

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

A ALIANÇA PARA O PROGRESSO  
VERSUS O CONSENSO DE WASHINGTON:  
recomendações dos organismos econômicos internacionais

**Airton Brazil Pollini Júnior**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em História Econômica, sob a orientação da Profa. Dra. Lígia Maria Osório Silva.

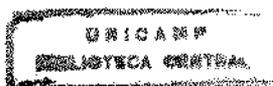
*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Airton Brazil Pollini Júnior em 17/12/99 e orientada pela Profa. Dra. Lígia Maria Osório Silva.*

CPG, 17/12/99

*Lígia Osório Silva*

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 1999



UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	41339
V.	Ex.
TOMBO Nº	41339
PROC.	278/00
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	05-07-00
N.º CPD	

CM-00142386-8

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

P764a Pollini Jr., Airton Brazil  
 A aliança para o progresso versus o Consenso de Washington : recomendações dos organismos econômicos internacionais / Airton Brazil Pollini Jr. – Campinas, SP : [s.n.], 1999.

Orientador: Lígia Maria Osório Silva  
 Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Política econômica. 2. Neoliberalismo. 3. Substituição de importações. 4. Relações econômicas internacionais. I. Silva, Lígia Maria Osório. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

Gostaria de agradecer primeiramente à Lígia M. Osorio Silva por todos os seus ensinamentos – eles me serão caros por toda a vida. Agradeço os frutíferos comentários dos Professores Plínio S. Arruda Sampaio Jr. e Waldir Quadros. Também devo muito a todos os professores do Instituto de Economia, tanto na graduação quanto na pós-graduação; eles formaram a minha maneira de pensar. Em particular, gostaria de agradecer aos Professores Wilma P. Costa, Fernando A. Novais, Luis Felipe de Alencastro e Paulo Roberto Davidoff Cruz.

Também devo um reconhecimento especial aos amigos que me apoiaram durante a realização deste trabalho. Em especial, Géraldine Benit, Bénédicte Loubère, Andrea Mendes, Leandro L. Freitas, Leonardo A. O. Souza, Alberto J. V. Pacheco, Luciano Romenius Guimarães, Félix del Cid Nuñez.

Este trabalho contou com o apoio financeiro da FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo).

*Sumário*

Resumo.....	4
Abstract.....	4
Introdução.....	5
1. A Idade de Ouro do capitalismo: 1944-1968.....	13
1.1. Reorganização do mundo a partir de Bretton Woods.....	16
1.2. Aliança para o Progresso.....	24
1.2.1. Revolução Cubana e os objetivos políticos americanos.....	24
1.2.2. Os estágios do desenvolvimento econômico.....	30
2. Terceira Revolução Industrial: 1968-1997.....	39
2.1. Contexto histórico: instabilidade do sistema capitalista mundial.....	43
2.2. Consenso de Washington.....	46
2.2.1. Queda do Muro de Berlim e os objetivos do Consenso de Washington.....	46
2.2.2. Neoliberalismo e o Consenso de Washington.....	55
3. Recomendações de políticas: 1964-1968 versus 1993-1997.....	64
3.1. Política monetária.....	72
3.2. Política cambial.....	79
3.3. Política fiscal.....	87
3.4. Política comercial.....	93
Conclusão.....	100
Referências Bibliográficas.....	104

## *Resumo*

A partir de uma perspectiva que leva em conta o contexto histórico e político mundial, este trabalho tem como objetivo comparar as recomendações dos organismos econômicos internacionais mais importantes (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) formuladas em dois períodos distintos: 1963-1968 e 1993-1997. A primeira parte deste estudo argumenta que a Guerra Fria está na origem das políticas de desenvolvimento da periferia, entendidas como forma de prevenção contra a ameaça comunista. Por outro lado, a segunda parte enfatiza que, na falta da rivalidade político-ideológica anterior, os objetivos econômicos de abertura dos mercados passaram a ser preponderantes. A comparação das recomendações de políticas monetária, cambial, fiscal e comercial, presente na terceira parte, procura demonstrar que o Brasil, assim como os demais países que integram a periferia do sistema capitalista mundial, perdeu grande parte da capacidade de orientar sua política econômica na direção da promoção do seu desenvolvimento econômico.

## *Abstract*

From a viewpoint that considers the world historic and politic context, this work aims at the comparison of the recommendations of the most important international economic organizations (the World Bank and the International Monetary Fund) conceived in two different periods: 1963-1968 and 1993-1997. The first part of this study argues that the Cold War was in the origin of the periphery's development policies, regarded as means of prevention against the communist threat. Whereas, the second part emphasizes that, without the previous political-ideological rivalry, the economic goals of market opening became dominant. The comparison of the recommendations of monetary, exchange, fiscal, and commercial policies, present in the third part, seeks to demonstrate that Brazil, as well as the other countries that integrate the periphery of the world capitalist system, lost most of the capacity to direct its economic policy towards the promotion of its economic development.

## Introdução

*“Comme la vie elle-même, l’Histoire nous apparaît un spectacle fuyant, mouvant, fait de l’entrelacement de problèmes inextricablement mêlés et qui peut prendre, tour à tour, cent visages divers et contradictoires. Cette vie complexe, comment l’aborder et la morceler pour pouvoir la saisir ou du moins en saisir quelque chose? De nombreuses tentatives pourraient nous décourager à l’avance.”*  
Fernand Braudel, *Écrits sur l’Histoire*.

A análise das recomendações de organismos econômicos internacionais tem como objetivo recuperar uma parte das relações entre o sistema capitalista internacional e o Brasil. Desta maneira, este estudo parte da hipótese da existência de um sistema capitalista internacional que interfere, em última instância, o desenvolvimento econômico de todas as nações inseridas neste sistema. Essa hipótese teórica básica foi extensivamente desenvolvida por vários autores tais como F. Braudel, G. Arrighi, E. Hobsbawm, I. Wallerstein dentre outros, cada qual com as suas especificidades; entretanto, ao que nos interessa, a orientação aqui tomada se reporta ao fundamento básico da Economia Política da Cepal, que argumenta sobre a existência de mecanismos de dependência externa e de dominação do sistema capitalista sobre países periféricos. Ou seja, há dois grupos essenciais de países: os do centro, desenvolvidos, e os da periferia, subdesenvolvidos; o desenvolvimento econômico desses últimos depende, não só de fatores internos, mas também das condições externas determinadas pelos primeiros.

Outra característica fundamental da perspectiva adotada é a afirmação de que a intermediação entre o centro do sistema capitalista internacional e a periferia não é resultado apenas de fatores puramente econômicos mas, pelo contrário, deve-se levar em consideração também os aspectos políticos mais importantes e a relação de forças entre as nações. Por conseguinte, o estudo das recomendações de políticas econômicas de alguns organismos econômicos internacionais é de grande importância para esta intermediação entre o centro e a periferia do sistema.

Para a análise das recomendações, foi escolhido priorizar dois períodos relativamente curtos, mas de suma importância: a Aliança para o Progresso, especificamente entre 1963 e 1968, durante o governo de Lyndon Johnson (1963-1968) nos Estados Unidos – antes, portanto, da crise iniciada em 1968 –, e o Consenso de Washington, entre 1993 e 1997, a partir do início da administração de W. Clinton nos Estados Unidos – antes da crise asiática de 1997.

Em primeiro lugar, esta escolha tem como objetivo a oposição de contrastes bastante evidentes. Durante um período largo da história dos organismos, as alterações das

políticas advogadas são progressivas e graduais, o que pode resultar em uma análise historicista, apenas recuperando os variados detalhes, sem uma interpretação dos fatos históricos. Por outro lado, com uma comparação entre dois momentos contrastantes, desde que sob uma perspectiva da história econômica e política do sistema capitalista, podemos proceder a uma análise mais proveitosa.

Em segundo lugar, estes dois momentos foram escolhidos por representarem exemplarmente o contexto maior no qual estão inseridos: a Aliança para o Progresso e o Consenso de Washington, como os próprios nomes indicam, são momentos nos quais os governos dos países centrais, notadamente dos EUA, os organismos internacionais e a comunidade econômica internacional propõem medidas similares, compatíveis entre si e, em alguns casos, complementares. A Aliança para o Progresso foi o momento de mais claro posicionamento a favor do desenvolvimento da periferia como forma de prevenção à ameaça comunista, pouco tempo após a Revolução Cubana de 1959 e a construção do Muro de Berlim de 1961. Por seu turno, a partir do seminário realizado em Washington em 1990, contando com a presença de economistas do governo dos EUA e de instituições internacionais, cunhou-se a expressão “Consenso de Washington” para designar um novo conjunto de recomendações, quando deixou de existir uma alternativa ao capitalismo: a ameaça comunista, que havia sido um dos elementos essenciais para a explicação das políticas de desenvolvimento.

Com a escolha desses dois períodos relativamente curtos, entre 1964 e 1968 e entre 1993 e 1997, conseguimos combinar uma periodização coerente com os movimentos mais amplos do capitalismo internacional e, ao mesmo tempo, refletir dois momentos durante os quais a política econômica brasileira seguiu mais de perto as recomendações dos organismos econômicos estudados. Em relação ao Brasil, estes foram momentos particulares e muito importantes para a sua história econômica: primeiro, as reformas econômicas dos primeiros anos do governo militar no Brasil e segundo, o Plano Real, no seu período de maior sucesso, antes da crise asiática de outubro de 1997. É necessário também precisar que os períodos analisados seguiram o raciocínio lógico inicial de incluir os momentos de entendimentos entre o governo brasileiro e as instituições estudadas: como veremos adiante, entre 1955 e 1963 não houve praticamente nenhum empréstimo oficial

dessas instituições econômicas internacionais, apesar de abranger o período do Plano de Metas de Kubitschek; e entre 1989 e 1993, apesar do início da abertura econômica brasileira, várias das políticas do governo de Collor eram contrárias às proposições advogadas pelo Consenso de Washington.

Esta periodização também é coerente em relação às mudanças ocorridas no interior do Banco Mundial, o organismo internacional mais importante na formulação das diretrizes econômicas de médio a longo prazo. Esses foram períodos de afirmação de suas políticas econômicas, antes destas serem criticadas por membros importantes de sua administração: R. McNamara (a partir de 1967) e J. Stiglitz (a partir de 1997, depois de vários anos de contribuições ao Consenso de Washington). Por conseguinte, estes dois períodos representam, de forma ideal, a afirmação consensual e praticamente incontestável de um conjunto de recomendações, que entraram em crise logo na seqüência, sendo então motivo de críticas profundas.

Finalmente, e o mais importante fator explicativo para a periodização adotada, temos as alterações da ordem internacional. Vamos seguir a periodização de E. J. Hobsbawm<sup>1</sup>, segundo o qual o século XX foi caracterizado pela Guerra Fria, ou seja, pela oposição e disputa, em diversos aspectos – tais como economia, política e civilização – entre o Ocidente capitalista, com a hegemonia dos Estados Unidos, e os países socialistas, capitaneados pela extinta União Soviética (URSS). É este contexto de oposição e disputa que pode explicar, em última instância, os acontecimentos ocorridos durante o século. Para os objetivos deste trabalho, vamos nos restringir a, sucintamente, apontar os principais elementos da ordem econômica após o término da Segunda Guerra Mundial. Desta maneira, então, o que caracteriza o período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e a queda do Muro de Berlim em 1989 – ou, mais definitivamente, o final da URSS em 1991 –, é um estado de guerra – a Guerra Fria –, mesmo sem a eclosão de um conflito<sup>2</sup>. Por

---

<sup>1</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age of extremes: a history of the world, 1914-1991*, New York, Vintage Books, 1996; há tradução brasileira: *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*, São Paulo, Cia. das Letras, 2ª. ed., 1995.

<sup>2</sup> Para fundamentar este argumento, Hobsbawm se utiliza de uma transcrição de Thomas Hobbes: “*War consisteth not in battle only, or the act of fighting: but in a tract of time, wherein the will to contend by battle is sufficiently known.*”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 226.

consequente, a nossa periodização se utiliza dessa periodização mais geral proposta por Hobsbawm.

Segundo a nossa visão é exatamente o final do período de disputa pela hegemonia mundial, entre os EUA e a URSS, que explica, em última instância, a inflexão das recomendações dos organismos econômicos internacionais. Entre esses dois pontos, entretanto, há uma série de mediações essenciais. Em primeiro lugar, há as mudanças do sistema capitalista, conhecidas como Terceira Revolução Industrial; segundo, dentro de um sistema internacional integrado, com seu centro localizado nos Estados Unidos, os interesses deste país influenciam e determinam em grande medida as políticas econômicas propostas pelos organismos econômicos internacionais. Sem a Guerra Fria, os interesses da política externa americana mudaram e foram, em nossa perspectiva, preponderantes para a explicação da inflexão das recomendações não só do Departamento de Estado, mas também dos organismos econômicos internacionais.

Neste sentido, argumentamos que foi a acentuação da ameaça comunista na América (com a Revolução Cubana) que impulsionou a criação do programa da Aliança para o Progresso e, por seu intermédio, dada a preponderância dos interesses americanos, influenciou decisivamente os programas de desenvolvimento econômico propostos pelos organismos econômicos internacionais. Por outro lado, mantendo a mesma perspectiva de encarar os interesses americanos como preponderantes para a determinação das recomendações dos organismos econômicos internacionais, com o final da Guerra Fria e, conseqüentemente, o final da disputa política entre o mundo capitalista e comunista, não há mais a necessidade de se promover o desenvolvimento da periferia como prevenção à revoltas sociais. A outra face do final da Guerra Fria é a inflexão da política externa americana, que tem como meta prioritária assegurar a sua hegemonia econômica, que começou a ser questionada pela Europa Ocidental e Japão a partir da Terceira Revolução Industrial. Tendo em vista toda esta série de mediações – e somente a partir delas – que podemos, seguindo a periodização de Hobsbawm, dizer que a Guerra Fria e o seu final estão na base da inflexão das recomendações dos organismos econômicos internacionais.

Segundo Hobsbawm, havia três elementos principais relacionados à Guerra Fria. Primeiro, o congelamento de todas as rivalidades existentes até a Segunda Guerra Mundial,

com exceção de uma (entre os EUA e a URSS): algumas porque os impérios coloniais estavam sendo eliminados com a descolonização da Ásia e África e, conseqüentemente, as suas respectivas rivalidades; outras porque os interesses particulares não eram mais importantes, como o exemplo da Alemanha Ocidental e França que passaram a ser, ambas, aliadas dos EUA. Segundo, houve um certo congelamento da situação internacional, com a pressão das duas superpotências para refrear conflitos nos países dos Primeiro e Segundo Mundos<sup>3</sup>. Em terceiro lugar, a Guerra Fria provocou um aumento da quantidade de armas no mundo em uma escala nunca antes vista. Isto foi o resultado de 40 anos de corrida armamentista: durante estes anos os dois países tentavam ganhar aliados e influenciar os povos por meio da distribuição de armas por todo o mundo<sup>4</sup>. Essa corrida armamentista era a contrapartida do relativo congelamento da situação internacional: ao mesmo tempo em que se mantinha uma dada situação, as superpotências armavam países e protegiam ou tentavam ganhar mais aliados.

Um outro elemento da estrutura da Guerra Fria foi a divisão do mundo em três partes: o Primeiro Mundo (desenvolvido capitalista), o Segundo Mundo (socialista) e o Terceiro Mundo (em contraposição ao Primeiro e ao Segundo). Assim, a nomenclatura de Terceiro Mundo só fazia realmente sentido durante a Guerra Fria, quando a sua definição era de oposição ao Primeiro e ao Segundo, apesar de englobar países tão diferentes. Com a nova divisão internacional do trabalho, a partir da década de 1970, e o fim da Guerra Fria, tornou-se mais apropriado agrupar estes países em subgrupos, como os NICs (*New Industrialized Countries*), que incluem Brasil, México, Coréia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong Kong e Índia. Entretanto, atualmente, este agrupamento também não tem mais o sentido que tinha antes: os Tigres Asiáticos conseguiram aumentar o seu PIB *per capita* e alcançar os níveis do Primeiro Mundo, enquanto que os demais continuaram com grande

---

<sup>3</sup> Durante a Guerra Fria, "os governos nacionais têm estado menos livres do que nunca para perseguir seus objetivos por meio da guerra, da expansão territorial e, em menor grau, mas ainda assim significativo, das violações dos direitos civis e humanos de seus cidadãos" in Giovanni Arrighi. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1996 (trad. port.) [1ª. ed. inglesa em 1994], pág. 67.

<sup>4</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 254.

defasagem de PIB *per capita*.<sup>5</sup> Em relação ao PIB *per capita*, o principal aspecto a se notar foi um aumento das diferenças entre os PIB *per capita* dos países do Primeiro Mundo e dos países do Terceiro e mesmo entre os países antes agrupados neste último.

Completando este quadro, segundo E. J. Hobsbawm<sup>6</sup>, a principal característica do Terceiro Mundo como um todo não foi a descolonização da Ásia e África, mas o aumento populacional. Este aumento, durante a segunda metade do século XX, foi responsável pelo agravamento das condições de vida destas populações já que, na maioria dos países, o PIB não cresceu a taxas tão altas. Com isso, os problemas de pobreza, distribuição de renda e condições de vida (como saúde, educação e saneamento básico, por exemplo) pioraram bastante neste período, reforçando o ambiente propício para insurreições sociais, especialmente de orientação socialista.

Em relação à política, vários países do Terceiro Mundo capitalista passaram por uma fase de regimes ditatoriais, normalmente militares. A explicação geral mais provável para esse tipo de regime se relaciona à política externa dos Estados Unidos: qualquer país ameaçado por uma revolução comunista receberia ajuda dos EUA, normalmente direcionada aos seus militares, como de fato ocorreu com quase toda a América Latina, especialmente durante a Aliança para o Progresso<sup>7</sup>. Com isso, a grande maioria dos governos, mesmo quando não ditaduras militares, tendeu a se manter nas mãos da elite tradicional e conservadora, sem qualquer ascensão dos movimentos populares.

“Praticamente desde o início da Guerra Fria, os EUA se dispuseram a combater esse perigo [revolução comunista] por todos os meios, desde ajuda econômica e propaganda ideológica por meio de subversões militares, oficiais ou não, até a guerra declarada; preferencialmente em aliança com um regime local amigável ou comprado mas, se fosse necessário, sem apoio local. Isto manteve o Terceiro Mundo uma zona de guerra, enquanto que os Primeiro e Segundo Mundos se acalmaram durante a mais longa era de paz desde o século XIX.”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Apesar da atual crise das economias asiáticas, a diferença entre o PIB *per capita* entre estes países e dos demais países que antes eram agrupados na designação de *New Industrialized Countries* continua sendo bastante expressiva. É preciso assinalar que uma nova denominação começa a ganhar evidência recentemente para responder à nova ordem econômica mundial: os “mercados emergentes”.

<sup>6</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 344-346.

<sup>7</sup> Lígia Osório Silva. “As leis agrárias e o latifúndio improdutivo” *in São Paulo em perspectiva*, São Paulo, Seade, vol. 11, nº 2, abr./jun. 1997, pág. 21; ver também Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 347-352.

<sup>8</sup> “Almost from the start of the Cold War, the USA set out to combat this danger [revolução comunista] by all means, from economic aid and ideological propaganda through official and unofficial military subversion to major war; preferably in alliance with a friendly or bought local regime, but if need be without local support. This is what kept the Third World a zone of war, when the First and Second Worlds settled down to the

Uma maneira alternativa de caracterizar o século XX, e que também colabora na sua melhor compreensão, é a partir da hegemonia monetária, militar e política dos Estados Unidos, analisada por G. Arrighi: “o conceito de ‘hegemonia mundial’ aqui adotado, no entanto, refere-se especificamente à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas.”<sup>9</sup>

Segundo Arrighi, a hegemonia americana teve o seu auge durante os anos dourados do capitalismo mundial, entre meados da década de 1940 e início de 1970. Entre 1968 e 1973, a ordem econômica e política engendrada no final da Segunda Guerra Mundial sofreu um grande golpe, atingindo, simultaneamente, os dois pólos (capitalista e socialista). Esta crise do sistema econômico e político transformou também o pensamento econômico e teve grande influência na mudança das relações internacionais e recomendações para a América Latina.

Essa segunda forma de dividir o século XX também serve de base para a periodização utilizada neste trabalho. Foi escolhido como marco divisor o início da crise monetária, com o abandono da conversibilidade do dólar em ouro, em 1968. O fim do padrão dólar-ouro, quando a estabilidade monetária deixou de existir, abalou a estabilidade geral do sistema econômico mundial e provocou o início da grande transformação da economia e da política internacionais, culminando com a consolidação do Consenso de Washington, em 1990.

Assim como acreditamos que as políticas de desenvolvimento da periferia tenham sido fruto, em grande medida, da situação de Guerra Fria, o Consenso de Washington também deve ser tratado por uma perspectiva histórica que relaciona as alterações no capitalismo mundial, ocorridas a partir de meados da década de 1970, e o fim do estado de Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim em 1989 e a desintegração da URSS em 1991. A periodização deste trabalho foi feita tomando estes acontecimentos como parâmetros.

---

*longest era of peace since the nineteenth century.*”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 434 (minha tradução).

<sup>9</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 27; ver também pág. 283.

A Idade de Ouro do capitalismo:  
1944-1968

*“Now no one (who is but man) can have all these good things together, just as no land is altogether self-sufficing in what it produces; one thing it has, another it lacks, and the best land is that which has most; so too no single person is sufficient for himself: one thing he has, another he lacks; but whoever continues in the possession of most things, and at last makes a gracious end of his life, such a man, O King, I deem worthy of this title. We must look to the conclusion of every matter, and see how it shall end, for there are many to whom heaven has given a vision of blessedness, and yet afterwards brought them to utter ruin.”*

Herodotus, *History*, Book 1, 32.

Este período de praticamente 25 anos ficou conhecido pela designação de Idade de Ouro pelo intenso crescimento econômico do Ocidente capitalista em geral, simultaneamente a uma melhora significativa nos padrões de vida nos países do centro do sistema. Segundo Arrighi, são as fases de auge de uma hegemonia que proporcionam a estabilidade, enquanto que as instabilidades do sistema mundial correspondem às fases de disputa por hegemonia. Por conseguinte, seguindo a perspectiva de Arrighi, podemos concluir que o período entre 1944 e 1968 representa a fase de auge da hegemonia americana no mundo capitalista.

As causas específicas, apontadas por Hobsbawm, para essa época gloriosa são: Primeiro, a economia planejada que surgiu dos desastres da crise da década de 1930 e do exemplo de crescimento econômico soviético durante a época da Grande Depressão do Ocidente capitalista. “As histórias de grande sucesso econômico dos países capitalistas no pós-guerra, com raras exceções (Hong Kong), são histórias de industrialização sustentada, supervisionadas, guiada e algumas vezes planejadas e gerenciadas por governos: da França e Espanha na Europa, ao Japão, Singapura e Coréia do Sul.”<sup>10</sup> Segundo, o medo do comunismo, ou seja, o combate ao desemprego e à pobreza como forma de prevenir revoluções sociais e instabilidade política: um comprometimento dos governos para o pleno emprego e, em menor grau, para uma atenuação das inequidades sociais, que se traduz em bem-estar e securidade social<sup>11</sup>. Finalmente, um certo acordo (implícito ou explícito, dependendo do caso) entre a direita e a esquerda, que garantiu a estabilidade política e a ampliação do Estado de Bem-Estar social: um certo consenso entre empregadores e organizações trabalhistas que proporcionou um grande repasse dos ganhos de produtividade

---

<sup>10</sup> “The great post-war economic success stories of capitalist countries, with the rarest exceptions (Hong Kong), are stories of industrialization backed, supervised, steered, and sometimes planned and managed by governments: from France and Spain in Europe to Japan, Singapore and South Korea.”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 269 (minha tradução).

