de fato convertida, e até arrisco dizer que é fácil identificar certos economistas cuja visão evoluiu nesse sentido durante o período.³ Terceiro, a história das relações internacionais não se destaca por exemplos de países que tomaram medidas que entendiam ser contra seus interesses nacionais porque sentiam-se ameaçados pela repercussão negativa

³ Incidentalmente, eu me incluíria nesse grupo, o que responde a pergunta que por vezes me fizeram quanto à minha taxionomia descrever o que outros defendiam ou o que eu recomendaria. De fato, a intenção foi a primeira opção. Realmente simpatizo com todos os itens do programa, mas meu próprio ponto de vista seria um pouco diferente, com ênfase explícita no redirecionamento dos gastos públicos em benefício dos pobres (incluindo as intervenções direcionadas de Fischer), reformas do sistema tributário para internalizar externalidades ambientais, reforma agrária e grande prioridade para a extensão do controle da natalidade.

internacional; o desafio iraquiano às sanções das Nações Unidas anterior à sua derrota militar é um caso típico.

A explicação alternativa, de que se trata de um caso de “aprendizado social”, sugere que a motivação das reformas sociais resultou de exemplos. Alguns países, como a Espanha e os Tigres Asiáticos, tiveram sucesso ao se desenvolverem em um período desde a II Guerra Mundial. Atualmente, o Sudoeste Asiático e o Chile (e a pequena Maurítânia) estão seguindo o mesmo caminho. Suas políticas diferem sob vários aspectos, mas todos se aproximam de uma prudência macroeconômica, a confiança nos mercados e uma orientação externa em vez do modelo latino que prevaleceu na década passada. Intelectuais e dirigentes políticos percebem o que funciona e eventualmente tirarão conclusões acertadas.

O uso do termo “consenso de Washington” para descrever a pauta de reformas políticas que hoje constitui a sabedoria convencional aparentemente teve o efeito negativo de sugerir para alguns que entendi que Washington descobriu o caminho para os países latino-americanos, legando-lhes o papel de meros seguidores. Não foi essa a minha intenção. De fato, considero tanto Washington quanto a América Latina como partes de uma tendência intelectual mundial, para a qual ambos contribuíram (a contribuição latina de maior influência veio do Instituto Libertad y Democracia Remando de Soto, em Lima). Tenho até a impressão de que ontem Lance Taylor começou a aderir a essa tendência!