<sup>11</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 269.

para os salários e que manteve o nível de lucros alto o suficiente para justificar os investimentos que explicam o crescimento econômico da Idade de Ouro<sup>12</sup>.

Contudo, deve ser observado que, para os países do Terceiro Mundo, este período não foi glorioso da mesma forma: o crescimento econômico não foi acompanhado por melhora das condições de vida das suas populações; na maioria dos casos, houve uma piora dessas condições. A característica básica desta piora foi o aumento da diferença de distribuição de renda na maioria dos países, especialmente na América Latina<sup>13</sup>.

Este crescimento do centro capitalista também foi possível devido à política externa dos EUA de ter aliados economicamente fortes – por meio do Plano Marshall por exemplo – dentro do contexto de oposição aos países socialistas e também para que a sua própria economia pudesse crescer. O Plano Marshall deu uma contribuição decisiva para a expansão do comércio e da produção em termos mundiais, mas foi insuficiente para prover o mundo com a liquidez monetária requerida. “Essa reciclagem mais abrangente acabou por se materializar no mais maciço esforço de rearmamento que o mundo já vira em tempos de paz.”<sup>14</sup>. Assim como afirma Hobsbawm, podemos perceber que a época gloriosa do capitalismo foi, na verdade, resultado de políticas intencionais e não pura consequência do livre jogo de mercado.

“Por trinta anos, houve um consenso entre pensadores e *decision-makers* ‘Ocidentais’, notadamente nos EUA, que determinava o que os outros países do lado não-comunista poderiam fazer, ou melhor, o que eles não poderiam fazer. Todos queriam um mundo de produção ascendente, comércio externo crescente, pleno emprego, industrialização e modernização e todos estavam preparados para atingi-lo, se necessário fosse, por meio do controle e gerenciamento governamentais de economias mistas e pela cooperação com sindicatos organizados desde que esses não fossem comunistas. A Era Dourada do capitalismo teria sido impossível sem este consenso de que a economia da empresa privada (livre empresa era o nome preferido) precisava ser salva dela mesma para sobreviver.”<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 282.

<sup>13</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 352-357.

<sup>14</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 306.

<sup>15</sup> “For thirty years or so there was a consensus among ‘Western’ thinkers and decision-makers, notably in the U.S.A., which determined what other countries on the non-communist side could do, or rather what they could not do. All wanted a world of rising production, growing foreign trade, full employment, industrialization and modernization, and all were prepared to achieve it, if need be, through systematic government control and the management of mixed economies, and by co-operating with organized labour movements so long as they were not communist. The Golden Age of capitalism would have been impossible without this consensus that the economy of private enterprise (‘free enterprise’ was the preferred name)

### 1.1. Reorganização do mundo a partir de Bretton Woods

No início deste capítulo, apontamos que a Idade de Ouro do capitalismo, entre 1944 e 1968, foi caracterizada por um crescimento econômico sem precedentes na história. Entretanto é preciso notar que, para a expansão do comércio mundial, era necessário dotar os países de reservas internacionais. Com o final da Segunda Guerra, o mundo se via numa situação de escassez de liquidez, na qual somente os Estados Unidos detinham 70% das reservas internacionais. Conseqüentemente, o mundo não poderia comprar dos EUA os seus produtos e o livre-comércio não poderia ser restabelecido.

“Nesse contexto, convém frisar que o sistema monetário mundial criado em Bretton Woods foi muito mais que um conjunto de acordos técnicos com vistas a estabilizar as paridades entre algumas moedas nacionais seletas, e a ancorar o conjunto dessas paridades nos custos de produção, através de uma taxa de câmbio fixa entre o dólar norte-americano e o ouro. Se isso fosse tudo, o novo regime monetário teria simplesmente restabelecido o antigo padrão ouro internacional do fim do século XIX e início do século XX. (...) No sistema monetário mundial criado em Bretton Woods, em contraste, a ‘produção’ do dinheiro mundial foi assumida por uma rede de organizações governamentais [e não instituições privadas como durante o período de vigência do padrão-ouro do século XIX], primordialmente movidas por considerações de bem-estar, segurança e poder – em princípio, o FMI e o Banco Mundial e, na prática, o Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, agindo em concerto com os bancos centrais dos aliados mais íntimos e mais importantes do país.”<sup>16</sup>

Apesar de o FMI e o Banco Mundial estarem indiretamente subordinados aos governos dos países centrais, a elite financeira americana conseguiu “impor às instituições de Bretton Woods uma confiança inabalável nas virtudes da moeda forte em geral e do padrão ouro em particular.”<sup>17</sup> Conseqüentemente, pode-se explicar, em primeiro lugar, que a caracterização deste período seja o padrão dólar-ouro; em segundo lugar, porque foi o fim deste padrão que marcou o término do período.

Neste contexto, o Banco Mundial (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) tinham como objetivo explícito contribuir para a expansão do livre-comércio mundial, como nos mostra o artigo primeiro dos *Articles of Agreements* do FMI.

---

*needed to be saved from itself to survive.*”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 273, (minha tradução); ver também Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 71-72.

<sup>16</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 287; ver também pág. 75 e 284.

<sup>17</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 288.

Segundo este artigo, os objetivos do FMI são: 1) promover a cooperação monetária internacional; 2) facilitar a expansão e o crescimento balanceado do comércio internacional e, assim, contribuir para a manutenção de altas taxas de emprego e renda e para o desenvolvimento dos recursos produtivos dos países membros como primeiro objetivo de política econômica; 3) promover a estabilidade cambial, manter os compromissos cambiais entre os membros e evitar depreciações cambiais desleais; 4) assistir o estabelecimento de um sistema de pagamentos multilateral e eliminar as restrições cambiais que impedem o crescimento do comércio mundial; 5) dar confiança aos países membros por intermédio da disposição dos recursos do Fundo para a correção de desajustes nos seus balanços de pagamentos; 6) reduzir a duração e diminuir o grau dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos dos países membros<sup>18</sup>.

Desta forma, segundo as recomendações básicas presentes desde a fundação do FMI, explicitadas no artigo quarto, cada país membro deveria: 1) direcionar as suas políticas econômica e financeira no sentido de estabelecer o crescimento econômico ordenado, com relativa estabilidade de preços; 2) promover a estabilidade econômica por meio de condições econômicas e financeiras estáveis e de um sistema monetário que não produza desordem financeira; 3) evitar a manipulação das taxas de câmbio para ajustar o balanço de pagamentos ou para ganhar vantagens competitivas desleais<sup>19</sup>.

Entretanto, o objetivo paralelo da reorganização econômica de Bretton Woods era o desenvolvimento dos aliados dos EUA, demonstrando assim as profundas relações existentes entre os interesses americanos – e a sua política externa – e as recomendações de políticas econômicas propostas pelo Banco Mundial e o FMI:

“Elas deveriam encorajar o investimento internacional de longo prazo e manter a estabilidade monetária, assim como lidar com os problemas de balanço de pagamentos. (...) Foi somente com o colapso do modelo original da ONU durante a Guerra Fria, que as duas únicas instituições internacionais realmente estabelecidas pelos *Bretton Woods Agreements* de 1944, o Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) e o FMI, ambas ainda em exercício, tornaram-se de fato subordinadas à política dos EUA.”<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> International Monetary Fund. *Articles of agreement*, United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, N.H., 1944, reprinted 1985, pág. 6.

<sup>19</sup> International Monetary Fund. *Articles of agreement ... op. cit.* pág. 8.

<sup>20</sup> “They were to foster long-term international investment and maintain exchange stability as well as dealing with balance-of-payments problems. (...) it was not until the original model of the UN collapsed in the Cold War that the only two international institutions actually set up under the *Bretton Woods Agreements* of 1944,

Na primeira década de funcionamento dessas instituições, o desenvolvimento dos aliados americanos correspondia basicamente à Reconstrução Européia. Apesar de a maior parte da ajuda financeira para a Europa Ocidental, durante a segunda metade da década de 1940 e a década de 1950, ter sido realizada a partir do Plano Marshall, o Banco Mundial e o FMI contribuíram em muito para os objetivos americanos.

Todavia, essas instituições se mostraram incapazes de reorganizar o mundo aos moldes estabelecidos pelos seus planejadores. O mundo não saiu da Segunda Guerra Mundial como um sistema de livre-comércio multilateral e as tentativas americanas nesse sentido falharam dois anos depois da vitória da Guerra. Mesmo assim, “na prática, a Idade de Ouro foi a era de livre comércio, livre movimento de capitais e moedas estáveis que estava na mente dos planejadores da época da Guerra.”<sup>21</sup>

Como os dois organismos de Bretton Woods sozinhos não eram capazes de restaurar a liquidez internacional, o restabelecimento do comércio internacional e dos fluxos monetários entre os países centrais dependia do aumento dos investimentos privados americanos no exterior. Todavia, com a falta de liquidez do exterior, os governos não conseguiam manter a estabilidade cambial, desestimulando os fluxos de capitais privados americanos que, por sua vez, repunham a falta de liquidez. Por conseguinte, “tal como acontecera com a liberalização do comércio, os investimentos externos privados norte-americanos mais fizeram acompanhar do que liderar a expansão econômica mundial nas décadas de 1950 e 1960.”<sup>22</sup>

Com a falta de impulso dos capitais privados para promover uma maior liquidez internacional e o crescimento econômico dos demais países, este crescimento foi resultado da ação direta do governo dos Estados Unidos, fruto de decisões políticas derivadas da situação de Guerra Fria, como os planos de ajuda americana e o rearmamento. “Foi a Guerra Fria que os encorajou [*policy makers* americanos] a tomar uma visão de mais longo

---

*the World Bank (“International Bank for Reconstruction and Development”) and the IMF, both still in exercise, became de facto subordinated to U.S. policy.”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 274 (minha tradução).*

<sup>21</sup> “*In practice the Golden Age was the era of free trade, free capital movements and stable currencies that had been in the minds of the wartime planners.*”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 275, (minha tradução); ver também Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 68 e 289.

prazo, persuadindo-os [*policy makers* americanos] de que ajudar os seus futuros competidores a crescer o mais rápido possível era politicamente urgente. Argumentava-se que, dessa maneira, a Guerra Fria foi o principal motor do grande *boom* global.”<sup>23</sup>

Porém, depois do crescimento econômico ter-se iniciado, por intermédio das políticas do governo dos EUA, as suas corporações o seguiram e se constituíram em um importante aliado para a expansão da hegemonia americana no mundo ocidental<sup>24</sup>.

Essa visão do governo dos Estados Unidos foi o grande propulsor da preocupação com o desenvolvimento econômico. Segundo G. Rist<sup>25</sup>, a “era do desenvolvimento” teria sido inaugurada com o “ponto quatro” do discurso do presidente americano Truman, em 20 de janeiro de 1949, quando levantou quatro pontos fundamentais para a política exterior americana: 1) os EUA continuariam a sustentar a nova Organização das Nações Unidas – ONU; 2) continuariam seus esforços de reconstrução europeia, com o plano Marshall; 3) criariam uma organização comum de defesa (OTAN) para fazer frente à ameaça comunista; 4) “*Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.*”<sup>26</sup>

Contudo, o programa de desenvolvimento que estava implícito no Ponto Quatro era o da simples transferência de tecnologia dos países avançados para os menos desenvolvidos: “...*par exemple le programme du Président Truman pour les pays sous-*

<sup>22</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 289.

<sup>23</sup> “*It was the Cold War which encouraged them [policy makers americanos] to take a longer view, by persuading them [policy makers americanos] that helping their future competitors to grow as rapidly as possible was politically urgent. It has been argued that, in this manner, the Cold War was the major engine of the great global boom.*”, Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 275 (minha tradução).

<sup>24</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 73, 290 e 316.

<sup>25</sup> Gilbert Rist. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences PO, 1996; para Arrighi, entretanto, a ‘era do desenvolvimento’ teria começado ainda no governo de Roosevelt, quando este idealizava a institucionalização de um governo mundial, in Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 68.

<sup>26</sup> Presidente Truman, citado em Gilbert Rist. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences PO, 1996, pág. 117-118; estes objetivos de desenvolvimento foram depois reforçados, em 1950, por um documento da ONU: “o progresso mais rápido dos países subdesenvolvidos, essencial para aumentar seu nível de emprego produtivo e a qualidade de vida da população, é decisivo para o crescimento da economia mundial como um todo e para a manutenção da paz e da segurança” in ONU/Department of Economic Affairs. *Measures for the economic development of underdeveloped countries* citado em Reginaldo Moraes. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal*. São Paulo, Editora Ática, 1995, pág. 10.

*développés se fonde sur la thèse que l'assistance technique est ce que les pays développés peuvent leur apporter de plus nécessaire.*"<sup>27</sup>

O objetivo político dos programas de desenvolvimento de que falamos é claramente explicitado em um boletim da ONU, no qual fica implícita a “ameaça” comunista: regiões de desequilíbrio econômico acentuado eram, na visão dos governos dos países centrais, mais susceptíveis à possibilidade de revoltas ou revoluções comunistas.

*“Il sera difficile d'éviter une aggravation de la situation politique et économique des pays insuffisamment développés si on ne leur offre pas à bref délai un programme positif de développement économique. L'après-guerre a montré combien il est dangereux de maintenir le monde dans un état de déséquilibre économique. La disparité entre le revenu individuel moyen dans les pays insuffisamment développés et dans les pays industrialisés montre l'urgence du problème. Il est encourageant de constater que les États-Unis, sous l'impulsion du Président Truman, comprennent clairement la nécessité de créer un monde plus équilibré ont adopté une politique vigoureuse visant à atteindre cet équilibre.”* <sup>28</sup>

Não podemos, porém, ignorar as conseqüências econômicas positivas para os próprios países industrializados, especialmente para os Estados Unidos. Simultaneamente aos objetivos políticos, havia a intenção de assegurar o pleno emprego no centro capitalista, uma vez que o desenvolvimento da periferia consistia em um fator não negligenciável para o aumento das exportações de produtos industrializados, principalmente americanos. Como nos mostra o trecho a seguir, integrantes da alta administração dos EUA admitiam a relação direta entre a renda de determinado país e o volume das exportações americanas para o mesmo.

*“Les journaux républicains et démocrates semblent admettre, d'une façon générale, que l'amélioration des conditions de vie dans le monde n'est pas seulement une question d'altruisme mais de 'self-interest' pour les États-Unis dans la mesure où l'exportation du capital privé américain assurera l'emploi maximum de la main-d'oeuvre et où les régions développées sont les meilleurs clients des États-Unis.(...) M. Williard Thorp, secrétaire d'Etat adjoint, qui est regardé comme le promoteur du Point IV, a souvent souligné que les importations en provenance des États-Unis et des pays de l'Europe sont en proportions directe du revenu du pays, de la durée*

---

<sup>27</sup> William Arthur Lewis, *La Théorie de la croissance économique*, Payot, Paris, 1963. (trad. franc.) [1ª. ed. inglesa de 1955], pág. 23.

<sup>28</sup> Organização das Nações Unidas. “Le financement du développement économique des pays insuffisamment développés” in ONU, *Bulletin*, vol. VIII, n. 7, Paris, 1 abril de 1950, pág. 291.

*de vie de sa population, des conditions de santé et du niveau d'instruction de ses habitants.”*<sup>29</sup>

O próprio presidente americano John F. Kennedy admitiu que a ajuda financeira dos Estados Unidos era um interesse nacional americano.

*“The United States today is spending 10 percent of its gross national product on programs primarily aimed at improving our national security. (...) Roughly half for economic development, and half for military and other short-term assistance. The contribution of this program to our national interest clearly outweighs its cost. The richest nation in the world would surely be justified in spending less than 1 percent of its national income on assistance to its less fortunate sister nations solely as a matter of international responsibility; but inasmuch as these programs are not merely the right thing to do, but clearly in our national self-interest, all criticisms should be placed in that perspective. That our aid programs can be improved is not a matter of debate. But that our aid programs serve both our national traditions and our national interest is beyond all reasonable doubt.”*<sup>30</sup>

Estes interesses nacionais a que o Presidente Kennedy se refere, no campo puramente econômico, podem ser sucintamente traduzidos em exportações de produtos americanos. Para garantir suas exportações era imperativo prover os países de moedas conversíveis, basicamente o dólar, dotando-os de poder de compra. Isto poderia ser feito, em grande parte, por meio do investimento privado internacional nos países em desenvolvimento, amplamente incentivado pelo Governo dos EUA: *“The Federal Government encourages a larger flow of American private capital to less developed countries. This is done in several ways: underwriting investment surveys, guarantees against certain types of loss, and dollar and local currency loans.”*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Attaché financier français à Washington, “Le Brésil, le ‘cas-type’ de l’application du Point IV”, in Documentation Française, *Problèmes économiques: sélection de Presse Française et étrangère*, n. 119, Paris, 11 abril de 1950, pág. 9.

<sup>30</sup> John F. Kennedy, “Message of the President to the Congress” in The Department of State, *Bulletin: the official weekly record of United States Foreign Policy*, vol. XLVIII, n. 1243, US Government printing office, Washington DC, 22 April 1963; a mesma posição é reafirmada frequentemente: ver Howard A. Rusk (Secretary of the Dept. of State), “The Foreign Aid Program”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1244, 29 April 1963, pág. 665-667.

<sup>31</sup> Howard E. Rusk (Secretary of State), “Your Stake in Foreign Aid”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1291, 23 March 1964, pág. 438. Sobre os incentivos para o investimento privado americano nos países subdesenvolvidos, ver também Howard E. Rusk (Secretary of State), “The Foreign assistance program for 1967”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. LIV, n. 1399, April 18, 1966, pág. 630. Juntamente com os incentivos dados pelo governo dos EUA, o governo brasileiro também concedia algumas garantias para os investimentos privados americanos: “Seu principal objetivo é o seguro a

A exportação de capital era um movimento de duplo sentido: à medida que se exportava capital, na forma de investimento produtivo, estava-se criando, ao mesmo tempo, demanda para os bens de capital. Construía-se, então, uma demanda garantida para os bens de capital produzidos pelos centros industriais do mundo, o que proporcionava o retorno das somas investidas. O Banco Mundial, desde os seus primeiros anos de funcionamento, era o organismo providencial para esse tipo de operação, notadamente quando servia como referencial para as empresas privadas. A própria ONU reconhecia a relação entre o Banco Mundial e os interesses do governo americano apontados acima e, implicitamente, corrobora a nossa perspectiva de subordinação das políticas dos organismos econômicos internacionais aos interesses americanos:

*“Les prêts consentis par la Banque Internationale et l’Export-Import Bank ont presque tous été fait en dollars et pour des achats effectués aux États-Unis.” (...)*  
*“Dans son dernier rapport annuel, la Banque Internationale reconnaît que le plein emploi dans les pays industrialisés et l’utilisation efficace de leur ressources dépendent largement d’une expansion continuelle du commerce mondial et que l’accroissement de la production dans les régions insuffisamment développés est l’un des principaux moyens d’attendre ce but. Le développement économique de ces pays assurera aux industries américaines et européennes des possibilités presque illimités d’écoulement pour les biens d’équipement. Pour accélérer ce développement, la Banque Internationale devrait chercher à obtenir des prêts des gouvernements de façon à pouvoir financier non seulement certains projets déterminés comme elle l’a fait jusqu’ici, mais des projets plus généraux de développement.”*<sup>32</sup>

---

ser realizado pelo Governo dos Estados Unidos da América a investidores norte-americanos para acobertá-los principalmente contra certos riscos não-comerciais como os resultados de dificuldades de balanço de pagamentos do Brasil. Outro risco passível de cobertura é o da desapropriação sem devida indenização. (...) Os outros riscos que poderão ser cobertos são os de destruição de propriedades por hostilidades externas ou internas e de certos riscos comerciais em casos excepcionais.”, “Exposição de motivos do ministro de estado das relações exteriores”, Sr. Vasco da Cunha, Diário do Congresso Nacional, seção I, 18/05/1965: “mensagem n. 230, de 1965” : in Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Revista brasileira de política internacional, *Acordo de garantia de investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos da América*, ano IX, n. 33 e 34, março-junho de 1966, pág. 15.

<sup>32</sup> Organização das Nações Unidas. “Le financement du développement économique des pays insuffisamment développés” in ONU, *Bulletin*, vol. VIII, n. 7, Paris, 1 abril de 1950, pág. 289 e 291. Este interesse econômico dos países centrais também foi admitido por um membro do governo americano: “*We wish to take our reciprocity in the form of advancing the economic development of the less developed countries and thus improve our trading relations with them.*” W. Michael Blumenthal (deputy assistant secretary for economic affairs), “Commodity trade and economic development”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1248, 27 May 1963, pág. 847.

Este objetivo de alargamento do próprio mercado externo dos EUA fica claro quando analisamos as cláusulas para a concessão de empréstimos e de ajuda financeira que incluíam a obrigatoriedade de compra de bens de capital de origem americana:

*“Until recently a substantial part of our foreign aid was used to buy products made in other countries. Now most of it is used to buy things made in the United States. More than 80 percent of AID’s [Agência para o Desenvolvimento Internacional] economic assistance funds are now being committed to buy products made in the United States. The percentage is still higher – above 90 percent – if you include Export-Import Bank loans, Food for Peace, and military equipment. It is estimated that the work that goes into producing commodities and equipment for our foreign economic aid is the equivalent of more than 500,000 full-time jobs. The millions of people who are now recipients of our loans, grants, surplus foods, and technical assistance can be the customers of tomorrow.”*<sup>33</sup>

A reorganização do mundo realizada a partir de Bretton Woods cumpriu bem o seu papel especialmente com relação à Europa Ocidental: em meados da década de 1950 os países europeus estavam reconstruídos e os EUA possuíam aliados fortes e um mercado externo crescente para os seus produtos. Por outro lado, porém, a Guerra Fria acentuava as suas ameaças. As revoluções comunistas e os estados de guerra declarada se sucediam: guerra da Coreia, Revolução Cubana, construção do Muro de Berlim, guerra do Vietnã. Em nossa perspectiva, dando continuidade à reorganização mundial de Bretton Woods, foi esta crescente ameaça, principalmente depois da Revolução Cubana e suas repercussões em toda a América Latina, que explica o lançamento do programa da Aliança para o Progresso que, por seu turno, influenciou decisivamente as recomendações dos organismos econômicos internacionais.

---

<sup>33</sup> Howard A. Rusk (Secretary of State), “Your Stake in Foreign Aid”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1291, 23 March 1964, pág. 437. Admitindo que a ajuda financeira americana era utilizada, essencialmente, na compra de produtos americanos: *“We care also for economic reasons. Stronger economies abroad help our own economy. American exports to the European countries have more than doubled since the Marshall Plan, and American investments in Europe have grown even more rapidly. It is clear today that the Marshall Plan would have been worth its cost to the United States had it been regarded as nothing more than an economic investment. The costs of our foreign assistance efforts are often exaggerated. Moreover, under today’s policies, over 80 percent of the funds appropriated by Congress for foreign assistance are spent in the United States, for American goods and services – and it is those American goods and services, not American dollars, that are sent abroad under the aid program.”* David E. Bell (Administrator, Agency for International Development - AID), “The Challenge of the Developing Countries”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1361, July 26, 1965, pág. 174. A mesma posição é reafirmada por Lincoln Gordon (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “The foreign assistance

## 1.2. Aliança para o Progresso

### 1.2.1. Revolução Cubana e os objetivos políticos americanos

Com a vitória da Revolução Cubana em 1959, a influência política antes incontestável dos EUA sobre a América Latina passa a ser contestada levando em 1961, pouco tempo depois da construção do Muro de Berlim, a administração Kennedy a lançar um programa político-econômico para os 10 anos seguintes: a Aliança para o Progresso, um claro reflexo da preocupação agora imposta pela recente experiência comunista na América.

Como explicitado na introdução, procuramos proceder a uma análise relativamente abrangente, incorporando os aspectos políticos de maior relevância para a determinação das recomendações dos organismos econômicos internacionais. Nesse sentido, os objetivos políticos da Aliança para o Progresso, assim como a explicação de sua origem, são o elo de ligação entre o contexto histórico geral e as recomendações de política econômica analisadas neste trabalho. Essas são as mediações que nos permitem argumentar que a origem dos programas de desenvolvimento econômico para a periferia do sistema capitalista (dentro dos quais se incluem as propostas dos organismos econômicos internacionais) está, em última instância, na Guerra Fria, ou seja na existência de uma disputa político-ideológica entre as duas potências mundiais.

Como nos fala o secretário de Estado dos EUA, a criação da Aliança para o Progresso estava intimamente ligada à ameaça comunista e à Revolução Cubana:

*“The betrayal of the Cuban revolution to Communist imperialism has made its indelible mark on Latin America, and those who aspire to change want none of the Castro brand. Communism now benefits from the harsh conditions of life in the hemisphere, conditions which the Alliance for Progress was designed to improve as a free alternative to the Castro brand of revolution. (...) It seems to me essential that we mobilize our common resources to assist the underdeveloped countries in improving their living standards, thus making possible political stability.”<sup>34</sup>*

---

program for Latin America in 1967”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIV, n. 1408, June 20, 1966, pág 983.

<sup>34</sup> Howard A. Rusk, “The road ahead”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1236, 4 march 1963, pág 313. Esta posição dos EUA foi reforçada várias vezes; definindo os objetivos da Aliança

O programa da Aliança para o Progresso se baseou, em grande medida, nos programas da doutrina Truman e do Plano Marshall, adaptados para a América Latina<sup>35</sup>. Os objetivos principais da Aliança para o Progresso, que são refletidas nas proposições de todos os organismos econômicos internacionais para a América Latina, foram assim resumidos pelo Presidente Lyndon Johnson:

*“The Alliance for Progress is a partnership in which each free American republic has a part to play together. We must find ways to expand education, health, and low-cost housing facilities; we must find ways to help governments increase revenues by tax reforms and, at the same time, maintain an adequate and sustained rate of economic growth; we must find ways to bring about land reform and, at the same time, to increase agricultural production. Job opportunities must be expanded and educational and health facilities and low-cost housing must be provided. Social justice is a goal for which we must constantly strive.”*<sup>36</sup>

---

para o Progresso ainda mais claramente: *“We are channeling our direct attack on the problem of Communist subversion in two directions. One is to isolate Cuba from the hemisphere and discredit the image of the Cuban revolution in the hemisphere. The other is to improve the internal security capabilities of the countries concerned. (...) We are helping our sister Republics to maintain order and strengthen democratic institutions so the fruits of the alliance may have a chance to ripen. Some of them ripen fast – schools, health centers, pure-water systems, low-income homes, school feeding, farm-to-market roads. Others take time to produce results: new industries, road and rail networks, modernized agricultural economies. We do the first kind, again, to make possible the second kind. What we aim at is, over the next 10 years, to develop skills, attitudes, and material foundations on the basis of which Latin America can go forward to self-sustaining growth. What we aim at, simultaneously, is the production of sufficient evidence for a large enough number of people that in our way work so as to deter them from following the false but alluring promises of the Castroites and Communists.”*, Edwin M. Martin (assistant secretary for Inter-American Affairs) *“Communist subversion in the Western Hemisphere”*, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1238, 18 march 1963, pág 410.

<sup>35</sup> *“Our first task, of course, is to assist those nations threatened by Communist aggression, direct or indirect, to maintain their independence. Our second task is to assist the developing regions to the south to establish the longer run basis for their independence through programs of economic and technical assistance and trade. The balance between defense and construction we created in our initial response to Stalin’s postwar offensive, in the form of the Truman Doctrine, on the one hand, and the Marshall Plan, on the other, remains relevant down to the present time in other regions; although there is, of course, a difference between the tasks of development and those of postwar European reconstruction. In Latin America, working with well established international machinery of considerable sophistication, we work together in the Organization of American States, both to render sterile Castro’s offensive of subversion and guerrilla warfare against the hemisphere and to make the great adventure of the Alliance for Progress come to life in this decade.”*, W. W. Rostow, *“The role of Emerging nations in world Politics”*, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LII, n. 1345, April 5, 1965, pág. 494.

<sup>36</sup> President Lyndon Johnson, *“President Outlines Latin American Policy in letter to Mr. Mann”*, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1280, 6 january 1964, pág 9; reforçando a mesma posição, ver também Howard A. Rusk, *“Secretary Rusk’s News Conference of January 2”* in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1282, 20 january 1964, pág 87-89; também comentando os principais objetivos da Aliança para o Progresso, ver W. W. Rostow, *“The Alliance for Progress”*, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1292, 30 march 1964, pág 497.

Mesmo que o objetivo principal do programa da Aliança para o Progresso seja essencialmente político, continuavam implícitos os benefícios econômicos derivados da ajuda financeira à periferia, como fica claro com as cláusulas de compra presentes nos acordos. Estas cláusulas determinavam que os recursos dos empréstimos deveriam ser gastos na importação de bens de equipamento provenientes do país doador, normalmente os EUA. Segundo declarações do próprio presidente do Banco Mundial em 1967:

*“Le terme d'aide à l'étranger est impropre. Il faudrait parler de financement du développement. Dans la mesure où l'aide est assortie de clauses d'achat, elle représente une aide aux exportateurs du pays donateur. Si vous voulez subventionner vos exportateurs, faites-le, mais, pour l'amour du ciel, ne parlez pas d'aide. Certains pays ont montré clairement qu'ils n'envisagent pas l'aide financière aux pays en voie de développement autrement que comme un système de subventions déguisés au profit de leurs propres exportateurs.(...) Tout ce qu'ils font est de protéger leurs entreprises les plus faibles. Celles qui sont solides n'ont pas besoin de protection; elles peuvent soutenir la concurrence étrangère.(...) L'argent n'apporte pas à lui seul une réponse à tout. La suppression des obstacles aux échanges internationaux et les efforts pour stabiliser les prix des matières premières peuvent jouer un rôle aussi important. Si les pays riches se protègent au moyen de contingents et d'autres mesures, ou freinent leurs importations en appliquant une politique déflationniste prolongée, ils peuvent provoquer des dommages qui ne peuvent être réparés par un accroissement de l'aide financière aux pays en voie de développement.”<sup>37</sup>*

Entretanto, para obter acesso aos recursos do programa da Aliança para o Progresso, também havia a imposição de certas “condições”, denominadas, na maior parte das vezes, de auto-ajuda<sup>38</sup>. Esta auto-ajuda era entendida como a implantação de medidas de política econômica, dentro de um amplo programa de desenvolvimento, com vistas a diminuir a

---

<sup>37</sup> George Woods, “Le point de vue du Président de la Banque Mondiale sur l'aide au développement”, in *Documentation Française, Problèmes économiques... op. cit.*, n.1009, Paris, 4 de maio de 1967, pág 29.

<sup>38</sup> “Emphasis on self-help leads directly to the concentration of assistance. About two-thirds of the development assistance request is expected to go to seven countries – India, Pakistan, Turkey, Nigeria, Tunisia, Brazil, and Chile. These nations all have underway major development programs based on strong self-help efforts. Assuming a continuation of their efforts and of our aid, their prospects for further progress are good.” David E. Bell (Administrator, Agency for International Development - AID), “The Foreign Aid program for 1966”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LII, n. 1341, March 8, 1965, pág. 345. Ver também: David E. Bell (administrator of the Agency for International Development – AID). “Statement of Mr. Bell”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1229, 14 January 1963, pág. 66.

inflação, resolver os problemas de déficit do balanço de pagamentos e aumentar a arrecadação do governo<sup>39</sup>.

O primeiro passo do Brasil, em direção a estas “condicionalidades” (ou auto-ajuda) para o acesso aos recursos da Aliança para o Progresso, foi o Plano Trienal de 1963, como nos informa o próprio secretário de Estado americano, Rusk:

*“United States aid to Brazil under the Alliance for Progress was extremely limited through much of calendar year 1962. In the latter months of last year, it was made clear that US assistance to Brazil could not be effectively applied so long as there was acute inflation, so long as there were lacking economic and financial policies which provided a basis for sound economic growth. In the latter months of 1962, the Brazilian Government initiated a number of steps to contain inflation, and work was begun on a 3-year development program. Taxes were increased. The budget for 1963 was reduced. Restrictions on credit were imposed. Passenger and freight rates on government-owned transportation were increased. A 3-year development and financial plan was completed in January 1963.”*<sup>40</sup>

Contudo, o Plano Trienal não foi suficiente para desencadear o desenvolvimento econômico do Brasil e para assegurar o país contra a ameaça comunista. Assim, dentro da perspectiva dessa ameaça, o Golpe Militar de 31 de março de 1964 foi amplamente apoiado pelo governo dos Estados Unidos, que encarou o novo governo brasileiro como um grande aliado na luta contra o comunismo nas Américas:

*“Brazil provides a striking example of what has happened. Prior to the advent of the new government in Brazil in April 1964, Brazil was seriously threatened by a steady economic and political deterioration which brought recurrent crises and growing popular unrest. Since then, the situation has changed dramatically for the better. Political stability has been*

---

<sup>39</sup> *“In the spirit of the congressional legislation we are now posing for ourselves some searching questions in regard to all requests for assistance from abroad. These questions relate to: the applicant’s present per capita income and its distribution; the competence of the government, and its sensitivity to the needs of the population; the existence of a well-conceived, long-range national economic development plan; the adequate distribution and collection of the nation’s tax burden; the priority given to the vast majority of citizens who live in the rural areas; the development of equitable land distribution and the creation of an integrated approach to community development; the existence of a favorable climate and adequate incentives for foreign and domestic private investment; and the maintenance of effective controls over the expenditure of foreign exchange for luxury imports.”*, Chester Bowles, (President’s special representative and adviser on African, Asian and Latin American Affairs), “Why Foreign Aid”, *in* The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1247, 20 May 1963, pág. 782; sobre o papel do Estado na economia, ver também o item “Estágios do desenvolvimento econômico: base teórica da Aliança para o Progresso”.

<sup>40</sup> *“The Foreign aid Program for 1964”*, *in* The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLIX, n. 1253, 1 July 1963, pág. 23. Comentando o problema da dívida externa e do balanço de pagamentos, ver Presidente Lyndon Johnson, “United States and Brazil pledge continued cooperation” *in* The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1281, 13 January 1964, pág. 47-48.

*restored. The environment which helped Communists and other extremists to infiltrate and exert a disproportionate influence has given way to an environment which discourages violent or extreme action. The Brazilian Government has vigorously declared its common purpose with other democratic nations; its foreign policy is typified by the important role that Brazil played in the OAS [Organização dos Estados Americanos] adoption last year of additional measures against Cuban subversion. It has launched a program for economic stability and growth; initiated major reforms; and at the same time maintained democratic institutions and a free press. Much remains to be done, but the first, difficult steps have been taken.”<sup>41</sup>*

Como prova do apoio americano ao Golpe Militar de 1964, em julho do mesmo ano, um empréstimo foi concedido ao Brasil, dentro do programa da Aliança para o Progresso, o que certamente contribuiu para amenizar os problemas de balanço de pagamentos – já reconhecidos pelo governo Americano ainda durante o governo de J. Goulart e identificados como grandes entraves aos programas de desenvolvimento<sup>42</sup>.

Os objetivos básicos de um programa de auto-ajuda seriam o aumento das exportações (por meio de uma diversificação da produção agrícola e industrial para exportação), o combate à inflação e a modernização da zona rural (como forma de melhorar o nível de vida desta população e assim aumentar o mercado interno)<sup>43</sup>. Aqui fica claro também que o Governo Brasileiro estava aceitando totalmente as “condicionalidades” impostas:

---

<sup>41</sup> Howard A. Rusk (Secretary of State), “The Foreign Assistance Program for 1966”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LII, n. 1345, April 5, 1965, pág. 483.

<sup>42</sup> “*C’est pourquoi, tout déficit imprévu des exportations se traduit en général par le ralentissement ou même l’arrêt des investissements projetés et par des restrictions des importations improvisées à la hâte, qui entravent le rendement de ces investissements, tout particulièrement dans les secteurs productifs. Les résultats des investissements déjà réalisés peuvent être compromis, des travaux déjà entrepris suspendus et des installations terminées n’être exploitées qu’à une fraction de leur capacité.*”, Irving S. Friedman (Conseiller économique auprès du Président de la Banque Mondiale), “Proposition de la Banque Mondiale concernant les mesures financières supplémentaires”, in *Fonds Monétaire International et Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Finances et Développement*, Washington, DC, vol. 5, n. 2, junho 1968, pág. 14.

<sup>43</sup> Howard A. Rusk (Secretary of State), “The Alliance for Progress: a partnership of Mutual help”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1358, July 5, 1965, pág. 4. Ver também: “*First, we are continuing to focus our aid in those nations and on those programs where self-help and performance are the strongest and where US security interests are most directly served. (...) The Alliance is moving ahead. Brazil, as a result of farseeing and courageous decisions involving difficult measures for stabilization, development, and reform, has greatly reduced its inflation rate, restored its credit, encouraged private investment, set its economy moving forward, and pressed forward the modernization of its economic institutions.*”, Howard A. Rusk (Secretary of State), “The Foreign assistance program for 1967”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIV, n. 1399, April 18, 1966, pág. 630-633.

*“The United States and Brazil on June 24 signed an Alliance for Progress agreement under which the United States will loan Brazil \$50 million in support of that nation’s program of stabilization, development, and reform. (...) Within the spirit of the Charter of Punta del Este [Acordo da Aliança para o Progresso], the Brazilian Government is formulating a comprehensive program of development, stabilization, and reform which can server as a basis for later discussions with international institutions and the governments of the United States and other friendly countries of Brazilian needs for external assistance. A number of measures in line with the objectives of development, stabilization, and reform have already been taken, such as those designed to reduce the budgetary deficit, to increase foreign exchange earnings, to expand private investment, to institute a large-scale program of low-cost housing, and to increase agricultural productivity.”<sup>44</sup>*

Estes interesses políticos e econômicos explícitos nos programas da Aliança para o Progresso, assim como os empréstimos do Banco Mundial e FMI, eram baseados e justificados a partir de uma certa teoria de desenvolvimento econômico. Essa teoria foi formulada por vários autores, que se complementaram; entretanto, a partir da constatação de que se compõem de uma base comum, podemos agrupar algumas contribuições e tratá-las como se contituíssem uma só teoria. Elegendo W. W. Rostow como seu representante – um dos mais conhecidos teóricos e que atuou também como conselheiro do governo americano – vamos denominar este corpo teórico de teoria dos “estágios do desenvolvimento econômico”, a partir do nome de seu mais conhecido livro.

---

<sup>44</sup> USA, Department of State, Press Release, “United States agrees to lend Brazil \$50 million”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LI, n. 1307, 13 July 1964, pág. 59. Ver também declaração do Presidente Lyndon Johnson: “*At the heart of the Alliance are the twin urgencies of planning and reform. (...) One government after another is determined to reconcile reform and economic growth with the struggle against destructive inflation. And this morning I salute those – the people of Brazil – who have helped to lead the way.*”, “The Alliance for Progress: four years of forward movement”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1368, September 13, 1965, pág. 427. Comentando os resultados positivos das reformas econômicas praticadas pelo governo de Castello Branco, ver Lincoln Gordon (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “The foreign assistance program for Latin America in 1967”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIV, n. 1408, June 20, 1966, pág. 983.

### 1.2.2. Os estágios do desenvolvimento econômico

Os recursos disponíveis para a América Latina a partir do programa da Aliança para o Progresso, assim com os dos organismos econômicos internacionais se baseavam em uma certa teoria de desenvolvimento, explícita nos programas para os países subdesenvolvidos: a ideologia predominante era de que a industrialização seria o caminho a ser seguido para atingir o desenvolvimento econômico. O início do que se pode dizer como as “teorias do desenvolvimento econômico” foi, sem dúvida, um artigo de Paul N. Rosenstein-Rodan, de 1943; podemos indicar como de grande importância para essas teorias as obras de Prebisch (e da Cepal, para sermos mais abrangentes), Nurkse, Lewis, Rostow, Myrdal, Hirschman, Baran, Gerschenkron, Gunder-Frank, Kuznets e H. Singer<sup>45</sup>. Em poucas palavras, a característica básica a partir da qual podemos agrupar todos estes autores pode ser assim resumida:

*“Loosely described, high development theory is the view that development is a virtuous circle driven by external economies – that is, that modernization breeds modernization. Some countries, according to this view, remain underdeveloped because they have failed to get this virtuous circle going and thus remain stuck in a low-level trap. However, government activism is a way of breaking out of this trap.”*<sup>46</sup>

Dentre as várias versões das “teorias de desenvolvimento econômico”, no que concerne as recomendações de políticas econômicas para a periferia, a ideologia predominante se baseava principalmente nas teorias de W. W. Rostow<sup>47</sup>– este ocupou o cargo de conselheiro do Departamento de Estado dos Estados Unidos e foi o representante

---

<sup>45</sup> Para uma ótima compilação de alguns dos principais artigos que formam as várias versões do que chamamos aqui de teoria do desenvolvimento econômico, ver Rajani Kanth (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994.

<sup>46</sup> Paul Krugman, “The Fall and rise of development economics”, in Lloyd Rodwin & Donald A. Schön (eds.). *Rethinking the development experience: essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Brookings Institution, Washington DC, 1994, pág. 41.

<sup>47</sup> As obras mais comentadas desse autor são: de Walt Whitman Rostow: *The process of economic growth*, New York, Norton, 1962; e sua obra fundamental: *The stages of economic growth : a non-communist manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

do Governo dos EUA no CIAP (Comitê Inter-Americano da Aliança para o Progresso)<sup>48</sup>. Uma das explicações para a predominância deste autor seria o fato da sua teoria ser de muito mais fácil aplicação pelo governo dos EUA que a da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), porque Rostow ao mesmo tempo que justificava o planejamento e a ajuda internacional para os países em desenvolvimento (assim como a Cepal), por outro lado, retirava grande parte do conteúdo extra-econômico (histórico e social) presente naquela.

*“Le succès de Rostow s’explique donc, non par l’originalité de son propos mais, au contraire, par son enracinement dans une tradition qui lui garantissait une légitimité certaine. (...) Dès lors, l’évolution esquissée par Rostow devenait plausible. Mieux encore, réconfortante, puisqu’elle justifiait les pratiques dominantes et permettait de croire à la vraisemblance de leur succès.”*<sup>49</sup>

A partir da obra de Rostow, havia uma crença de que haveriam certos passos a serem seguidos para alcançar o desenvolvimento, entendido por ele como equivalente ao simples crescimento econômico. Genericamente, esse desenvolvimento era visto como a transformação de uma economia de base agrícola em outra de base industrial, onde os capitais privados, nacionais e estrangeiros, necessitavam para a sua expansão de investimentos em infra-estrutura básica, principalmente energia e transporte. Entretanto, essa industrialização deveria ter dois principais objetivos: a produção de produtos manufaturados para exportação e de bens de consumo industriais voltados para o mercado interno<sup>50</sup>. Após esse primeiro momento – a “decolagem”, *take-off* nas palavras de Rostow –

---

<sup>48</sup> Um pequeno comentário sobre os objetivos deste Comitê, que nos ajuda a compreender um pouco melhor a ligação entre a Aliança para o Progresso e os organismos econômicos internacionais: “*To increase their ability to attain their development objectives, all the countries of Latin America have joined together in an Alliance for Progress and have established their own regional organization – the Inter-American Committee on the Alliance for Progress (CIAP) – to review and advise on their investment programmes and the framework of policies and the economic setting in which they are being carried out. While not formally a member of the Inter-American system, the World Bank works closely with CIAP – and with other organizations, such as the Inter-American Development Bank – in supporting Latin-American development efforts. One result of the combined effort is that external financial assistance being received and effectively put to use by Latin America today is higher than ever before.*”, Orvis Schmidt (special adviser to the President of the World Bank on Latin American affairs), “World Bank Group in The Americas”, in *The Banker*, London, vol. 117, n. 499, setembro 1967, pág. 787.

<sup>49</sup> Gilbert Rist. *Le développement: histoire d’une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences PO, 1996, pág. 169.

<sup>50</sup> “*Ces observations mettent en évidence l’importance que revêt pour les pays intéressés l’expansion de leur position commerciale fondamentale et l’ampleur de leur marché intérieur. Le développement qui s’appuie sur*

seria possível aumentar a distribuição de renda e dos benefícios trazidos pela industrialização para uma proporção crescente da população local. O próprio Rostow faz uma boa síntese de sua teoria:

*“Takeoff, by definition, is a surge of industrialization focused in a relatively few sectors. In the experience of this generation of developing countries, for example, the leading sectors have generally been export industries or import substitution industries producing goods for a relatively small upper-middle-class market. These latter sectors commend themselves as a point of departure for industrialization because they provide at once a way to save foreign exchange and to take advantage of an existing, available urban market, consisting of groups – even though limited in size – which can afford the high prices that a highly protected industry is likely to charge in its early days of learning the job. In fact, the post-takeoff stage – the drive to technological maturity – in most contemporary developing nations will, I believe, assume the form of spreading the techniques of modern industry, agriculture, and marketing from the cities, out over the face of the whole nation.”*<sup>51</sup>

Para Rostow, o desenvolvimento seria um processo histórico linear no qual os países passam, em diferentes períodos, por uma série de estágios comparáveis. Este processo comporta, assim, semelhanças fundamentais e os países em desenvolvimento seguem o mesmo caminho delineado pelos países mais desenvolvidos. *“La croyance en un ‘développement’ inéluctable et naturel des sociétés empêche de les considérer pour elles-mêmes, avec leur spécificités, pour ne les juger qu’en fonction du référent occidental.”*<sup>52</sup> Não só isto, mas o crescimento econômico se traduz automaticamente em desenvolvimento social e, portanto, são idéias absolutamente inseparáveis.

A teoria de Rostow, com o critério de distinguir os países entre os “desenvolvidos” e os “subdesenvolvidos”, marca uma diferença de tempo e de avanço, ou seja, os subdesenvolvidos de hoje serão os desenvolvidos de amanhã. Entretanto, apesar de ser um

---

*d’amples marchés en rapide expansion, qu’il s’agisse de marchés extérieurs ou intérieurs, apporte le bénéfice immédiat d’un accroissement de la productivité, d’une position concurrentielle favorable et de recettes d’exportation croissantes.”* Barend A. de Vries (Conseiller au Département des Etudes économiques de la Banque Mondiale), “Les Exportations des Pays en voie de développement” in Fonds Monétaire International et Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Finances et Développement*, Washington, DC, vol. 5, n. 1, março 1968, pág. 5.

<sup>51</sup> W.W. Rostow (counselor of the Department of State and chairman of the Policy Planning Council), “Shaping the future” in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1286, 17 February 1964, pág. 256. Para um bom resumo da sua teoria dos estágios do desenvolvimento econômico, ver W. W. Rostow, “The Five stages-of-growth – a summary”, [1ª. ed. 1960], in Kanth, Rajani (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994.

avanço em relação às teorias de vantagens comparativas, é um conceito anistórico, que pressupõe que todos os países sejam formalmente iguais e que tenham igualdade de condições. O desenvolvimento é visto, assim, como produto somente da estrutura interna, sem qualquer relação entre os países que faça com que uns sejam de uma forma e os outros não.

A base de sua teoria são as famosas etapas do desenvolvimento econômico: a sociedade tradicional, as condições iniciais da decolagem, a decolagem (*take off*), o progresso em direção à maturidade e, finalmente, a era do consumo de massa. Reproduzindo sucintamente estas fases, temos: primeiro, a sociedade tradicional que constitui um estágio zero e corresponde a um estado natural de subdesenvolvimento; em seguida, as condições para a decolagem, das quais se destaca como essencial a passagem da tradição à modernidade; terceiro, a decolagem, que é o período no qual a sociedade terminou de vencer os obstáculos ao seu crescimento regular e contínuo; em quarto lugar vem a fase que deve começar em torno de sessenta anos depois do início da decolagem, na qual a sociedade se adapta definitivamente às necessidades da produção com alta produtividade; e finalmente, a etapa de consumo de massa, que tem como exemplo máximo o fordismo americano, ou seja, a distribuição aos trabalhadores dos ganhos de produtividade com a finalidade de aumentar o consumo e a produção.

Esta crença na industrialização como forma de promover o crescimento econômico está intimamente ligada à noção de setor-chave. Estes setores-chave, de mais rápido crescimento, seriam então responsáveis por “puxar” o crescimento econômico dos outros setores por meio de suas demandas derivadas.

*“Par ailleurs, pour réaliser cette croissance de la capacité de production, Rostow, comme nombre d’économistes orthodoxes des années 50 et 60, se rallie à la notion de secteur d’entraînement, entre autres, de Simon Kuznets et Albert Hirschman. Selon cette notion, à différents moments ou périodes de la croissance industrielle, certains secteurs croissent beaucoup plus vite que l’économie dans son ensemble et constituent des facteurs de dynamisme pour le reste de l’économie.”*<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Gilbert Rist. *Le développement... op. cit.*, pág. 74.

<sup>53</sup> Charles Oman & Ganeshan Wignaraja. *L’évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*, Paris, OCDE, 1991, pág. 20.

Apesar de a maioria dos investimentos produtivos realizados no período em questão terem sido promovidos por capitais privados<sup>54</sup>, o financiamento dos programas de desenvolvimento demandava um alto controle do Estado para guiar os investimentos na direção dos setores-chave. Nas regiões onde a iniciativa privada não era ainda suficientemente evoluída (nos países subdesenvolvidos), seria inevitável que o Estado tivesse um papel preponderante na primeira fase do desenvolvimento econômico desses países: um grande investimento deveria ser feito em educação, transporte e outros elementos de infra-estrutura que, naquela época, somente o Estado poderia executar<sup>55</sup>. Este apoio à participação do Estado nos primeiros estágios do desenvolvimento se deve à subordinação de todas as medidas de política econômica aos objetivos de desenvolvimento dos países atrasados<sup>56</sup>. O próprio boletim da ONU reconhece a necessidade, naquele momento, da intervenção estatal na economia:

*“Les programmes de développement de la plupart des pays insuffisamment développés sont élaborés par l’État et exécutés sous son contrôle. Cette méthode est nécessaire lorsqu’il s’agit de mobiliser toutes les ressources économiques d’un pays en vue d’objectifs déterminés et lointains et lorsqu’il s’agit de maintenir l’équilibre entre les différentes branches de l’économie nationale. (...) Un certain degré de nationalisation ou tout au moins, un contrôle très strict des entreprises par l’État est inévitable. Dans des telles circonstances, les conditions dans beaucoup de domaines ne seraient pas favorables à l’entreprise privée. (...) Les méthodes de financement public international envisagées s’appuient principalement sur la Banque Internationale.”*<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Sobre o papel preponderante do capital privado: “Governmental aid can only supplement the role of private investment, trade expansion, and commodity stabilization, and, above all, internal self-improvement”, J. F. Kennedy, “The state of the Union” in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1232, 4 fevereiro de 1963, pág 162.

<sup>55</sup> W.W. Rostow (counselor of the Department of State and chairman of the Policy Planning Council), “Shaping the future” in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1284, 3 fevereiro 1964, pág 180.

<sup>56</sup> “Nor do I suggest that governments should not use their fiscal and monetary authority to create conditions propitious for a high rate of employment and utilization of plant capacity, or that government ownership or management of a limited number of enterprises truly affected with a public interest is necessarily bad. All modern government policies today must take into account their effect on the process of development”, Thomas C. Mann (Under Secretary for Economic Affairs), “Hemisphere cooperation for economic and social progress”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIV, n. 1402, May 9, 1966, pág. 737.

<sup>57</sup> ONU, “Le financement ... *op. cit.*, pág. 292-293. Um dos principais ideólogos defensores desta posição de destaque do planejamento governamental para o desenvolvimento foi W.W. Rostow: “It may seem strange that we in the United States, who are so deeply attached to the virtues of private enterprise, should be the advocates of national programming in the underdeveloped areas. There is, in fact, no incompatibility between a belief that national programming is essential in the early stages of development and a belief in the wisdom of relying on private enterprise to conduct a wide and expanding range of economic activities. How wide that

Esta necessidade de um plano de desenvolvimento foi explicitado também, desde o final dos anos 1950, por Hollis Chenery – que se tornaria um dos principais ideólogos do Banco Mundial durante a administração de Robert McNamara, a partir de 1968. O planejamento econômico seria amplamente vantajoso devido à existências das externalidades:

*“For the whole economy, external economies may be said to exist when the real cost of supplying a given set of demands is less with coordinated investment decisions than with individual decisions based on existing market information.”<sup>58</sup>*

Essas externalidades são mais dependentes de um investimento simultâneo em várias indústrias nos países subdesenvolvidos, dado o seu pequeno mercado interno, que impede o investimento industrial lucrativo em setores independentes da economia; somente com uma demanda suficientemente grande e garantida esses investimentos podem ser lucrativos. Como um investimento integrado e nesses níveis não pode ser realizado por capitais privados individuais, o investimento e planejamento estatais (indicando uma demanda garantida) são de vital importância nos países subdesenvolvidos para promover os ganhos derivados das externalidades: *“What has been shown is that the benefits to the economy of such investments may be understated by their expected profitability to an individual sector, and that coordinated planning may tip the balance in their favor.”<sup>59</sup>*

Segundo Rostow, em grande parte da América Latina, a industrialização era retardada por falta de um mercado de consumo de massas, com uma produção voltada para a classe média, o que resulta em capacidade ociosa na indústria, preços e tarifas muito altos e pouco estímulo à reinversão. Esses objetivos econômicos de desenvolvimento de uma indústria interna e de aumento das exportações, assim como o de aumentar o nível de

*range is each country will, of course, decide for itself in the light of its own problems and possibilities. But the framework within which a modern private enterprise system can develop must, in large part, be created initially by the effort and initiative of governments.”*, “Economic Development: some lessons of a common experience”, in *The Department of State, Bulletin...* op. cit., vol. XLIX, n. 1264, 16 September 1963, pág. 425.

<sup>58</sup> Hollis B. Chenery, “The Interdependence of investment decisions” [1ª. ed. 1959], in Arrow, Kenneth J. & Scitovsky, Tibor (eds.). *Readings in welfare economics*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1969, pág. 338.

<sup>59</sup> Hollis B. Chenery, “The Interdependence... op. cit., pág. 368.

emprego<sup>60</sup> – normalmente por meio de um incentivo à produção agrícola –, eram os meios pelos quais se pretendia melhorar a situação econômica dos países latino-americanos.

Para incentivar o crescimento de um mercado interno, haveria quatro passos básicos a serem seguidos: aumentar a produtividade da agricultura; revolucionar e ampliar a comercialização dos produtos agrícolas nas cidades; redirecionamento da indústria local visando a produção de equipamentos agrícolas simples e bens de consumo de massas para a população rural; e finalmente uma melhora na comercialização dos produtos industriais na zona rural<sup>61</sup>. Resumindo sua posição, Rostow afirma:

*“My basic point is, that the time is past when we can afford to regard industrial and agricultural development as simply competing for scarce capital resources. In many parts of the developing world the initial basis for takeoff has been established in industry and in urban areas, but the maintenance of the momentum requires that the diffusion of modern technology, with all that it carries with it, be extended on a national basis and especially to the lagging rural areas, which are, at once, a relatively untapped source of food, industrial working capital, foreign exchange earning capacity, industrial markets, and taxes. (...) Having established in the first postwar decade the foundations for takeoff in the developing areas, representing most of the relevant population, we must move on to nationalize the process if we would not risk frustrating the momentum already achieved.”*<sup>62</sup>

Em relação à América Latina, para Rostow o desenvolvimento desses países dependeria do desenvolvimento simultâneo da agricultura e da indústria, ou seja, o principal problema era a falta de um equilíbrio regional e entre os setores da economia.

---

<sup>60</sup> “Indeed, the United States recognizes that for most, if not all, developing countries a major expansion of export earnings must take place in the semimanufactures and manufactures sectors if economic development is to take place.”, Isaiah Frank (deputy assistant secretary for Economic Affairs and chairman of the US delegation at the Preparatory Committee for the UNCTAD), “International trade and Economic Development”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLIX, n. 1257, 29 July 1963, pág. 176. A recomendação ainda mais claramente definida: “We must consider the overwhelming significance of these two sectors: export trade because it provides the major part of the foreign exchange with which to import essential development goods, and agriculture because it provides employment to nearly half of the population and constitutes a potential internal market of great magnitude. To achieve more dynamic growth in both these sectors is essential, and it can be done.”, Edwin M. Martin (assistant secretary for Inter-American Affairs), “Trends in Latin American Economic Development”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1250, 10 June 1963, pág. 920.

<sup>61</sup> W.W. Rostow (counselor of the Department of State and chairman of the Policy Planning Council), “Shaping the future” in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1284, 3 February 1964, pág. 181.

<sup>62</sup> Walt W. Rostow (counselor of the Department of State and Chairman of the Policy Planning Council), “The Nationalization of Takeoff” in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1248, 27 May 1963, pág. 829. Sua posição foi reiterada diversas vezes; ver, por exemplo, “On working with History”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1304, 22 June 1964, pág. 965.

O desenvolvimento agrícola seria de vital importância não só como um dever social, mas como uma maneira de manter um alto grau de desenvolvimento, especialmente o industrial para o mercado interno. Assim, os principais papéis da agricultura nos primeiros estágios do desenvolvimento seriam: 1) servir como suprimento de alimentação para uma população crescente; 2) produzir matérias primas para a indústria e ganhar recursos cambiais por intermédio da exportação; 3) um aumento da renda no setor agrícola levaria a maiores mercados para a produção industrial (fertilizantes, equipamento agrícola e bens de consumo manufaturados) e a uma fonte de maior arrecadação fiscal<sup>63</sup>. Com vistas à comparação entre as políticas dos dois períodos estudados, devemos frisar que a agricultura era vista como um meio para se atingir o desenvolvimento industrial e não como um fim em si mesmo.

Finalmente, é importante ressaltar um ponto da teoria de Lewis<sup>64</sup> extremamente adaptado aos interesses da época e um tanto particular em relação ao conjunto das “teorias de desenvolvimento econômico”. Lewis também explica a necessidade dos países centrais investirem capital na periferia como uma forma de diminuir a escassez de mão-de-obra em relação ao capital. Como essa escassez relativa de mão-de-obra provoca uma pressão pelo aumento dos salários nos países do centro (que diminui a margem de lucro), os capitalistas exportam seu capital para a periferia. Esta é uma medida politicamente mais aceitável do

---

<sup>63</sup> Para o desenvolvimento da agricultura, Rostow e os outros membros do CIAP (Comitê Inter-Americano da Aliança para o Progresso) propunham: “... *the members of CIAP listed seven major elements required to accelerate the modernization of rural life. Aside from more efficient distribution, these were: changes in land tenure in regions of many Latin American countries; changes in certain cases in government agricultural price policies; the expansion of production as well as distribution of chemical fertilizers; expansion and improvement of agricultural credit; the buildup of institutions such as producers cooperatives and food processing firms; programs of popular cooperation and community development. Within this whole complex of actions designed to break the stagnation and apathy of life and production in rural areas, modern marketing arrangements have, however, a critical role.*”, W.W. Rostow, “The concept of a National Market and its economic growth implications”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1370, September 27, 1965, pág 522.

<sup>64</sup> W. Arthur Lewis, “Economic development with unlimited supplies of labour”, [1ª. ed. 1954], in Kanth, Rajani (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994. Apesar de ser apenas um artigo, este foi bastante comentado durante toda a década de 1960 e funcionou como contraponto para as teorias de enfoque mais neoclássico que vigorou posteriormente (a partir de meados da década de 1970). Sobre a importância dada a este artigo de Lewis, especialmente durante as décadas de 1970 e 1980, ver Paul Krugman, “The Fall and rise of development economics”, in Lloyd Rodwin & Donald A. Schön (eds.). *Rethinking the development experience... op. cit.*, pág. 47: Krugman afirma que Lewis foi o único dos autores da “teoria do desenvolvimento econômico” a formular um modelo, aos moldes da teoria tradicional, e assim funcionar mais facilmente como contraponto.

que promover a imigração de mão-de-obra da periferia para o centro, que aumenta a oferta de trabalhadores sem alteração dos salários.

*“The export of capital is therefore a much easier way out for the capitalists, since trade unions are quick to restrict immigration, but much slower in bringing the export capital under control. The effect of exporting capital is to reduce the creation of fixed capital at home, and therefore to reduce the demand for labour. Labour will still be required to create capital (e.g. to make machines for export), but domestic labour will no longer be required to work with the capital, as it would also be if the capital were invested at home.”*<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> W. Arthur Lewis, “Economic development... *op. cit.*, pág. 87.

**Terceira Revolução Industrial:  
1968-1997**

“o neoliberal  
neoliberaliza:  
de tanto neoliberalizar  
o neoliberal  
neoliberaliza-se de neoliberalizar  
tudo aquilo que não seja neo (leo)  
libérrimo:  
o livre quinhão do leão  
neoliberaliza a corvéia da ovelha.”  
Haroldo de Campos, *Circum-lóquio (pur  
troppo non allegro)*.

Como foi explicitado no começo deste trabalho, este capítulo tem o propósito de recuperar a evolução da história econômica e das teorias de desenvolvimento econômico conhecidas como o Consenso de Washington, este sendo entendido como, em grande medida, resultante das transformações ocorridas entre 1968 e 1989.

Esta parte do trabalho corresponde, então, ao período iniciado com a crise monetária de 1968. Aquela crise inaugura uma nova fase da economia mundial, que Arrighi argumenta ter sido o prenúncio de uma crise mais ampla do sistema econômico mundial, ou seja, uma crise da hegemonia econômica americana, que dominou o período anterior<sup>66</sup>. Essa crise de hegemonia econômica deve, entretanto, ser observada com certo relativismo. Só podemos dizer que a hegemonia econômica americana estava sendo contestada em relação à situação anterior, entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final da década de 1960, quando os EUA tinham um único rival: o comunismo, não encontrando nenhum rival à sua altura no mundo capitalista; podiam, assim, “conduzir” essa parte do mundo conforme sua vontade.

Inversamente, nos campos político, militar e ideológico, a vitória americana *vis-à-vis* o mundo comunista assinala o final do período tratado neste capítulo. A partir do final da Guerra Fria, com a Queda do Muro de Berlim em 1989 e a desintegração da União Soviética em 1991, podemos identificar os Estados Unidos como a única potência hegemônica mundial, apesar de terem rivais econômicos fortes no mundo capitalista (Europa Ocidental e Japão, notadamente). Esta rivalidade econômica é entendida, neste estudo, como um dos resultados das transformações do sistema capitalista mundial ocorridas a partir da crise monetária de 1968. Em resumo, podemos dizer que a rivalidade político-ideológica entre os EUA e a URSS se metamorfoseou, no decurso das

---

<sup>66</sup> Argumentando a favor da idéia de crise de hegemonia, Arrighi afirma: “Por baixo dessa aceleração da inflação e da crescente desordem monetária da década de 1970, podemos identificar, sob formas novas e mais complexas, a dinâmica que fora típica das crises sinalizadoras de todos os ciclos sistêmicos de acumulação anteriores. Como em todos esses ciclos, a rápida expansão do comércio e da produção mundiais havia intensificado as pressões competitivas sobre os principais agentes da expansão, provocando um conseqüente declínio dos lucros do capital. E (...) como em todas as fases de rendimentos decrescentes, a condição de os lucros altos serem restabelecidos ou preservados era que eles *não* fossem reinvestidos numa nova expansão do comércio e da produção.” in Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 324; ver também Celso Furtado. *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 2ª ed., 1992, pág. 16.

transformações ocorridas entre 1968 e 1991, em rivalidade econômica entre os EUA e a Europa Ocidental e o Japão.

Sucintamente, a crise que Arrighi descreve se deu simultaneamente em todos os pilares da hegemonia americana:

“A crise iminente do regime norte-americano foi assinalada entre 1968 e 1973, em três esferas distintas e estreitamente relacionadas. Militarmente, o exército norte-americano entrou em dificuldades cada vez mais sérias no Vietnã; financeiramente, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos verificou ser difícil e, depois, impossível preservar o modo de emitir e regular o dinheiro mundial estabelecido em Bretton Woods; e, ideologicamente, a cruzada anticomunista do governo norte-americano começou a perder legitimidade no país e no exterior. A crise teve uma deterioração rápida e, em 1973, o governo norte-americano havia recuado em todas as frentes.”<sup>67</sup>

Como parte das características da evolução do capitalismo no século XX, pode-se perceber um movimento para maior transnacionalização da economia mundial, tendo ocorrido desde início da década de 1950, com a internacionalização das corporações americanas e, posteriormente, européias. Entre as décadas de 1950 e 1990, este movimento acentuou-se cada vez mais e hoje é conhecido pelo conceito de globalização da economia mundial.

*“Three aspects of this transnationalization process were particularly obvious: transnational firms (often known as ‘multinationals’), the new international division of labour and the rise of offshore finance. The last of these was not only one of the earliest forms of transnationalism to develop, but also the one which demonstrates most vividly the way in which the capitalist economy escaped from national, or any other, control.”*<sup>68</sup>

Esta falta de controle da economia, dada a sua crescente internacionalização, é apontada como sendo a principal causa da desorganização monetária e cambial da década de 1970 e, na visão de Arrighi, da crise da hegemonia econômica norte-americana. “Isso corresponde à nossa afirmação anterior de que o aumento explosivo do número de empresas multinacionais e das transações dentro delas e entre elas tornou-se o fator mais crucial no definhamento do moderno sistema de nações territoriais como sede primária do poder mundial.”<sup>69</sup> Podemos perceber, assim, a ligação entre o aumento do poder por parte das multinacionais e a diminuição deste por parte dos governos: “tanto a estabilidade e a

<sup>67</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 310; para uma caracterização mais detalhada sobre a crise monetária, ver pág. 308, 310-313 e, sobre a crise militar, ver pág. 332-333.

<sup>68</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 277.

expansão dessas economias dependem, fundamentalmente, das transações internacionais, e estas estão sob o controle das grandes empresas, as relações dos Estados Nacionais com essas últimas tenderam a ser relações de poder.”<sup>70</sup>

Em termos tecnológicos, esta nova fase corresponde à chamada Terceira Revolução Industrial, caracterizado principalmente pela introdução da microeletrônica em todos os setores produtivos:

“A aplicação da microeletrônica a um conjunto de produtos e serviços agrupou indústrias, setores e segmentos, formando um complexo eletrônico intra-articulado pela tecnologia da informação. O complexo eletrônico já ganhou um enorme peso e tende a aumentar sua participação no valor agregado, no emprego e na formação da renda. Ademais, a progressiva penetração da microeletrônica no complexo mecânico está levando à sua fusão com o complexo eletrônico. É desse complexo eletrônico-mecatrônico que vem e virá o dinamismo das economias desenvolvidas.”<sup>71</sup>

Podemos sintetizar, então, essa nova fase inaugurada no início da década de 1970:

“... é possível resumir e assinalar os pontos seguintes: aceleração intensa e desigual da mudança tecnológica entre as economias centrais; reorganização dos padrões de gestão e de produção de tal forma a combinar os movimentos de globalização e regionalização; difusão desigual da revolução tecnológica, reiterando os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos, resultando em um policentrismo econômico que substitui a bipolaridade nuclear do pós-guerra e se expressa na fragilização do dólar *vis-à-vis* o fortalecimento do iene e do marco; significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da interpenetração patrimonial (investimentos ‘cruzados’ e aplicações financeiras por não-residentes) *dentro* da tríade; ausência de um padrão monetário mundial estável, no contexto de taxas cambiais flutuantes, magnifica a especulação e os mecanismos de neutralização (derivativos) não são, entretanto, capazes de prevenir a possibilidade de rupturas sistêmicas.”<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 81; ver também pág. 318.

<sup>70</sup> Celso Furtado. *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974, pág. 34-35; ver também João Manuel C. de Mello, “Conseqüências do neoliberalismo” in *Economia e Sociedade*, revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n° 1, agosto de 1992, pág. 62.

<sup>71</sup> João Manuel C. de Mello, “Conseqüências...” *op. cit.*, pág. 60; Arrighi, entretanto, argumenta contra essa visão de “revolução”: “Estamos de volta, portanto às transformações aparentemente revolucionárias por que passou o capitalismo mundial desde cerca de 1970. Reformulada segundo a perspectiva adotada neste estudo, a expansão financeira das décadas de 1970 e 1980 realmente parece ser a tendência predominante dos processos de acumulação de capital em escala mundial. Mas não parece ser uma tendência nada ‘revolucionária’.” in Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 309.

<sup>72</sup> Luciano Coutinho “A fragilidade do Brasil em face da globalização” in Renato Baumann (org.). *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, ed. Campus, 1996, pág. 224-225; para um bom resumo das transformações decorrentes da Terceira Revolução Industrial, ver Plínio S. de Arruda Sampaio Jr. *Entre a nação e a barbárie: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente*, tese de doutoramento, Campinas, I.E. Unicamp, mimeo, 1997, pág. 11-24.

## 2.1. Contexto histórico: instabilidade do sistema capitalista mundial

Um importante componente da crise econômica mundial iniciada em 1968 foi a crise da dívida externa, já no início da década de 1980, que afetou praticamente todos os países, tanto os devedores (destacadamente Brasil, México e Argentina, os três maiores)<sup>73</sup> quanto os credores, que tiveram seus sistemas bancários perto da bancarrota generalizada.

*“There was a moment of generic panic in the early 1980s when, starting with Mexico, the major Latin American debtors could no longer pay, and the Western banking system was on the verge of collapse, since several of the largest banks had lent their money with such abandon in the 1970s (when the petro-dollars flooded in, clamouring for investment) that they would now be technically bankrupt.”<sup>74</sup>*

Durante este período de grande instabilidade, o principal objetivo do governo dos EUA, e conseqüentemente dos organismos internacionais, era o de preservar as instituições financeiras credoras.

Outro aspecto da crise mundial que deve ser levado em consideração é a condição social das populações. A partir dos anos 1973-75, praticamente todos os países do mundo, inclusive os do centro capitalista, passaram a enfrentar problemas como pobreza, instabilidade econômica, pessoas sem-teto (*homeless*), desemprego, etc.; o principal, porém, é a desigualdade da distribuição de renda, que aumentou mesmo nos países do Primeiro Mundo, mas substancialmente no Terceiro Mundo. Estes anos não se constituíram em uma recessão como a da década de 1930, mas o grande problema é que o crescimento econômico não consegue mais absorver os trabalhadores dispensados pela utilização de máquinas e pelas inovações tecnológicas dos métodos de produção.

Não só as economias dos países do mundo inteiro foram afetadas pela crise dos anos 1970, como também a política. Com o aumento da insegurança generalizada e a perda da esperança num mundo de justiça social, os partidos de esquerda perderam muito de sua força e foram substituídos pela extrema direita, xenófobos e demagógicos e alguns grupos

---

<sup>73</sup> Segundo Arrighi, “os governos do Terceiro Mundo foram mais gravemente afetados do que quaisquer outros pelo novo regime monetário.” in Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 322; ver também pág. 333-335 e Luciano Coutinho “A fragilidade...” *op. cit.*, pág. 225.

<sup>74</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 423.

organizados, como o movimento feminista ou os afro-americanos, por exemplo. Estes grupos de identidade procuram reclamar para si uma parte dos recursos dos seus países como forma de enfrentar os problemas do final do século XX – com relativo sucesso – sem, contudo, apresentar soluções de caráter definitivo<sup>75</sup>.

A crise de que se fala aqui não inclui somente os países capitalistas, quer do Primeiro ou do Terceiro Mundos, mas também os socialistas do antigo Segundo Mundo, o que contribui para classificá-la como uma crise geral do sistema mundial. A crise política do Segundo Mundo só começou a ser realmente visível a partir de 1983-85, mesmo tendo alguns antecedentes como a Primavera de Praga, por exemplo. Economicamente, a crise do mundo socialista começou no final da década de 1960<sup>76</sup>: sua tentativa de reforma era na direção apontada pelas economias social-democratas ocidentais; entretanto, este modelo também estava em crise. Desta maneira, essas reformas não ocorreram como o programado e uma grande transformação, jamais prevista, as substituiu. Apesar de as crises econômica e política dos dois mundos terem ocorrido no mesmo período, os países socialistas tiveram duas desvantagens: suas economias se desorganizaram completamente e diversas disputas territoriais desmembraram vários países. A única grande exceção a este quadro de crise é a China, que continuou com crescimento econômico e estabilidade política, porém, sob um governo autoritário.

Já foi ressaltado o caráter de internacionalização crescente da economia, com um impulso cada vez maior a partir dos anos 1970; entretanto paradoxalmente, mas relacionando as crises econômica e política, houve um aumento assustador nos movimentos de separatismo e nacionalismo no mesmo período. Não há mais qualquer tentativa dos governos de equalizar a distribuição de renda e riqueza pelo seu território; as regiões mais ricas – tanto as que querem se separar quanto as demais – não querem mais dividir seus recursos com as demais, como nos mostram os exemplos da República Tcheca, da Lombardia e da Catalunha.

---

<sup>75</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 416-418 e 427-430.

<sup>76</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 418-422; ver também Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 335.

Estes pequenos novos Estados separados não têm melhores condições de enfrentar a crise agora do que antes, quando faziam parte de um país maior. As únicas instituições que conseguem controlar relativamente os problemas do final do século XX são as supranacionais, como a ONU e a Comunidade Européia; ou como o FMI e o Banco Mundial, que são os únicos capazes de emprestar algum dinheiro para países desesperadamente necessitados, apesar de serem instrumentos de controle dos países ricos sobre os pobres<sup>77</sup>. Outra estratégia para lidar com os problemas são as ONGs (Organizações Não-Governamentais) que têm respostas mais rápidas e menos burocratizadas para os problemas locais, mas que ainda não alteram de forma abrangente o direcionamento para a superação da crise.

---

<sup>77</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 431.

## 2.2. *Consenso de Washington*

### 2.2.1. Queda do Muro de Berlim e os objetivos do Consenso de Washington

Os anos 1990 marcam uma nova fase da história mundial: o final da Guerra Fria (Queda do Muro de Berlim e a desintegração da URSS) mostrou que a única nação hegemônica são os EUA. Apesar de terem rivais economicamente agora poderosos (Europa e Japão, principalmente) que contestam o quanto podem a sua hegemonia, os EUA não sofrem mais a mesma ameaça que o mundo comunista antes representava. Portanto, os objetivos políticos dos EUA se alteraram. Em uma frase, os interesses americanos deixaram de ser determinados, em última instância, pelo confronto com os comunistas e passaram a estar ligados primordialmente com os seus interesses internos. Assim, o primeiro reflexo é a grande inflexão nos objetivos da política externa americana, agora quase inteiramente voltados para as questões econômicas.

Durante a época da Guerra Fria, os objetivos econômicos eram determinados, em última instância, pelos políticos; a preponderância econômica americana era evidente e não encontrava rivais à sua altura:

*“Economics and our economic strength were taken for granted. Economics was there to be used: to pay for our military strength; to provide assistance for other nations, often for political and not economic reasons; or to be used as leverage to attain non-economic goals when the Soviet Union or others misbehaved. But in the past decades, for the United States to pursue its economic interests abroad, to care about jobs and exports for our people and companies, to demand that other countries grant us the same access to their markets in trade and investment that we give them to ours – all this was seen as secondary for, or even unworthy of, a great nation like ours.”<sup>78</sup>*

Antes, a ligação entre economia e política era da primeira em direção à segunda: um Estado economicamente mais desenvolvido era menos propenso a revoltas ou ameaças comunistas; agora a relação é inversa: um governo democrático é mais propenso à abertura de mercado e aos interesses econômicos americanos. Assim, a ajuda econômica americana

---

<sup>78</sup> Joan E. Spero (under secretary for economic and agricultural affairs), “The International economic agenda and the State Department’s role”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 10, March 7, 1994, pág. 123.

era, em muitos casos, contrária aos interesses puramente econômicos americanos, quando a abertura comercial americana propiciava um maior mercado externo para os países em desenvolvimento e não exigia qualquer reciprocidade. A partir do fim da Guerra Fria e do aumento da rivalidade econômica entre os países mais industrializados, a primeira recomendação aos países em desenvolvimento é a abertura de seus mercados para os produtos dos países centrais, notadamente dos EUA.

A inflexão de objetivos da década de 1990 é evidente quando observamos as declarações de um membro do governo americano, comparando a nova política externa com a política do Ponto Quatro do presidente Truman:

*“To be sure, the Point Four program was undertaken in large part, if not entirely, to contain the expanding communist sphere of influence. Yet Point Four struck me as potentially much more than just a Cold War gambit. Ultimately, I thought it might be, at least, as constructive an element of US foreign policy as traditional diplomacy. (...) In that process, we will be seeking to balance two imperatives. The first is to support the Administration’s key foreign policy objectives in national security, economic competitiveness and the promotion of democracy and free markets abroad. (...) The second is to achieve these objectives in a manner consistent with the Administration’s domestic agenda.”<sup>79</sup>*

Esta prioridade econômica fica clara quando observamos os 5 pontos da política externa americana inaugurada com a administração Clinton, em 1993. O novo elenco de prioridades passou a ser: em primeiro lugar, o crescimento econômico americano; seguido pelo aumento das oportunidades de comércio exterior para os produtos americanos; crescimento econômico global; crescimento econômico nos países em desenvolvimento; e, o único objetivo exclusivamente político: o sucesso da transição democrática na Rússia e ex-repúblicas soviéticas. Segundo o próprio presidente Clinton declarou no início de sua administração:

---

<sup>79</sup> Wharton (Deputy Secretary-Designate), “Deputy Secretary-Designate’s Confirmation Hearing”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 4, January 25, 1993, pág. 50-51. Sobre a nova estratégia externa americana, ver também declaração do Secretário de Estado, W. Christopher, a respeito da mudança do “Foreign Assistance Act”: “*The Clinton Administration is the first to be elected since the Cold War ended. We have the opportunity and the responsibility to adapt our foreign policy to a world no longer dominated by superpower confrontation. (...) We are still operating under the Foreign Assistance Act of 1961. That act is a relic of the Cold War, passed a few weeks after the Berlin Wall went up, and geared to our global strategy of containment. On a purely practical basis, some of its provisions are obviously out of date.*”, Warren Christopher (secretary of State), “The Peace, prosperity, and democracy Act of 1994”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 7, February 14, 1994, pág. 78.

*“I believe there are five steps we can and must take to set a new direction at home and to help create a new direction for the world. First, we simply have to get our own economic house in order. (...) Second, it is a time for us to make trade a priority element of American security. (...) Certainly we need to seek to open other nations’ markets and to establish clear and enforceable rules on which to expand trade. (...) Third, it is time for us to do our best to exercise leadership among the major financial powers to improve our coordination on behalf of global economic growth. (...) Fourth, we need to promote the steady expansion of growth in the developing world, not only because it’s in our interests, but because it will help them as well. (...) The fifth step we must take, my fellow Americans, is toward the success of democracy in Russia and the world’s other new democracies.”*<sup>80</sup>

Argumentando a respeito de seus 5 pontos, o presidente Clinton afirma que o governo americano e, em especial, o departamento de Estado e seus representantes em vários países do mundo, devem incentivar a liberalização do comércio mundial e, assim, contribuir para a competitividade externa das empresas americanas. Claramente, a mensagem do presidente é de exigir que os outros países abram seus mercados para os investimentos, novas tecnologias, subsidiárias de empresas, produtos e serviços americanos.

A ordem de prioridades dos esforços do Departamento de Estado americano está realmente bastante evidente: em primeiro lugar o crescimento econômico americano e aumento das suas exportações – todos os demais são determinados, em última instância, por este.

*“The new Administration will shortly propose an economic program to empower American firms and workers to win in world markets, reduce our reliance on foreign borrowing, and increase our ability to sustain foreign commitments. Despite our economic woes, we remain the world’s greatest trading nation, its largest market, and its leading exporter. That is why we must utilize all the tools at our disposal, including a new GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) agreement and a North American Free Trade Agreement that serves the interests of American firms, workers, and communities. (...) The Clinton Administration intends to harness our diplomacy to the needs and opportunities of American industries and workers.”*<sup>81</sup>

Em relação ao terceiro ponto, o crescimento econômico mundial, o objetivo do governo americano é de liderar as outras nações desenvolvidas com vistas a reduzir as taxas

---

<sup>80</sup> William J. Clinton (President of the United States), “American leadership and global change”, in The Department of State, *Dispatch, op. Cit.*, vol. 4, n. 9, Bureau of Public Affairs, US Government printing office, Washington DC, March 1, 1993, pág. 116-118; reforçando os mesmos objetivos, ver também Albert Gore (Vice-President), “Forging a partnership for peace and prosperity”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 2, January 10, 1994, pág. 13-14.

<sup>81</sup> Warren M. Christopher (Secretary of State), “Statement at Senate Confirmation Hearing”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 4, January 25, 1993, pág. 46 (grifo meu).

de juros, estimular investimento, reduzir barreiras comerciais e restaurar o crescimento econômico global. Nesse sentido, novamente, os EUA têm como objetivo evidente utilizar as instituições econômicas internacionais aos seus objetivos: *“And we must look anew at institutions we use to chart our way in the global economy and ask whether they are serving our interests in this new world, or whether we need to modify them or create others.”*<sup>82</sup>

O interesse americano no crescimento econômico dos países em desenvolvimento, o quarto ponto do discurso de Clinton, é de aumentar as exportações americanas e reduzir o seu déficit comercial.

*“Nowhere has the march against dictators and toward democracy been more dramatic than in our own hemisphere. It is in our self-interest to help Latin America consolidate a decade of hard-won progress. In the past several years, as democracy has spread in the region and market economies have been liberalized, our exports to Latin America have doubled.”*<sup>83</sup>

Em relação a este ponto, a comparação com os objetivos de cunho político num ambiente de Guerra Fria, como estudado durante a década de 1960, deixa transparecer a mudança de enfoque. Além de mercado consumidor para os produtos americanos, os países do Terceiro Mundo não sofrem mais a ameaça de revoluções comunistas; a ameaça agora consiste em tráfico de drogas, falta de proteção ambiental e pressões migratórias. Por conseguinte, os quatro pontos fundamentais da nova política do USAID (agência de ajuda externa do Departamento de Estado americano) são: o crescimento econômico dos países em desenvolvimento; o aumento da participação democrática no mundo; cooperação no combate aos problemas globais, tais como o tráfico de drogas e as doenças contagiosas; e, finalmente, ajuda humanitária emergencial nos casos de desastres, naturais ou provocados pelo homem (desastres ambientais, guerras, etc.)<sup>84</sup>. Conseqüentemente, o orçamento de ajuda externa americana passou a se direcionar na promoção de “democracias de mercado”:

---

<sup>82</sup> William J. Clinton (President of the United States), “American leadership and global change”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 9, March 1, 1993, pág. 117.

<sup>83</sup> Warren M. Christopher (Secretary of State), “Statement at Senate Confirmation Hearing”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 4, January 25, 1993, pág. 49.

<sup>84</sup> Ver Wharton (deputy secretary), “USAID and foreign aid reform”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 30, July 26, 1993, pág. 528-529. Demonstrando a diminuição da importância da ajuda externa americana: *“In 1946, the United States provided virtually all of the foreign aid provided in the world. That amount, by the way, was more than double what we provide today in 1994 dollars. It represented 1.75% of our gross national product, compared to 0.117% today.”*, J. Brian Atwood (Administrator, U.S. Agency

*“The budget also reflects a shift in our goals from the containment of communism to the promotion of market democracy and sustainable development. We will fund programs that foster economic growth and create export markets for American companies and workers around the world.”*<sup>85</sup>

Para justificar esse novo tratamento da política externa americana *vis-à-vis* os países em desenvolvimento em geral, sua retórica está apoiada no argumento de que o crescimento da economia americana e o conseqüente aumento de seu comércio exterior (tanto exportações quanto importações) é a melhor forma de contribuir para o desenvolvimento desses países. Assim, o importante não é mais ajuda, mas comércio, como fica explícito com as declarações de um membro do governo:

*“First, a strategy of enlargement suggests that trade – and not just aid – must form the basis for much of our effort toward the developing world. Access to global markets – particularly our own market – is more valuable to many developing and newly industrialized nations than all the taxpayer dollars we might shower upon them. This is one reason the President has devoted so much time to market-opening arrangements such as GATT and APEC – the organization for Asia-Pacific Economic Cooperation.”*<sup>86</sup>

Por conseguinte, ao contrário das negociações do GATT e UNCTAD dos anos 1960, quando era proposta uma maior abertura comercial dos países industrializados sem a necessidade de uma reciprocidade dos países em desenvolvimento, a Rodada Uruguai do GATT (entre 1986 e 1993) expõe claramente que todas as nações devem participar da redução de tarifas e derrubada de restrições não-tarifárias, como veremos adiante.

Entretanto, falta uma melhor argumentação a favor da liberalização do comércio em benefício dos países da periferia: como conciliar o fato de essa liberalização ser reflexo do interesse americano em aumentar as suas exportações e diminuir o seu déficit comercial, ao mesmo tempo que seria vantajoso para os países periféricos? Fica implícita uma volta às teorias clássicas de vantagens comparativas, onde os países periféricos deveriam se especializar na produção de artigos de baixo coeficiente tecnológico, com menor participação de indústrias intensivas em capital, em favor de atividades intensivas em

---

for international development – USAID), “U.S. Foreign assistance program reform”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 6, n. 1, January 2, 1995, pág. 10.

<sup>85</sup> Warren Christopher (secretary of State), “International Affairs Budget: an investment in peace and prosperity”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 7, February 14, 1994, pág. 79.

<sup>86</sup> Anthony Lake (assistant to the President for National security affairs) “A Strategy of enlargement and the developing world”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 43, October 25, 1993, pág. 749.

trabalho. Conseqüentemente, a situação de dependência externa desses países seria cada vez mais reforçada. Como explicitamente apontado por um membro do governo americano:

*“Capital-intensive production all too frequently has been subsidized or protected, with no more justification than that machines looked more ‘modern’ than people. Getting rid of such policies means more opportunities for labor-intensive industries and jobs for unskilled and semi-skilled labor.”*<sup>87</sup>

Uma outra diferença que deve ser feita entre os dois consensos estudados, a Aliança para o Progresso e o Consenso de Washington, é a sua amplitude geográfica. Nos anos 1960, a Aliança para o Progresso era um programa desenvolvido especialmente para a América Latina e seus problemas específicos. Inversamente, o atual Consenso de Washington, apesar de sua origem estar nas recomendações para a América Latina, propõe medidas para todos os países em desenvolvimento em geral, com pouca distinção entre políticas advogadas para as diferentes regiões do planeta. Todavia, podemos ainda ressaltar a existência de interesses político-econômicos americanos endereçados especificamente para a América Latina, mesmo que esses interesses não se distingam em grande medida dos interesses gerais já expostos anteriormente.

Dentre os interesses gerais americanos para a periferia capitalista podemos apontar como essencial o aumento das suas exportações via liberalização do comércio mundial. A importância relativa da América Latina para as exportações americanas pode ser vista a partir dos números fornecidos por um membro do governo dos EUA:

*“This combination of market reform and renewed growth is clearly positive for the U.S. economy. Although our exports to Latin America this year are growing more slowly than last, the region has become one of our largest and most dynamic markets. U.S. exports to Latin America have more than doubled in six years to about \$76 billion in 1992. That is considerably more than what we sell to Japan and about what we sell to all of the developing countries of East Asia.”*<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Alexander F. Watson (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “Key issues in Inter-American relations”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 23.

<sup>88</sup> Alexander F. Watson (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “Key issues in Inter-American relations”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 21; este argumento foi reforçado várias vezes, como por exemplo, em: Wharton (deputy secretary), “Forging a true partnership of the Americas”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 18, May 3, 1993, pág. 306; e também em: Alexander F. Watson (assistant secretary for inter-American affairs), “U.S.-Latin America relations in the 1990s: toward a mature partnership”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 11, March 14, 1994, pág. 153.

Contudo, a liberalização comercial visada pelos Estados Unidos para a América Latina é ainda maior que aquela endereçada aos outros países da periferia:

*“President Clinton is committed to forging a true partnership of the Americas – a Western Hemisphere community of democracies – to strengthen democratic institutions, to defend human rights, to fight for social justice, to support economic reform and free trade markets, and to protect the environment. And let there be no doubt: We will build a hemisphere of free trade. (...) Our interests in the hemisphere are mutual, and the benefits flow both ways. When our neighbors prosper, they buy our exports and our jobs base grows. When democracy is strong in the Americas, together we are able to address the problems we face and seize the opportunities we share.”*<sup>89</sup>

Da mesma forma que para os outros países periféricos do mundo, a nova política externa americana é sustentada na argumentação de que o crescimento econômico dos EUA é a melhor forma de ajudar no crescimento econômico da América Latina. Desta maneira, a anterior contradição entre os interesses econômicos dos EUA e da periferia latino-americana não mais existiria:

*“When President Clinton arrived in office, he pledged to focus like a laser beam on the domestic economy. At the same time, it would be hard to imagine a US economic policy more propitious to Latin America than that in place today. (...) Sustainable economic growth in the United States is the best mechanism we have for promoting economic growth in Latin America. Today, there is no contradiction between restoring American prosperity and promoting the prosperity of Latin America and the Caribbean.”*<sup>90</sup>

O NAFTA (North American Free Trade Agreement) tende a ser o modelo de livre comércio a ser aplicado para todas as nações do continente<sup>91</sup>. A utilização do NAFTA como modelo para os outros países latino-americanos pode ser percebida também por meio da comparação, feita por um membro do governo americano, entre a Aliança para o Progresso e o NAFTA<sup>92</sup>. A ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) é exatamente essa

---

<sup>89</sup> Wharton (deputy secretary), “Forging a true partnership of the Americas”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 4, n. 18, May 3, 1993, pág. 305.

<sup>90</sup> Richard E. Feinberg (special assistant to the President for inter-American affairs, National Security Council), “Substantive symmetry in Hemispheric relations”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 11, March 14, 1994, pág. 160.

<sup>91</sup> Alexander F. Watson (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “Key issues in Inter-American relations”, in *The Department of State, Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 22.

<sup>92</sup> “Passage of NAFTA has generated a palpable excitement throughout Latin America. Not since the Alliance for Progress has there been such intense interest – and optimism – in the prospects for inter-American cooperation. Nations which not long ago feared American political intervention now actively seek inclusion in hemispheric free trade. On the very evening of the NAFTA vote, President Clinton reaffirmed his intention to read out to the other market-oriented democracies of Latin America to ask them to join in this great

tentativa americana de expandir o livre comércio e englobar 34 países do continente americano, excetuando apenas Cuba.

*“A new consensus of the Americas has formed. Open markets work; democratic governments are just; and, together, they offer the best hope for lifting people's lives. This consensus has been voluntarily embraced by 34 nations. Led by President Clinton, 34 democratically elected leaders launched a historic new process of economic and political cooperation. Our commitment to have negotiated a Free Trade Area of the Americas by 2005 will generate jobs and prosperity for all our peoples.”*<sup>93</sup>

Porém, mesmo um integrante do governo americano reconhece que os programas americanos, desde a política de Boa Vizinhança, passando pela Aliança para o Progresso, não surtiram os efeitos de desenvolvimento desejados.

*“You have heard similar pronouncements of other Administrations about a new era in U.S.-Latin American relations. From the Good Neighbor policy to the Alliance for Progress, the United States has often stated its noble intentions for the hemisphere, only to see them undermined.”*<sup>94</sup>

Prosseguindo, Watson reconhece também que, durante a época da Guerra Fria, os objetivos da política externa americana eram guiados pela preocupação com a segurança e estabilidade em primeiro lugar, fazendo com que governos não-democráticos fossem apoiados pelo governo dos EUA<sup>95</sup>.

Inversamente, como já foi apontado acima, na década de 1990, a política externa americana apoia quase exclusivamente os governos democráticos como forma de abrir os mercados: “as democracias de mercado”. Esta política externa é claramente subordinada aos

*American pact that offers so much hope for our future.”*, Richard E. Feinberg (Special assistant to the President for Inter-American Affairs, National Security Council), “The Hemispheric community of democracies: agenda for collective action”, *in* The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 26.

<sup>93</sup> Warren Christopher (secretary of State), “Embracing a new consensus of the Americas”, *in* The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 6, n. 21, May 22, 1995, pág. 417.

<sup>94</sup> Alexander F. Watson (assistant secretary for inter-American affairs), “U.S.-Latin America relations in the 1990s: toward a mature partnership”, *in* The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 11, March 14, 1994, pág. 153.

<sup>95</sup> “Our efforts in the Americas frequently became characterized by a concern with stability above all else and, therefore, often by support for regimes that contradicted the fundamental values of our democratic society. For the first time since the Monroe Doctrine, the United States and the region face no external threats – whether from former colonial powers or totalitarian regimes – that distort and pervert our relations.”, Alexander F. Watson (assistant secretary for inter-American affairs), “U.S.-Latin America relations in the 1990s: toward a mature partnership”, *in* The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 11, March 14, 1994, pág. 153.

interesses econômicos americanos e sustentada teoricamente pela nova perspectiva dominante, o neoliberalismo.

### 2.2.2. Neoliberalismo e o Consenso de Washington

A crise econômica da década de 1970 foi acompanhada, como é de se supor, de transformações no pensamento econômico e, ao que nos interessa aqui, nas teorias de desenvolvimento econômico. Em geral, havia uma certa predominância de uma orientação keynesiana, ou mais apropriadamente, da síntese keynesiana (que tentava aproximar as teorias de Keynes e dos Neoclássicos, como uma crítica ortodoxa à teoria tradicional). A partir da década de 1970, esta tendência foi questionada cada vez mais profundamente: uma das críticas às teorias de desenvolvimento formuladas entre as décadas de 1940 e 1960 é a ausência de modelos: “*Economic theory is basically a collection of models. (...) Like it or not, however, the influence of ideas that have not been embalmed in models soon decays. And this was the fate of high development theory. (...) High development theory was not so much rejected as simply bypassed.*”<sup>96</sup>

No final da década de 1970, governos conservadores assumiram o poder, inicialmente nos EUA (Reagan) e na Grã-Bretanha (Thatcher) e, a partir dessa época, as orientações monetaristas assumiram a preponderância do pensamento econômico em geral e também a respeito do desenvolvimento econômico, em particular.

“As crenças do século XIX no ‘mercado auto-regulador’ – no sentido de Polanyi<sup>97</sup> – só se converteram na ideologia oficial do governo norte-americano na década de 1980, nas administrações de Reagan e Bush, em resposta à crise hegemônica da década de 1970. Mesmo nessa época, entretanto, foram muito limitadas as medidas unilaterais de liberalização do comércio efetivamente adotadas pelo governo dos Estados Unidos.”<sup>98</sup>

Mesmo os países conhecidos por seu Estado de Bem-Estar social, como a Suécia e a França com governo socialista, tornaram-se mais conservadores que antes. Essa mudança

---

<sup>96</sup> Paul Krugman. “The Fall and rise of development economics”, in Lloyd RODWIN, Lloyd & SCHÖN, Donald A. (eds.). *Rethinking the development experience: essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Brookings Institution, Washington DC, 1994, págs 47; ver também Robert E. Lucas, Jr. “On the mechanics of economic development”, in BECKER, R. & BURMEISTER, E. (eds). *Growth Theory*, vol. 1, Hants, England, Edwar Elgar Publishing (The International library of critical writings in economics, vol. 10), 1991, pág. 81-119.

<sup>97</sup> Karl Polanyi. *The great transformation*, Boston, Beacon, 1944, trad. port. *A grande transformação: as origens da nossa época*, Rio de Janeiro, Campus, 1980.

<sup>98</sup> Giovanni Arrighi. *O longo século XX... op. cit.*, pág. 71

foi devido, principalmente, à incapacidade das políticas praticadas anteriormente para solucionar os novos problemas, como a famosa “estagflação”: uma situação de inflação sem crescimento econômico<sup>99</sup>.

Neste contexto de direcionamento às teorias de cunho monetarista, as novas políticas econômicas preconizadas pelo governo americano, pelos organismos econômicos internacionais e as teorias econômicas mais influentes em geral foram denominadas de “Consenso de Washington” por John Williamson, logo após um seminário sobre a América Latina realizado naquela cidade em 1990.

*“With that end in view I wrote a background paper for the conference, entitled “What Washington means by policy reform”, which aimed to lay out the various policy changes that “Washington” had been urging the Latin American countries to make. For these purposes ‘Washington’ meant primarily the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the US executive branch, although the term was intended to cover also at least the Inter-American Development Bank (IDB), those members of Congress who take an interest in Latin America, and the think tanks concerned with economic policy. It seemed to me that one could identify 9 or 10 policy areas in which ‘Washington’ could muster something like a consensus on what countries ought to be doing, and so I labeled this program the ‘Washington consensus’ or the ‘Washington agenda’. A summary description of the content of this Washington agenda is macroeconomic prudence, outward orientation, and domestic liberalization.”<sup>100</sup>*

Da mesma forma que a teoria de Rostow teve grande influência não pela sua originalidade, mas pela sua simplicidade, o conjunto de medidas do Consenso de Washington também deve sua grande repercussão à sua simplicidade:

*“The success of the Washington consensus as an intellectual doctrine rests on its simplicity: its policy recommendations could be administered by economists using little more than simple accounting frameworks. A few economic indicators—inflation, money supply growth, interest rates, budget and trade deficits—could serve as the basis for a set of policy recommendations.(...) There are important advantages to the Washington consensus approach to policy advice. It focuses on issues of first-order importance, it sets up an easily reproducible framework which can be used by a large organization worried about recommendations depending on particular individuals’ viewpoints, and it is frank about limiting itself only to establishing the prerequisites for development.”<sup>101</sup>*

---

<sup>99</sup> Eric J. Hobsbawm. *The age... op. cit.*, pág. 409-413.

<sup>100</sup> John Williamson, “Introduction”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?*. Institute for International Economics, Washington DC, 1990, pág. 1.

<sup>101</sup> Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 de Janeiro de 1998.

A base inicial deste pensamento é a crítica, tanto teórica quanto empírica, do modelo de industrialização da América Latina – substituição de importações –, orientado para o mercado interno. Entretanto, o modelo do Consenso de Washington expandiu suas fronteiras e suas políticas são propagadas e propostas para todos os países. Segundo a crítica do Consenso, o grande problema do modelo de industrialização latino-americana é a alta participação do Estado na economia, levando a uma má alocação dos recursos. Esta má alocação resulta em perda de economias de escala, posições de monopólio e alta proteção tarifária, baixo conteúdo tecnológico e conseqüente perda de competitividade internacional e finalmente um grande desequilíbrio entre as necessidades de capital e a poupança interna destas economias<sup>102</sup>. Os exemplos opostos seriam os Tigres Asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura), onde a industrialização teria sido direcionada ao mercado externo e com pouca participação do Estado<sup>103</sup>. Entretanto, com a recente crise econômica destes países (a partir do final de 1997), o próprio Consenso de Washington começa a ser discutido e revisado pelos seus representantes<sup>104</sup>:

*“Observation of the successful, some even say miraculous, East Asian development was one of the motivations for moving beyond the Washington consensus. After all, here was a regional cluster of countries that had not closely followed the Washington consensus*

---

<sup>102</sup> J. M. Fanelli, R. Frenkel e G. Rozenwurcel, “Growth and structural reform in Latin America, where we stand”. Artigo preparado para a conferência “The market and the state in economic development” realizada na USP, São Paulo, mimeo., 25-26 outubro de 1990, pág. 5-6; ver também Joseph Stiglitz. “Economic Organization, information, and development”, in CHENERY, Hollis B. & SRINIVASAN, T. N. (eds.). *Handbook of development economics*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., vols. 1-3, 1988, pág. 94.

<sup>103</sup> Ver, por exemplo, Robert E. Lucas, Jr. “On the mechanics of economic development”, *op. cit.*, pág. 119. Esta visão dos neoliberais é contestada por Otaviano Canuto. *Brasil e Coréia do Sul: os (des) caminhos da industrialização tardia*, São Paulo, Nobel, 1994. Segundo Canuto, deve ser notado que os Tigres Asiáticos tiveram políticas econômicas muito diferentes daquelas propostas pelos pensadores ortodoxos, ou seja, envolveram um grande controle do Estado na economia; além disso, a sua estratégia de exportação foi beneficiada pela ajuda financeira e comercial dos Estados Unidos, com o objetivo deliberado de desenvolver aqueles países, numa situação de Guerra Fria: por exemplo, ao invés de instalar filiais de suas grandes corporações, o governo dos EUA admitiu e incentivou a venda e a concessão de suas patentes para empresas nacionais daqueles países.

<sup>104</sup> Esta discussão pode ser vista a partir de declarações do atual vice-presidente do Banco Mundial, Joseph Stiglitz: Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 de Janeiro de 1998; uma síntese dessas declarações foi publicada em um artigo: “O pós-Consenso de Washington”, in *Folha de São Paulo*, caderno Mais!, 12 de julho de 1998, pág. 4-5; ver também: Celso Furtado, “O Desafio futuro”, in *Folha de São Paulo*, caderno Mais!, 16 de agosto de 1998, pág. 5-6; Stanley Fischer, “Reforming world finance: lessons from a crisis”, in *The Economist*, 3-9 de outubro de 1998; e Stanley Fischer, “The Asian crisis and the changing role of the IMF”, in World Bank & International Monetary Fund, *Finance & Development*, Washington DC, vols. 35; n. 2, junho de 1998.

*prescriptions but had somehow managed the most successful development in history. To be sure, many of their policies—such as low inflation and fiscal prudence—were perfectly in line with the Washington consensus. Several aspects of their strategy, such as an emphasis on egalitarian policies, while not at odds with the Washington consensus, were not emphasized by it. Their industrial policy, designed to close the technological gap between them and the more advanced countries, was actually contrary to the spirit of the Washington consensus.”<sup>105</sup>*

Segundo a síntese elaborada por John Williamson em 1990<sup>106</sup>, existiria um certo consenso a respeito de 10 itens de política econômica, quais sejam:

- 1) Corte do déficit público, que não deve passar de 2% do PIB, pois este é uma das principais causas de má alocação macroeconômica;
- 2) Corte de gasto público, principalmente subsídios, concentrando os gastos do governo em infra-estrutura, educação primária e saúde básica;
- 3) Reforma fiscal, com ampliação da base de tributação e diminuição da taxa;
- 4) Taxa de juros positiva e moderada, aumentando a poupança interna e desencorajando a fuga de capital;
- 5) Taxa de câmbio competitiva e principalmente estável, para permitir a confiança do setor privado e o aumento das exportações;
- 6) Liberalização do comércio exterior, eliminando barreiras não-tarifárias e impostos de exportação e mantendo as tarifas em um nível baixo e aplicável somente às indústrias nascentes;
- 7) Incentivo ao investimento direto estrangeiro para atrair capital e tecnologia;
- 8) Privatização como forma de aumentar o nível de eficiência econômica;
- 9) Desregulação, principalmente do mercado de trabalho, seguindo o raciocínio do aumento da competição para incentivar o crescimento econômico;
- 10) Finalmente, proteção à propriedade privada, inclusive a propriedade intelectual, para aumentar a confiança dos agentes privados e estimular a pesquisa tecnológica.

---

<sup>105</sup> Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 de Janeiro de 1998.

<sup>106</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 8-17. Para uma boa síntese e discussão a respeito do Consenso de Washington, ver também: J. M. Fanelli, R. Frenkel e G. Rozenwurcel, *Growth and structural reform in Latin America... op. cit.*, pág. 10-11. As políticas propostas pelo Consenso são analisadas com mais detalhe no capítulo 3, “Recomendações de políticas: 1964-1968 versus 1993-1997”.

Há, implicitamente nessas 10 políticas apontadas por Williamson e explicitamente divulgada em outros autores, uma volta à teoria clássica das vantagens comparativas. O direcionamento do desenvolvimento econômico dos países sendo para o exterior, há uma recomendação à especialização na produção de determinados produtos. Todavia, para servir de base das novas recomendações de políticas, a teoria das vantagens comparativas foi incrementada e ampliada.

Uma das partes que continuou existindo foi a insistência em favor do desenvolvimento da agricultura como forma de resolver os problemas da periferia. Além dos argumentos tradicionais de melhor alocação de recursos, foi acrescentada a menor participação do Estado na agricultura e a menor dificuldade em organizar a produção agrícola. Como afirma Stiglitz, atual vice-presidente do Banco Mundial:

*“As a result, it may well be the case that for many LDCs [Less Developed Countries], development should be directed at the improvement of the agricultural sector. (...) The preceding analysis suggested that for many LDCs, development strategy should be determined by examining their current comparative advantages. (...) There are several further advantages of an agriculturally oriented development strategy. The argument for agricultural development is strengthened by two further considerations. First, we have noted that the threat of nationalization may serve as an impediment to the availability of (private) capital for industrialization. (...) The greater difficulties that governments have in managing agricultural enterprises suggests that the threat of nationalization within the rural sector may be less imminent than within the urban sector, and thus this threat may serve as a less serious barrier to the accumulation of capital and investment in the rural sector than in the industrial sector. (...) Moreover, the scale of organization, and the necessity of coordination, may be less in that sector than in the industrial sector.”*<sup>107</sup>

Mais um argumento é depois incluído na afirmação dos benefícios da agricultura vis-à-vis a industrialização nos países menos desenvolvidos: o menor componente tecnológico e, conseqüentemente, a menor dificuldade de crédito para as atividades agrícolas: *“Finally, we note that the adoption of new technologies often requires significant capital expenditures; and in the presence of imperfect information, there may well be credit rationing.”*<sup>108</sup> Aqui fica claro que o reconhecimento do menor conteúdo tecnológico da agricultura, que antes era visto como a principal característica dos setores tradicionais (em

---

<sup>107</sup> Joseph Stiglitz. “Economic Organization, information, and development”, in Hollis B. Chenery & T. N. Srinivasan (eds.). *Handbook of development economics*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., vols. 1-3, 1988, pág. 150-151.

<sup>108</sup> Joseph Stiglitz. “Economic Organization ... *op. cit.*”, pág. 153.

contraste com os setores modernos e industriais) e como um entrave ao desenvolvimento, é visto agora como uma vantagem.

Um dos principais enriquecimentos à teoria das vantagens comparativas é o conceito de “capital humano”: *“The comparative advantages that dictates a country’s initial production mix will simply be intensified over time by human capital accumulation.”*<sup>109</sup>

Desta forma, os gastos governamentais em educação e saúde estariam sendo apenas um investimento em “capital humano” e constituiriam a melhor forma de um governo promover o desenvolvimento econômico – substituindo o planejamento e os investimentos produtivos antes propagados pelas teorias dos estágios do desenvolvimento econômico: *“Improving education and health helps equalize opportunity and stabilize democracy. Better human capital formation will increase the competitiveness of Latin American in global markets.”*<sup>110</sup> Como nos mostram vários artigos, este investimento em “capital humano” passou a ser um dos principais “motores do crescimento”:

*“Long-term economic development involves four fundamental processes: the exploitation of increasing returns to specialization, the transition from household to market production, knowledge and human capital accumulation, and industrialization. (...) Two recently proposed ‘growth engines’ – human capital and increasing returns to specialization – are compatible so that human capital, not more bodies, is the decisive factor during industrial growth.”*<sup>111</sup>

Esta preocupação a respeito do investimento em “capital humano” conduz a um grande interesse no papel do Estado na economia. Como esse papel é diametralmente oposto ao recomendado anteriormente pelas teorias de desenvolvimento, este foi largamente discutido pela literatura econômica do Consenso de Washington. As críticas ao modelo anterior se endereçam principalmente ao caráter de planejamento e de coordenador da economia antes reforçado e incentivado:

*“A remarkable transformation in prevailing views about how governments can best promote economic development has occurred in recent years. Where it was once thought*

---

<sup>109</sup> Robert E. Lucas, Jr. “On the mechanics of economic development”, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>110</sup> Richard E. Feinberg (Special assistant to the President for Inter-American Affairs, National Security Council), “The Hemispheric community of democracies: agenda for collective action”, *in* The Department of State, *Dispatch*, *op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 27.

<sup>111</sup> Marvin Goodfriend & John McDermott. “Early development”, *in* *The American Economic Review*, American Economic Association, Nashville TN, vol. 85, n. 1, March 1995. pág. 130-131.

*that government needed to occupy an economy's commanding heights by allocating credit, rationing foreign exchange, ensuring against dependence, and operating key industries, today it is widely accepted that government's responsibility for directing the production and distribution of goods and services should be much reduced and the private sector's role much enhanced. It is in those tasks for which markets prove inadequate or fail altogether – for example, investing in education, health, or physical infrastructure – that government has a central role.”<sup>112</sup>*

Argumenta-se que o mesmo problema de falta de informação que existe para a iniciativa privada existe também para a coordenação governamental e que, desta maneira, não são válidos os argumentos de que o Estado é um bom coordenador da economia. Ao contrário, este sofre influências políticas e, por não visar o lucro, também não visa necessariamente a maior eficiência econômica, como o faz a iniciativa privada. Portanto, o Estado deve deixar a cargo desta todas as atividades produtivas, concentrando-se somente no essencial, ou seja, no investimento em “capital humano” e em infra-estrutura, na segurança dos investimentos privados e em uma política macroeconômica consistente. Segundo declarações de integrantes do Banco Mundial:

*“The relation between government and market can be seen under three broad headings: human and physical infrastructure, competitive climate for enterprise, and macroeconomic management. A fourth area, institutional development, cuts across all three. The areas are, of course, interrelated. Perhaps the most important investments governments need to make are in people. The economic returns from public and private investments in education and health are often extremely high.”<sup>113</sup>*

Por conseguinte, completando o mesmo raciocínio, a política de orientação em direção a uma economia de mercado deve se compor também da privatização das empresas estatais, mesmo as lucrativas, para aumentar seu nível de eficiência<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Lawrence H. Summers (ex-chief economist and vice president of Development Economics at the World Bank e, na época do artigo, U.S. Treasury Undersecretary for International Affairs) & Vinod Thomas (chief economist in the East Asia and Pacific Region at the World Bank), “Recent Lessons of development”, in World Bank, *The World Bank Research Observer*, Washington DC, vol. 8, n. 2, Julho 1993, pág. 241; ver também: Joseph Stiglitz. “Economic Organization ... *op. cit.*”, pág. 155.

<sup>113</sup> Lawrence H. Summers & Vinod Thomas, “Recent Lessons of development”, in World Bank, *The World Bank Research Observer*, *op. cit.*, vol.8, n. 2, Julho 1993, pág. 244; ver também: Joseph E. Stiglitz, (ex-chairman of President Clinton’s Council of Economic Advisers, vice-president of the World Bank), “The role of Government in Economic Development”, in World Bank. *Annual World Bank conference on development economics 1996*, Washington DC, 1996, pág. 11-20.

<sup>114</sup> Alexander F. Watson (Assistant secretary for Inter-American Affairs), “Key issues in Inter-American relations”, in The Department of State, *Dispatch*, *op. cit.*, vol. 5, n. 3, January 17, 1994, pág. 24.

Ampliando um pouco os papéis a cargo do Estado e baseado na experiência dos Tigres Asiáticos antes de sua crise de 1997, Joseph Stiglitz propõe que o Estado seja o responsável por corrigir algumas das falhas e impulsionar o mercado:

*“Most countries shared three objectives: developing technological capabilities; promoting exports; and building the domestic capacity to manufacture a range of intermediate goods (such as plastics and steel). Support for particular industries and imports of the necessary foreign technology took several forms. First, the support for education provided an intellectual infrastructure that facilitated technological transfer. Second, the decision to discourage (through financial market regulations) the allocation of capital to areas such as real state meant that more capital was available for areas with higher technological benefits, such as plants and equipment. Third, (...) the government encouraged exports. Fourth, in some industries, particularly those with many firms, government promoted technology programs, including science centers that offered services ranging from identifying new products to providing research and development for firms that had no facilities of their own. (...) And finally, the government provided explicit and implicit subsidies (through cheap credit) to industries it wished to support.”<sup>115</sup>*

Finalmente, dentre os papéis a serem desempenhados pelo Estado inclui-se também a atração de investimento externo direto: compatível com a liberalização econômica interna e do comércio exterior.

*“An important element in the expansion of certain industries was a receptivity to direct foreign investment. The East Asian economies not only resisted xenophobic aversions to foreign investments, but they also induced capital inflows by providing sound macroeconomic management, a stable political environment, and well-managed labor markets with educated workers. In many cases governments took explicit steps to ensure that a transfer of technological and human capital would accompany these inflows. Foreign investment increased the pace of expansion, reducing the constraints imposed by limitations on the availability of capital, domestic entrepreneurship, and technological know-how.”<sup>116</sup>*

Em relação à América Latina, o Consenso de Washington não identifica nenhuma política específica. O que podemos ressaltar é que, depois da grande escassez de investimentos e de reservas monetárias durante a década de 1980, nos anos 1990, com as instituições financeiras privadas preservadas e sem a preocupação da ameaça comunista

---

<sup>115</sup> Joseph E. Stiglitz (ex-chairman of President Clinton’s Council of Economic Advisers, vice-president of the World Bank), “Some lessons from the East Asian Miracle”, in World Bank, *The World Bank Research Observer*, op. cit., vol.11, n. 2, Agosto 1996, pág. 157.

<sup>116</sup> Joseph E. Stiglitz (ex-chairman of President Clinton’s Council of Economic Advisers, vice-president of the World Bank), “Some lessons from the East Asian Miracle”, in World Bank, *The World Bank Research Observer*, op. cit., vol.11, n. 2, Agosto 1996, pág. 158.

após a queda do Muro de Berlim em 1989, a ideologia liberal dominou completamente o cenário do pensamento econômico mundial.

*“Second, in addition to their adherence to democratic pluralism, almost all governments in the hemisphere are now committed to market economics and to achieving financial balance through tax reform, monetary and fiscal discipline, and privatization. They are gaining real international competitiveness as they open up their economies to international trade and free up internal markets.”<sup>117</sup>*

A condição para os países da América Latina voltarem a ter certa liquidez de capital externo foi seguir a maior parte dos itens do Consenso de Washington. Assim, “os países em desenvolvimento foram verdadeiramente inundados por capitais externos, a começar pelos que haviam adotado as prescrições de reforma liberalizante do Fundo Monetário e do Banco Mundial.”<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Alexander F. Watson (assistant secretary for inter-American affairs), “U.S.-Latin America relations in the 1990s: toward a mature partnership”, in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 11, March 14, 1994, pág. 153.

<sup>118</sup> Luciano Coutinho “A fragilidade...” *op. cit.*, pág. 228.

**Recomendações de políticas:  
1964-1968 versus 1993-1997**

*“This was the manner in which he attacked and laid siege to Miletus: he sent his invading army, marching to the sound of pipes and harps and flutes bass and treble, when the crops in the land were ripe: and whenever he came to the Milesian territory, the country dwellings he neither demolished nor burnt nor tore off their doors, but let them stand unharmed; but the trees and the crops of the land he destroyed, and so returned whence he came; for as the Milesians had command of the sea, it was of no avail for his army to besiege their city. The reason why the Lydian did not destroy the houses was this – that the Milesians might have homes whence to plant and cultivate their land, and that there might be the fruit of their toil for his invading army to lay waste.”*

Herodotus, *History*, Book 1, 17.

Este capítulo se destina a apontar as principais recomendações de políticas propostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. A intenção aqui é proceder à comparação das propostas formuladas durante a Aliança para o Progresso (entre 1964 e 1968) e durante o Consenso de Washington (entre 1993-1997).

Até o final da década de 1950, nas suas duas primeiras décadas de existência, a ação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial se concentrou na reconstrução européia, com relativamente pouca influência na América Latina e, particularmente, no Brasil: *“In its first two decades, the IMF helped the war-torn countries of Europe stabilize their exchange rates, make balance-of-payments adjustments, return to currency convertibility, and unwind discriminatory trade policies”*<sup>119</sup>

Desta maneira, dada a preocupação com a reconstrução européia e o auxílio do Plano Marshall, as operações do Fundo e do Banco Mundial quase não envolviam condicionalidades. Essa realidade só veio a mudar a partir de 1953 quando a visão do governo dos Estados Unidos foi quase totalmente adotada, limitando muito a possibilidade de ajuda desses organismos sem condicionalidade.

*“The Fund was in the business of making temporary loans. It had a duty to make sure that those loans would indeed revolve, which required that it ensure that adjustment was taking place if the deficit was not inherently self-reversing. That was the purpose of conditionality”*<sup>120</sup>

Uma vez que o processo de reconstrução européia estava-se completando, a partir de 1953, os requisitos de condicionalidades para os empréstimos exigidos pelo Banco Mundial passaram a ser mais rígidos. Esses critérios se tornaram alvo de críticas, que nos ajudam a melhor compreender as próprias condicionalidades; dentre estas críticas, sobressaem basicamente: 1) os projetos deveriam ser bem definidos, apresentados pelos governos ou particulares desde que contassem com a garantia do governo; 2) o Bird exigia exclusividade como órgão financiador para um projeto dado, sem a possibilidade de acumular benefícios;

---

<sup>119</sup> C. Gwin, R. E. Feinberg *et alii*. *The International Monetary Fund in a multipolar world: pulling together*, New Brunswick, Transaction Books, 1989, pág. 5.

<sup>120</sup> John Williamson. *The lending policies of the International Monetary Fund*, Washington DC, Institute for International Economics, 1982, pág. 12.

3) as taxas de juros e de amortização eram consideradas bastante duras para os países pobres.

*“C’est ce qui explique, dans une large mesure, les critiques qui ont été parfois formulées par les pays sous-développés sur les conditions d’octroi des prêts jugés trop sévères.(...) Son action était donc limitée en ce dernier domaine d’autant qu’à l’origine elle prenait essentiellement en considération le facteur de rentabilité à court termes pour les pays bénéficiaires du prêt, ce qui indirectement excluait sa participation aux projets de réformes des structures agricoles et d’éducation. La création de la AID [Agência para o Desenvolvimento Internacional, criada em 1960] et de la SFI [Sociedade Financeira Internacional, criada em 1956] a permis de pallier en partie ces difficultés mêmes si l’on considère que l’action de ces deux organismes est encore insuffisante.”<sup>121</sup>*

O FMI também aumentou as suas condições para o acesso aos seus recursos com o final da reconstrução europeia. As condicionalidades do Fundo dividiam-se em dois tipos: a baixa condicionalidade, que envolve meramente o estabelecimento de uma necessidade de balanço de pagamentos de algum país (um déficit); e a alta condicionalidade, que envolve a definição de um conjunto de medidas para eliminar um déficit e o comprometimento do país de que seguirá o programa aprovado pelo Fundo.

No que concerne especificamente ao Brasil, as condicionalidades foram bastante severas e marcaram as divergências entre o Banco Mundial e o Brasil: desde o final do segundo governo Vargas quando, em razão de uma crise cambial, este estabeleceu restrições à transferência de lucros e dividendos e à repatriação do capital estrangeiro, aliadas à manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Por conseguinte, durante o período de 1955 a 1963, embora compreendido por três administrações distintas (Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart), o Banco praticamente interrompeu as negociações com o Brasil, apesar da abertura econômica propiciada ao capital estrangeiro no período do Plano de Metas. Acredita-se que a manutenção da restrição aos novos empréstimos ao país deveu-se à não adoção das medidas de estabilização receituadas pelo FMI frente à crise do balanço de pagamentos de 1958<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Alain Foulon, “La nouvelle politique de la BIRD” in *Documentation Française, Problèmes économiques: sélection de Presse Française et étrangère*, n. 916, Paris, 20 julho de 1965, pág. 9.

<sup>122</sup> Manuel J. F. Gonzalez et alii. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989*, Rio de Janeiro, IPEA, 1990, pág.41-43.

No início dos anos 1960, observou-se no Brasil uma grande diminuição da entrada de recursos internacionais e um período de baixo crescimento econômico, com pressões inflacionárias e de balanço de pagamentos, devido ao final da implantação do Plano de Metas<sup>123</sup>. Nesse momento, ressalta-se uma contradição entre o papel que o Banco deveria assumir, segundo seus estatutos – de promotor do desenvolvimento –, e a sua real atuação, restringindo seus empréstimos e dificultando assim o equilíbrio de curto prazo que o mesmo considerava pré-requisito para aprovação dos projetos de investimentos<sup>124</sup>.

A partir de 1964, o governo militar, por meio de uma política antiinflacionária de corte ortodoxo – com a adoção de medidas de desvalorização cambial, liberalização das importações e reformulação da legislação sobre a remessa de lucros –, conduziu à intensificação do ingresso de recursos externos no país, bem como à retomada das negociações do Brasil com o Banco Mundial. A participação do Brasil no valor total dos empréstimos do Bird atingiu 8,4%, retomando os níveis registrados no período 1950-1954. Também contribuiu para a retomada da concessão de novos empréstimos a similaridade nas prioridades de investimento entre as diretrizes econômicas do governo brasileiro e a distribuição setorial dos empréstimos do Banco Mundial no respectivo período: em ambas, a ênfase se concentrava nos investimentos em infra-estrutura, particularmente nos setores de energia e transporte<sup>125</sup>.

Como dissemos, os organismos econômicos internacionais também se adaptaram às novas exigências político-econômicas impostas pela Revolução Cubana no contexto da Guerra Fria. A partir de 1963, a política do Banco Mundial de desenvolvimento da periferia é reforçada com a mudança de enfoque que reflete o posicionamento de seu novo presidente, George Woods. Com a sustentação financeira do Bird consolidada – objeto das preocupações da administração anterior –, uma flexibilização e o alargamento de sua ação em favor dos países em desenvolvimento passam a ser possíveis e necessários, de acordo com os objetivos políticos da Aliança para o Progresso.

---

<sup>123</sup> M. da Conceição Tavares, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro - ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar editores, 9ª ed., 1981.

<sup>124</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 43.

<sup>125</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 47-48.

Woods se esforça de fato em orientar as atividades do Bird em duas direções: a) adaptar sua ação às necessidades dos países em desenvolvimento: facilitar a reforma das estruturas agrárias por meio da ajuda às instituições de crédito agrícola, da construção de vias de escoamento, silos e armazéns; encorajar a formação de quadros: participação na assistência à educação financiando os programas de formação (assistência técnica) e também na construção de centros de formação técnica e profissional; fazer os acordos de empréstimos a longo prazo sem exigir a garantia dos governos dos países interessados no caso de empréstimos favorecendo entidades privadas; b) abaixar os custos dos créditos e estender a sua duração: a manutenção das taxas de empréstimos do Bird ao nível máximo de 5,5% ; prolongamento da duração máxima dos empréstimos em 10 anos, elevando o limite de 25 para 35 anos<sup>126</sup>.

Sucintamente, o Banco Mundial se esforçou em considerar alguns dos problemas estruturais dos países subdesenvolvidos, tendo como critérios essenciais, por um lado, a noção de rentabilidade econômica dos projetos, por outro, de sua inserção em um plano coerente de desenvolvimento.

A partir da crise econômica inaugurada no início da década de 1970 e dos novos objetivos da política externa americana, as funções e objetivos dos organismos econômicos internacionais mudaram para se adaptar às novas necessidades. O FMI, por exemplo, deixou de se restringir a uma instituição voltada somente aos ajustamentos de curto prazo, passando a atuar também como um prestador em primeira instância (*lender of first resort*) e preocupado com variáveis estruturais, tais como prioridades de investimento, eficiência microeconômica e estrutura de incentivos – tradicionalmente alvos de análise do Banco Mundial.

Também o Banco Mundial apresenta uma inflexão de objetivos e concepções neste novo contexto internacional, principalmente respondendo às críticas de ser um organismo propagador de um padrão de crescimento econômico concentrador e excludente. Isto ocorreu, principalmente, a partir dos resultados de alguns trabalhos que demonstraram a ocorrência de uma forte concentração de renda paralelamente ao acelerado crescimento

---

<sup>126</sup> Alain Foulon, "La nouvelle politique de la BIRD" in *Documentation Française, Problèmes économiques... op. cit.*, n. 916, Paris, 20 julho de 1965, pág. 9-11.

experimentado no período pelas economias latino-americanas e, particularmente, pelo Brasil. Desta forma, pode-se entender o início de uma preocupação com projetos de ‘combate à pobreza’, inaugurados com a administração de Robert McNamara<sup>127</sup>. A concepção da “teoria dos estágios do desenvolvimento econômico” de que por intermédio do crescimento econômico o bem-estar de toda a população poderia ser atingido deu lugar, então, a uma orientação mais ‘social’: a ampliação da infra-estrutura social, a expansão do acesso à educação, abastecimento de água e saneamento e a melhoria das condições de saúde e nutrição.

“Enquanto isso, reproduzia o fundamento de natureza política para esta reorientação, a importância de manter o controle das tensões políticas derivadas da crise internacional no início dos Anos 70 – crise norte-americana e desequilíbrios nas economias não produtoras de petróleo, em face dos crescentes problemas energéticos. Naquele momento, a segurança do sistema econômico internacional subordinava-se à necessidade de prevenção quanto a situações sociais mais graves, sendo ameaçada por lutas de libertação e transformações observadas, desde o final dos Anos 60, no interior de alguns países latino-americanos, africanos e asiáticos”<sup>128</sup>.

Associado a essa nova perspectiva teórica do Banco, estava um aumento da participação dos empréstimos à agricultura, em particular para a América Latina. A atenção especial à agricultura era apresentada, naquele instante, como uma das soluções para as distorções diagnosticadas no processo de industrialização dos países subdesenvolvidos. Para este organismo de financiamento, a crescente deterioração observada nas condições de vida nos países subdesenvolvidos estaria condicionada à incapacidade de sua indústria moderna gerar empregos suficientes para absorver a totalidade da população subempregada e desempregada<sup>129</sup>.

Todavia, como resultado da alteração da política externa dos Estados Unidos em direção a uma orientação mais monetarista e da crise da dívida externa da América Latina do início dos anos 1980, houve um surpreendente aumento da importância dos empréstimos do Banco Mundial e do FMI, principalmente esse último funcionando assim com

---

<sup>127</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 28.

<sup>128</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 29.

<sup>129</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 36-37.

interlocutor entre o capital privado internacional e os países devedores<sup>130</sup>. Este aumento de importância do Fundo e do Banco foi acompanhado por um aumento dos critérios de condicionalidade impostos<sup>131</sup>. As necessidades de financiamento das crises de balanço de pagamentos de diversos países, a partir do início dos anos 1980, fizeram com que o direcionamento dos recursos do Banco privilegiasse novamente as questões econômicas, independentemente de suas conseqüências sociais, refletindo um novo posicionamento teórico.

Desta maneira, as recomendações do Banco Mundial e do FMI para os países com problemas de balanço de pagamentos consistiam em políticas claramente monetaristas: a) reestruturação da política comercial (liberalização do comércio exterior, via eliminação de barreiras e taxas de proteção); b) reorientação da política de preços (revisão do sistema de preços agrícolas e de tarifas públicas); c) redefinição da atuação do Estado na economia (desregulamentação dos mercados); e d) implementação de reformas institucionais (aumento da eficiência das empresas públicas por meio de privatizações, desconcentração do sistema financeiro e política de juros que implicasse a melhoria do processo de intermediação financeira)<sup>132</sup>. “Os doadores achavam que, a não ser assim, um projeto bem elaborado poderia fracassar se o ‘clima de administração econômica’ fosse desfavorável”<sup>133</sup>.

Como veremos mais detalhadamente a seguir, a passagem para a década de 1990 demonstrou mais um refinamento que uma grande inflexão dos objetivos e recomendações do Banco Mundial e do FMI: ambos continuaram refletindo a posição monetarista dominante iniciada com os anos 1980. A grande diferença, entretanto, ocorreu com a diminuição da importância de seus empréstimos e o aumento da importância de suas avaliações econômicas: o capital privado internacional, agora salvo da crise dos anos 1980, guia-se pelas perspectivas e análises elaboradas por esses organismos. Conseqüentemente,

---

<sup>130</sup> Samuel Lichtensztein & Mônica Baer. *Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*, São Paulo, ed. Brasiliense, 1987, pág. 14.

<sup>131</sup> John Williamson. *The lending policies of the International Monetary Fund*, Washington DC, Institute for International Economics, 1982, pág. 9.

<sup>132</sup> Manuel J. F. Gonzalez *et alii*. *O Brasil e o Banco Mundial... op. cit.*, pág. 29.

<sup>133</sup> Edmar L. Bacha & Miguel R. Mendoza (orgs.) *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1987, pág. 80.

somente um país que siga as suas recomendações pode eventualmente receber o influxo de capitais financeiros e produtivos internacionais. Vamos agora proceder à comparação das políticas econômicas, começando pela política monetária.

### 3.1. Política monetária

A política monetária de um país em desenvolvimento depende, em grande parte, dos instrumentos que o seu banco central pode usufruir e de sua eficácia. Estes instrumentos podem ser listados como sendo: controle de crédito aos bancos de depósito; manipulação das contas do governo; variação dos requerimentos de reserva bancária; operações de mercado aberto e regulação direta sobre os empréstimos concedidos pelos bancos comerciais.

Desde a argumentação sobre os instrumentos a serem utilizados, já podemos notar as diferenças de recomendações. Comentando sobre esses instrumentos, um membro do FMI afirmou, em 1965, que dentre eles o instrumento de maior eficácia seria o controle direto sobre os empréstimos dos bancos comerciais:

*“Traditionally, the central bank has been viewed as exercising control over the volume of its credit by controlling the price at which it lends (bank rate). In fact, in most developing countries, where financial markets are in an early stage of evolution, the desires of the community to borrow are likely to be almost insatiable at any reasonable level of interest rates. Given such a strong eventual demand for credit, and with the deposit-money banks likely to expand their loans to the maximum dictated by business prudence, it is probable that the central bank can influence the deposit-money banks by quantitative controls over credit to them. Hence, this instrument of monetary control is likely to be most powerful in the developing countries.”*<sup>134</sup>

Ele argumenta que o controle de crédito aos bancos comerciais fere o princípio de generalidade que deve guiar todos os procedimentos dos bancos centrais e, por isso, desencoraja a competição; este instrumento deveria ser utilizado somente ocasionalmente como parte de um plano de desenvolvimento bem estruturado, para direcionar os créditos aos setores visados como essenciais para este plano.

As operações de mercado aberto normalmente não teriam grande eficácia num país em desenvolvimento dado o seu tamanho insuficiente: esse tipo de operação só daria

---

<sup>134</sup> Graeme S. Dorrance (chief of the Financial Studies Division), “the Instruments of Monetary Policy in Countries without highly developed capital markets”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 12, n. 2, Washington DC, 1965, pág. 278.

resultados quando a participação do banco central no total do sistema bancário é relativamente pequeno e suas operações não alteram exageradamente os preços dos títulos mais relevantes – esta situação só poderia ser encontrada em poucos países com mercados financeiros altamente evoluídos, como os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá. As discussões teóricas que propõem a utilização deste instrumento têm como referência os países desenvolvidos e, desta forma, não têm grande utilidade para os países em desenvolvimento. Essa distinção entre a eficiência das operações de mercado aberto nos países centrais e nos periféricos desapareceu completamente durante o Consenso de Washington. As propostas liberalizantes desse sugerem a utilização quase exclusiva das operações de mercado aberto como forma de política monetária.

Segundo o mesmo autor em 1965, a variação das reservas bancárias pode ser utilizada como política monetária no caso de países sem um mercado financeiro suficientemente evoluído que o permita usufruir das operações de mercado aberto. Entretanto, argumenta-se que este método deve ser usado somente em casos de crise e que a manutenção de uma taxa de encaixe monetário estável contribui para a eficácia de uma política que a modifique; por outro lado, se a taxa varia demasiadamente, as suas mudanças podem ser previstas e seu efeito é comprometido: num sistema de requerimentos de reservas variáveis, as taxas de encaixe mantidas pelos bancos tendem a ser flexíveis de tal forma que as reações às mudanças feitas pelo banco central não podem ser previstas com exatidão.

A manipulação das contas do governo pode ser usada como política monetária sem incorrer nas mesmas repercussões da variação dos requerimentos de reservas bancárias. Contudo, esse instrumento só pode ser utilizado por poucos países, já que na maioria deles os governos possuem grandes déficits fiscais que os impedem de manter depósitos nos bancos centrais e, conseqüentemente, de manipular suas contas apropriadamente. Em relação a esse instrumento a oposição é clara: o Consenso de Washington propõe, com ênfase cada vez maior, a existência de um banco central independente, sem relação direta com as contas do governo, como demonstramos logo adiante.

À parte os instrumentos de política monetária do banco central, outra medida recomendada, durante o período da Aliança para o Progresso, para promover o

desenvolvimento econômico era uma taxa de expansão monetária facilmente calculável<sup>135</sup>. Novamente, temos outro item de comparação entre os dois períodos. Esta expansão monetária permitida poderia compensar a baixa taxa de poupança dos países subdesenvolvidos, já que um certo nível de gasto do governo acima das suas receitas poderia funcionar como uma poupança do governo.

A taxa de expansão monetária permitida dependeria: da proporção da renda inicialmente na forma dinheiro, da taxa anual de crescimento da renda, da proporção entre reservas cambiais e renda, da proporção entre os inventários e a renda e da taxa marginal do produto do capital. Este cálculo permitiria, então, uma taxa de expansão monetária que poderia incentivar o crescimento econômico sem causar inflação, nem aumento das importações de bens de consumo, que causariam pressões sobre o balanço de pagamentos. Uma expansão monetária que cause ou inflação ou aumento das importações de bens de consumo não pode ser considerada como equivalente a uma poupança do governo e causa mais mal que bem.

Por meio de um plano de desenvolvimento, o governo poderia utilizar a expansão monetária para investimentos de capital fixo: *“The proportion of fixed investment that can be financed by monetary expansion in any particular country can easily be calculated by inserting the appropriate values of these elements into the equation.”*<sup>136</sup>

Passamos agora a demonstrar as recomendações de política monetária propostas pelos organismos econômicos internacionais durante a década de 1990. Com a simples justaposição das recomendações, a comparação entre os dois períodos e as conclusões saltam aos olhos. Dentre as políticas econômicas, a que merece mais atenção dos monetaristas, como o próprio nome indica, é a política monetária. Desta maneira, a comparação dos dois períodos analisados em relação à política monetária é a mais flagrante.

A concepção básica dos monetaristas do Consenso de Washington é de que a oferta monetária deve estar em equilíbrio com a demanda por moeda; no caso de uma oferta maior

---

<sup>135</sup> Hannan Ezekiel (Assistant chief of the special studies division in the Research and Statistics department), “Monetary Expansion and economic development”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 14, n. 1, Washington DC, 1967, pág. 86.

que a demanda, o resultado imediato é um aumento dos preços, prejudicial para toda a economia: os agentes privados perdem segurança com a instabilidade e diminuem seus investimentos e a população perde renda, por ter menores chances de se proteger contra a inflação. Toda possibilidade de poupança do governo por meio da emissão monetária, tal qual proposta na década de 1960, simplesmente deixou de existir: toda e qualquer emissão acima da demanda é inevitavelmente vista agora como inflacionária.

A principal função da política monetária, nesse contexto, é de garantir a estabilidade econômica, notadamente de preços:

*"I have already touched on the topic of price stability as a worthy goal. (...) But what the analysis of banking and financial crises here makes even clearer is how imperative the pursuit of price stability is for developing countries. Price stability can help promote financial stability because it leads to longer-duration debt contracts. And achieving price stability is a necessary condition for having a sound currency. With a sound currency it is far easier for banks, nonfinancial firms, and government to raise capital with debt denominated in domestic currency, which makes the financial system less fragile and reduces the negative impact of a financial crisis on the economy."*<sup>137</sup>

Outro argumento a favor da estabilidade de preços é a maior facilidade na condução de uma política monetária cujo objetivo é uma dada taxa de inflação, em comparação a outra cujo objetivo é uma taxa de crescimento do produto. Aqui percebe-se que o objetivo essencial da política monetária dos anos 1960 de promover o desenvolvimento econômico foi substituído por outro de garantir a estabilidade. A passagem da Aliança para o Progresso para o Consenso de Washington inverteu também a visão de quais eram os meios e os fins: os meios para se atingir o desenvolvimento (a política monetária e a estabilidade de preços) se transformaram em fim em si mesmo.

Além da menor complexidade do objetivo de taxa de inflação, haveria também a vantagem deste tipo de política ser definido com relação à oferta de moeda e não à demanda, como no caso de taxa de crescimento do produto. A concepção geral monetarista prioriza, sempre que possível, o lado da oferta ao invés da demanda. Nas palavras de Stanley Fischer:

---

<sup>136</sup> Hannan Ezekiel (Assistant chief of the special studies division in the Research and Statistics department), "Monetary Expansion and economic development", in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 14, n. 1, 1967, pág. 86.

*“One likely answer to the question of why monetary policy should target inflation rather than nominal GDP is that inflation is a monetary phenomenon. This is better poetry than economics. In the short run, monetary policy affects both output and inflation, and monetary policy is conducted in the short run – albeit with long-run targets and consequences in mind. The case of inflation-targeting rather than nominal-income-targeting is that the inflation rate is of direct concern to economic agents, and that inflation performance is easier to monitor than nominal-income performance. (...) I judge that inflation-targeting is preferable to nominal-income-targeting provided the target is adjusted for supply shocks.”*<sup>138</sup>

Portanto, para conter a inflação e dar credibilidade e estabilidade ao mercado, para que este funcione na melhor alocação de recursos, a política monetária deve ser restritiva e alinhada com a economia real. Para manter esta política, a taxa de juros é de vital importância: é ela que permite as operações de mercado aberto dos bancos centrais, a principal medida de política monetária recomendada pela teoria tradicional. Como já foi apontado, desde a utilização dos instrumentos de política monetária, a comparação entre os dois períodos é flagrante.

Dois são os princípios que guiam as políticas propostas pelo Consenso em relação às taxas de juros: elas devem ser positivas e determinadas pelo mercado. Contrariamente, durante a década de 1960 aceitava-se a existência de taxas de juros reais negativas como forma de incentivar o investimento produtivo e o desenvolvimento econômico, sem grandes preocupações em relação à poupança interna. Com as taxas de juros positivas do Consenso, evitar-se-ia uma má alocação de recursos devido a um erro de cálculo dos burocratas do governo e, sendo positivas, desencorajam a fuga de capitais e encorajam a poupança interna. Há vários que argumentam a favor de uma taxa que seja positiva, mas moderada, dado os possíveis impactos sobre a dívida pública, comprometendo o primeiro objetivo de controle de déficit fiscal<sup>139</sup>.

Para manter essa política monetária no caminho correto, seria necessário coibir a emissão de moeda para fins de financiamento dos gastos do governo – atitude vista como

---

<sup>137</sup> Frederic S. Mishkin, “Understanding Financial crises: a developing country perspective”, in *World Bank. Annual World Bank conference on development economics 1996*, Washington DC, 1996, pág. 59.

<sup>138</sup> Stanley Fischer (International Monetary Fund). “Central-Bank independence revisited”, in *The American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 85, n. 2, May 1995, pág. 204.

<sup>139</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 13.

perversa para a economia, geradora de inflação e, conseqüentemente, de instabilidade e de desconfiança dos agentes privados. A melhor forma de coibir a emissão de moeda por motivos políticos seria por meio de um banco central independente:

*“A widely held view suggests that politically independent central banks bring about relatively low and stable inflation rates. (...) The institution of an independent and inflation-averse central bank has two benefits: first it reduces average inflation; second, it eliminates ‘politically induced’ output variability, since monetary policy is not under the direct control of governments with changing preferences. The elimination of this type of real variability may or may not more than compensate for the increased variability caused by the fact that the inflation-averse central bank does not make a big effort at stabilizing output shocks.”*<sup>140</sup>

Demonstrando uma grande diferença entre os dois períodos, este tema passou a ser amplamente discutido pela literatura econômica e, apesar de não estar definido dentro dos 10 itens propostos por John Williamson, pode-se dizer que faz parte do Consenso.

*“The case for central-bank independence (CBI), while not a new one, has been strengthened by a growing body of empirical evidence, by recent developments in economic theory, and by the temper of the times. The case is a strong one, which is becoming part of the Washington orthodoxy.”*<sup>141</sup>

A instituição de um banco central independente é advogada para todos os países, industrializados ou não; contudo, para os países em desenvolvimento, este tipo de banco central é recomendado com ainda mais ênfase. A justificativa seria de que nesses países, dada a sua história de maior instabilidade, haveria a necessidade de projetar uma confiança e segurança maior para os agentes econômicos e, assim, contrapor as expectativas, em princípio, negativas dos agentes: *“... having an independent central bank with a clear mandate for price stability is possibly even more important for developing countries than it is for industrial countries.”*<sup>142</sup>

Ao lado de um banco central independente, outra importante recomendação do

---

<sup>140</sup> Alberto Alesina & Roberta Gatti. “Independent central banks: low inflation at no cost?”, in *The American Economic Review*, op. cit., vol. 85, n. 2, May 1995, pág. 200; ver também um dos primeiros e principais artigos que argumentam a favor de um banco central independente: Kenneth Rogoff, “The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target”, in *Quarterly journal of economics*, November 1985, vol. 100, n. 4, pág. 1169-90; e: Carl Walsh, “Optimal contracts for Central Bankers”, in *The American Economic Review*, op. cit., vol. 85, n. 1, March 1995, pág. 150-167.

<sup>141</sup> Stanley Fischer (International Monetary Fund). “Central-Bank independence revisited”, in *The American Economic Review*, op. cit., vol. 85, n. 2, May 1995, pág. 201.

Consenso é a liberalização do sistema financeiro: “*Deregulation and liberalization of the financial system have been strongly promoted for developing countries in recent years.*”<sup>143</sup>

Dentro do conjunto de liberalizações do sistema financeiro, uma que ganha especial atenção é do investimento direto externo. Esse tipo de investimento teria como vantagens carregar consigo capital, *know-how*, tecnologia, etc. – necessários e recorrentemente escassos. A principal razão para se opor a esse tipo de fluxo de investimento seria um certo nacionalismo, repudiado por Washington; nas palavras de Williamson: “*The main motivation for restricting FDI is economic nationalism, which Washington disapproves of, at least when practiced by countries other than the United States.*”<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Frederic S. Mishkin, “Understanding Financial crises: a developing country perspective”, in World Bank. *Annual World Bank conference on development economics 1996*, Washington DC, 1996, pág. 60.

<sup>143</sup> Frederic S. Mishkin, “Understanding Financial crises: a developing country perspective”, in World Bank. *Annual World Bank conference on development economics 1996*, Washington DC, 1996, pág. 57. Para uma breve análise do aumento do fluxo de capital para o Brasil e a sua liberalização e desregulação do seu sistema financeiro, ver: Eliana Cardoso & Ilan Goldfajn, “Capital Flows to Brazil: the endogeneity of capital controls”, in IMF, *Staff papers*, Washington DC, vol. 45, 1998, pág. 161-171.

<sup>144</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 15.

### 3.2. Política cambial

Apesar de ser muitas vezes considerada essencialmente como uma parte da política monetária, o câmbio é tratado aqui separadamente para ressaltar as diferenças entre os dois períodos analisados. Especialmente nos países em desenvolvimento, a política cambial é de vital importância dados os seus reflexos imediatos no comércio exterior e no balanço de pagamentos, dois dos setores mais importantes dentro de um plano de desenvolvimento. Aqui as evidências da mudança de enfoque das recomendações se somam às já apontadas em relação à política monetária.

Apesar de sua extrema importância, as expectativas de taxas de câmbio e de inflação não são os únicos elementos levados em conta nas decisões dos investidores internacionais, apesar de sua grande importância para o cálculo da remessa de lucros. Além disso, segundo um membro do FMI escreveu em 1966, esses elementos não são, na verdade, prioritários como poder-se-ia pensar:

*“It is, however, sometimes maintained that, other things being equal, inflation and exchange depreciation tend to discourage capital inflows and encourage capital outflows. If this argument were generally valid, countries that have experienced very rapid rates of inflation and exchange depreciation should be found to have had a net capital outflow or, at any rate, only a small capital inflow compared with more stable countries, unless they were unusually attractive to private investors on other grounds. The data for the four countries studied here – i.e., countries where the rate of inflation exceeded that in other countries for which the necessary data could be compiled [Argentina, Brazil, Chile and Colombia] – raise some doubts about this proposition.”<sup>145</sup>*

A sua argumentação é de que os investimentos que têm como expectativa o retorno do capital em curto prazo poderiam ser mais influenciados por estas taxas; por outro lado, os investimentos de longo prazo não teriam tanto o que se preocupar, já que é de se supor que, na média de longo prazo, o câmbio deve variar basicamente no mesmo ritmo que os preços internos. Se esta tese for realmente verdadeira, temos aqui uma possível explicação

---

<sup>145</sup> Rudolf R. Rhomberg (chief of the Special Studies Division of the IMF), “Private Capital Movements and Exchange rates in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 13, n. 1, Washington DC, 1966, pág. 19.

da grande preocupação sobre estes dois elementos (câmbio e inflação) na década de 1990, quando os investimentos têm uma duração média muito menor que nos anos 1960.

*“These considerations may help to explain the continued large inflow of long-term capital into some countries with rapid inflation and exchange depreciation. Although the exchange rates in those countries were not kept in line with domestic prices, investors appear to have expected that a rough correspondence between relevant domestic prices and costs and the price of foreign exchange would obtain in the long run. Moreover, in countries – for example, Argentina and Brazil – where exchange rates did not depreciate in proportion to domestic price increases in recent years, a change in the industrial composition of new foreign equity investment toward industries producing chiefly for the local market may have occurred.”*<sup>146</sup>

Todavia, esta tese de que no longo prazo as taxas de câmbio variam de acordo com a variação dos preços internos, foi contestada dois anos depois por um outro membro do FMI:

*“The results here obtained show that (1) exchange depreciation since the World War II, especially by the less developed countries, has been more extensive than is often realized, and (2) the exchange rates of the less developed countries, as a whole and by various groupings, over the long run, have been depreciated to a greater extent than their internal prices have risen. Thus, the phenomenon of greater external than internal depreciation, which has been noted from time to time for individual countries, is shown to be not confined to isolated examples but to be rather more generally prevalent among many of the less developed countries. This finding is also contrary to the common presumption that, because of their relatively much greater inflation, the exchange rates of less developed countries have not kept up with price movements in comparison with the more developed countries.”*<sup>147</sup>

As explicações propostas para essa desvalorização acima da variação dos preços internos são: em primeiro lugar, os países subdesenvolvidos usam muito mais frequentemente ajustes do câmbio como forma de política econômica que os países desenvolvidos, que se apoiam sobretudo em políticas monetárias e fiscais. Deve-se notar que esse instrumento de política econômica é altamente desaconselhado pelo Consenso de Washington; novamente, vemos a redução dos instrumentos de política econômica. Em

---

<sup>146</sup> Rudolf R. Rhomberg (chief of the Special Studies Division of the IMF), “Private Capital Movements and Exchange rates in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 13, n. 1, 1966, pág. 20.

<sup>147</sup> Margaret G. de Vries (consultant of the Fund and chief of the Far eastern division of the Fund), “Exchange Depreciation in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 15, n. 3, Washington DC, 1968, pág. 561.

segundo lugar, a demanda de exportação dos países desenvolvidos aumentou muito mais que rapidamente que a dos países em desenvolvimento: nos desenvolvidos, aumentos de produtividade agiram sempre antes que variações no câmbio para prevenir danos nas suas exportações, compensando eventuais variações nos preços não acompanhadas por variações no câmbio<sup>148</sup>.

Em todo caso, conclui-se que os impactos da política cambial agem muito mais substancialmente sobre o balanço de pagamentos que sobre as decisões de investimento privado; conseqüentemente, não haveria grandes problemas em ajustar o câmbio visando equilibrar o balanço de pagamentos.

*“Where domestic prices are not stable, the considerations worked out earlier in this paper come into play.(...) While the best solution would be to eliminate the causes of domestic instability, the persistence of inflation in many developing countries makes it necessary to consider also the ‘second best’ solution of minimizing the harm done by domestic instability. The exchange rate policy which is indicated from the viewpoint of maintaining reasonably orderly payments conditions on current account, and of permitting the inflationary economy to partake as much as possible of the gains from international trade and specialization, will also assure the least damage to the flow of private foreign capital into the economy. This policy is one of adjusting the exchange rate with as much continuity as possible to its long-run equilibrium level, which will, under conditions of rapid inflation, move in close correspondence with domestic prices and costs.”*<sup>149</sup>

Na década de 1990, o Banco Mundial e, principalmente, o FMI tiveram que rever a sua posição em relação à política cambial. A diferença, que existia nos anos 1960, entre as recomendações destinadas aos países centrais e periféricos também desapareceu no caso da política cambial: todos devem seguir as mesmas diretrizes. Antes da crise de conversibilidade do dólar de 1968, enquanto que os países industrializados seguiam uma política de taxas fixas de câmbio, nos moldes do padrão dólar-ouro, os países em desenvolvimento podiam usufruir da política cambial como instrumento de política econômica. Na passagem para os anos 1990, não há mais espaço para a insistência em uma

---

<sup>148</sup> Margaret G. de Vries (consultant of the Fund and chief of the Far eastern division of the Fund), “Exchange Depreciation in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers...op. cit.*, vol. 15, n. 3, 1968, pág. 571-572.

<sup>149</sup> Rudolf R. Rhomberg (chief of the Special Studies Division of the IMF), “Private Capital Movements and Exchange rates in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 13, n. 1, 1966, pág 21.

taxa de câmbio fixa, nos moldes do padrão dólar-ouro, nem mesmo para os países desenvolvidos; entretanto, sabe-se que um sistema de taxas flutuantes é muito instável.

Por conseguinte, sobre este item, não há uma convergência total de opiniões: embora muitos advoguem a favor de taxas flutuantes, determinadas pelo mercado, na visão dominante o mais importante é atingir taxas de câmbio competitivas e estáveis, deixando em segundo plano a maneira pela qual estas são determinadas. No caso de países em desenvolvimento, a taxa de câmbio deveria ser competitiva o suficiente para estimular uma taxa de crescimento das suas exportações compatível com o máximo permitido pelo potencial de oferta. Uma taxa de câmbio competitiva também é essencial como parte de uma política de orientação à exportação (*outward-oriented*), ao invés da tradicional política de substituição de importações.

Por outro lado, a taxa de câmbio não deve ser exageradamente competitiva, dados os efeitos negativos de uma sobrevalorização sobre a taxa de inflação e que limitam os recursos disponíveis para o investimento doméstico. A estabilidade das taxas de câmbio também é um item de extrema importância sobretudo para os países em desenvolvimento que necessitam projetar uma maior confiança do setor privado, incentivando-o a investir<sup>150</sup>. Ou seja, agora enfatiza-se a importância da estabilidade do câmbio na decisão de investimentos privados, exatamente ao contrário da argumentação desenvolvida durante a década de 1960 que atenuava esse papel da política cambial.

Além disso, com uma argumentação oposta à utilizada para justificar a implantação do Plano Real no início da década de 1990, o FMI nos anos 1960 afirmava que a utilização de uma política de sobrevalorização da moeda como um método antiinflacionário é somente um instrumento de repressão de alguns dos sintomas da inflação. Este tipo de política, na verdade, produz uma alteração da alocação de recursos que tem como resultado a diminuição da eficiência da economia. Ainda mais enfático é o argumento contrário à idéia de que a sobrevalorização da moeda induziria o investimento externo a produzir para o mercado interno:

---

<sup>150</sup> John Williamson, "What Washington means by policy reform", in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 13-14.

*“In practice, however, it is not possible to maintain a significantly overvalued unitary exchange rate for sufficiently long period to induce the expectation that it will continue to the time horizon of investors, because of the adverse effect of an overvaluated rate on other balance of payments components. In order to attract in each period enough foreign investment to offset a given deficit in other balance of payments transaction, the degree of overvaluation would have to increase in successive periods so as to provide an additional incentive to foreign investors, and progressive overvaluation would result in a rising deficit on other balance of payments accounts.”<sup>151</sup>*

Com uma argumentação novamente contrária à dos anos 1960, com o decorrer da década de 1990 e com as experiências do México, Chile e Argentina, tornou-se dominante na literatura ortodoxa a recomendação de uma taxa de câmbio atrelada a uma ou mais outras moedas como forma de conter a inflação e dar estabilidade à economia: a âncora cambial. Esta recomendação é acentuada sobretudo nos países em desenvolvimento, com uma grande necessidade de recuperar a credibilidade perdida durante os anos de crise.

*“This is not the place to go into the details of the merits of fixed versus floating exchange rates. Nominal-exchange-rate pegs may be useful as a means of anchoring monetary policy and expectations when attempting to stabilize from high inflation. They may also be useful in small open economies, or in economies where the monetary authority has lost credibility and needs to regain it.”<sup>152</sup>*

Jeffrey Sachs nos oferece uma ótima síntese das vantagens da âncora cambial proposta para a estabilização econômica:

*“Extensive theoretical and empirical analysis gives three main reasons for preferring a pegged exchange rate at the outset of ending high inflation. First, the pegged rate bolsters the government’s commitment to the stabilization effort by establishing clear, monitorable targets, and by tying the government’s own hands. Second, the exchange-rate peg helps price- and wage-setters coordinate their actions and expectations around a new low-inflation equilibrium. Third, the pegged-exchange-rate system provides a convenient way for households and enterprises to rebuild their real money balances after a bout of high inflation. At the start of stabilization, economic agents find themselves desiring to hold higher real money balances. Under pegged exchange rates, these desires are satisfied automatically through the balance of payments, as agents repatriate their offshore capital and convert it into domestic currency. The central bank is committed to purchasing the repatriated capital in return for domestic money. Under a floating-rate regime, by contrast, there is no automatic mechanism for households to rebuild their real money balances, since*

<sup>151</sup> Rudolf R. Rhomberg (chief of the Special Studies Division of the IMF), “Private Capital Movements and Exchange rates in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 13, n. 1, 1966, pág. 22.

<sup>152</sup> Stanley Fischer (International Monetary Fund). “Central-Bank independence revisited”, in *The American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 85, n. 2, May 1995, pág. 203; sobre a recomendação de âncoras cambiais como mecanismo de estabilização, ver também: IMF, *Annual Report 92*, Washington DC, 1992, pág. 9-58.

*the central bank is not obliged to purchase repatriated capital in return for domestic money (and in a pure float, it will not do this)."*<sup>153</sup>

Porém, após a crise mexicana, as recomendações para uma âncora cambial foram atenuadas: passou-se a fazer a ressalva que este tipo de taxa teria grandes vantagens no início da estabilização monetária, mas que seria necessário passar para um regime de taxas flexíveis assim que a economia se estabilizasse.

*"One of the greatest practical challenges of exchange-rate policy is to recognize that a policy regime appropriate for ending high inflation may well be inappropriate for long-run economic management. In particular, a pegged exchange rate can easily overlast its usefulness and turn into a danger for the economy. The 1994 Mexican peso crisis is a stark reminder of this proposition. (...) Successful stabilizers, in most cases, began with a pegged rate and then added flexibility to the exchange-rate regime over time, as in the case of Chile, Israel, and Poland."*<sup>154</sup>

O elemento que ainda está faltando nas propostas do Consenso de Washington, contudo, é a identificação de qual é exatamente o momento mais propício e, principalmente, como proceder à passagem de um regime cambial a outro.

Contrariamente à visão da âncora cambial dos anos 1990, Margaret de Vries, conselheira do FMI, comentava em 1965 as vantagens que um país em desenvolvimento teria em adotar um sistema de taxas de câmbio múltiplas ao invés de se apoiar em controle quantitativo de importações. Este sistema, ao mesmo tempo que funciona como um instrumento de correção dos desequilíbrios de balanço de pagamentos, também pode ser usado como um método de política fiscal. Isto porque, diferenciando o câmbio, pode-se indiretamente taxar ou subsidiar algumas exportações e importações: alguns produtos ou classes de produtos utilizam uma taxa de câmbio maior ou menor, segundo um critério de planejamento do governo. Este instrumento pode ser bastante eficaz, já que é de muito mais fácil controle pelo Estado que mudanças nas tarifas e impostos, que dependem de maiores negociações e não devem ser constantemente alterados.

*"The principal reason for relying on multiple rates rather than on other devices for revenue is that the fiscal system is usually overburdened with a number of small indirect taxes which produce little revenue. General import and export taxation, or*

---

<sup>153</sup> Jeffrey D. Sachs, "Economic transition and the exchange-rate regimes", in *The American Economic Review*, op. cit., vol. 86, n. 2, May 1996, pág. 147-152

<sup>154</sup> Jeffrey D. Sachs, "Economic transition and the exchange-rate regimes", in *The American Economic Review*, op. cit., vol. 86, n. 2, May 1996, pág. 150.

*greater use of direct taxes, such as the income tax, would be preferable, but these usually encounter political obstacles. (...) Meanwhile, pending comprehensive fiscal reform, multiple rates are used to cope with balance of payments deficits as well as to meet fiscal needs.”<sup>155</sup>*

Uma das grandes vantagens das taxas múltiplas é que a demanda e a oferta de reservas cambiais podem ser equilibradas por intermédio de um mecanismo de preço e não por controle direto do banco central e, assim, as arbitrariedades podem ser evitadas. Outra grande vantagem é que esta política pode ser usada também como forma de aliviar as pressões inflacionárias, pelos seus efeitos monetários.

*“Another rationale of multiple rates is that they may have monetary effects which alleviate inflation. If the revenues or exchange profits arising from a multiple rate system are sterilized, there can be an important anti-inflationary effect. The multiple rate device thus has a twofold effect on the balance of payments: not only is there a devaluation effect, but some of the monetary expansion occasioned by devaluation is captured in the form of exchange profits. Both the exchange and the monetary effects serve to restrain import demand. Furthermore, if an exchange spread is used – that is, if the exchange rate for exports is maintained while the effective rate for imports is devalued – some of the inflationary aftermath of devaluation may be prevented. The country may produce its exports under inelastic supply conditions, at least in the short run.”<sup>156</sup>*

Para alguns países dependentes de um grande produto de exportação, a taxa de câmbio que convém para esse produto normalmente não é conveniente para os outros produtos de exportação e para os produtos de importação. Assim, estes países podem utilizar taxas múltiplas para reduzir ou prevenir um aumento do agregado das importações e, ao mesmo tempo, limitar a somente alguns produtos de importação os aumentos de preço derivados de uma desvalorização.

Contudo, para que o instrumento de taxas múltiplas de câmbio funcione, é necessário que o sistema não seja demasiadamente complexo, ou seja, possua apenas algumas taxas diferentes; e que haja uma certa estabilidade monetária, uma taxa de inflação moderada e estável. Com estas características, esse sistema pode funcionar por longos

---

<sup>155</sup> Margaret G. de Vries (consultant of the Fund and chief of the Far eastern division of the Fund), “Multiple exchange rates: expectations and experiences”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 12, n. 2, Washington DC, 1965, pág. 285.

<sup>156</sup> Margaret G. de Vries (consultant of the Fund and chief of the Far eastern division of the Fund), “Multiple exchange rates: expectations and experiences”, in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 12, n. 2, 1965, pág. 287.

períodos de tempo; porém, sem elas, ele se traduz em apenas alguns impostos e subsídios para produtos particulares.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Margaret G. de Vries (consultant of the Fund and chief of the Far eastern division of the Fund), "Multiple exchange rates: expectations and experiences", in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 12, n. 2, 1965, pág 288-289.

### 3.3. Política fiscal

O terceiro tipo essencial de política econômica que pode ser voltada para o desenvolvimento econômico é a política fiscal, responsável, em geral, por identificar os setores a serem incentivados. As concessões fiscais representam provavelmente a medida mais adotada pelos países subdesenvolvidos para promover o desenvolvimento econômico durante a década de 1960.

As principais críticas contra a utilização da política fiscal como forma de promover o desenvolvimento, endereçadas desde os anos 1960, são de que os ganhos dos benefícios fiscais são menores que as perdas resultantes quando comparados com os investimentos que teriam sido realizados mesmo sem os benefícios adquiridos. Outras críticas envolvem: a possível introdução de iniquidades resultantes dos privilégios fiscais especiais, os efeitos negativos destes privilégios sobre a alocação internacional de capital e a dificuldade de organização e administração de um esquema eficiente de incentivos aos investimentos. Contestando estas críticas, um membro do FMI e da OEA afirmou em 1967:

*“Special incentives alone are not an adequate tax policy for development. It is of fundamental importance that the country should also have a sound and equitable set of taxes to which businesses will be subject after the temporary tax benefits have expired and which apply to firms that are not eligible for the special benefits. An effective industrial development program, moreover, cannot rest on tax provisions alone but depends as well on coordinated efforts in other areas that will attract and expedite the promotion of new businesses and encourage the expansion of old businesses.”*<sup>158</sup>

Além de medidas de incentivos fiscais, um plano de desenvolvimento dos países periféricos também deve contemplar uma proteção tarifária para as suas indústrias nascentes por um certo período de tempo, suficiente para que estas possam progredir.

*“A protected market is frequently indispensable to the successful launching of new businesses serving a domestic market. The infant-industry argument usually provides the basis for the imposition of protective duties in the absence of already*

---

<sup>158</sup> George E. Lent (Chief of the Tax Policy Division, assistant director of the tax analysis staff, US Treasury Department, consultant of the Organization of American States, and research associate at the National Bureau of Economic Research), “Tax Incentives for Investment in Developing Countries”, in IMF, *Staff Papers*, vol. 14, n. 2, Washington DC, 1967, pág. 316-317.

*existing high rates. Unless relaxed within a reasonable period of time, however, high duties encourage a monopolistic situation and place a high price on the establishment of import-substitute industries. Therefore, they should be granted preferably for a reasonable time period, with provision for review at their expiration.*"<sup>159</sup>

Entretanto, para que se possa determinar se um aumento tarifário é realmente recomendável, deve-se comparar as tarifas do país em questão com outros em situação semelhante<sup>160</sup>. Ressaltam-se, assim, as diferenças entre os dois períodos analisados: para o Consenso de Washington, em vista de uma liberalização do comércio mundial e da promoção de eficiência econômica, deve-se reduzir ao máximo a proteção tarifária, mesmo para as indústrias nascentes.

Outro tema recorrente quando se comenta a política fiscal em países em desenvolvimento é a participação das empresas estatais. Durante a década de 1960 as empresas estatais eram normalmente avaliadas como absorvedoras de recursos estatais, principalmente quando se apoiavam no governo para angariar fundos para investimentos e mesmo outros propósitos. Quando não se apoiavam nos recursos governamentais diretamente, estas empresas sempre dependiam de empréstimos privados ou públicos, internos ou externos. Como forma de correção destes desajustes, membros do FMI propunham mais eficiência e preços realistas: *"Thus, active intervention by governments to improve the efficiency or to remove the subsidy element in pricing policies of government-owned corporations could lead concomitantly to smaller transfers from these governments."*<sup>161</sup>. Ao contrário do momento atual, em nenhum caso, era proposta a privatização das empresas estatais.

---

<sup>159</sup> George E. Lent (Chief of the Tax Policy Division, assistant director of the tax analysis staff, US Treasury Department, consultant of the Organization of American States, and research associate at the National Bureau of Economic Research), "Tax Incentives for Investment in Developing Countries", in IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 14, n. 2, 1967, pág. 320.

<sup>160</sup> "The question often arises whether there is scope for an increase in the level of taxation in a country as part of a stabilization program, for the mobilization of resources to finance a development program, or for other purposes. A relevant consideration in answering this question is how the tax effort of the country compares with that of other countries in similar circumstances.", Jorgen R. Lotz and Elliot R. Morss (economists in the Fiscal Affairs department of the Fund), "Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries", in IMF, *Staff Papers*, vol. 14, n. 3, Washington DC, 1967, pág. 478.

<sup>161</sup> Andrew H Gantt & Guiseppa Dutto (economists in the Fiscal Affairs Department of the Fund), "Financial performance of Government-owned corporations in Less developed Countries", in IMF, *Staff Papers*, vol. 15, n. 1, Washington DC, 1968, pág. 126.

Uma possível explicação é o reconhecimento de que estas empresas tinham um papel preponderante nas estratégias de desenvolvimento dos Estados subdesenvolvidos:

*“In addition, the lack of response of investment to profitability generally suggests that profitability is not an important factor in determining the long-run growth of government-owned corporations. (...) Consequently, it may be a rational policy for a particular form of government-owned corporation, e.g., a railway, to run an operating deficit in one country, and an irrational policy in another.”*<sup>162</sup>

Dentre as recomendações de política fiscal, o aumento da arrecadação é um elemento central. O aumento de certos impostos era visto como, simultaneamente à concessão de maiores receitas fiscais, uma forma de distribuir renda e aumentar o grau de justiça social – alvos de qualquer política de desenvolvimento. Um imposto altamente recomendável a ser aplicado pelos países subdesenvolvidos era o sobre ganhos financeiros. Três argumentos sustentam esta tese: por aumentar a equidade da distribuição de renda, principalmente nos países subdesenvolvidos com grande concentração; porque grande parte das reservas de capital são mantidas na forma de investimentos imobiliários, que são por seu turno pouco taxados; e finalmente, porque se os ganhos de capital não são taxados, há um incentivo a transformar todos os outros ganhos em ganhos de capital<sup>163</sup>.

Evidenciando as diferenças entre os dois períodos estudados, em relação à política fiscal, o Consenso de Washington prega a disciplina fiscal e acredita que grandes déficits fiscais seriam a principal causa de um desarranjo macroeconômico, criando inflação, déficits no balanço de pagamentos e fuga de capitais. Além disso, a causa dos déficits não estaria nas políticas de tipo keynesiano, propositadamente deficitárias com o objetivo de aquecer a economia; ao contrário, estaria numa falta de coragem ou honestidade para

---

<sup>162</sup> Andrew H Gantt & Guiseppa Dutto (economists in the Fiscal Affairs Department of the Fund), “Financial performance of Government-owned corporations in Less developed Countries”, *in* IMF, *Staff Papers... op. cit.*, vol. 15, n. 1, 1968, pág. 128.

<sup>163</sup> “Failure to tax capital gains accruing to those who receive high incomes puts a greater relative burden of the income tax on those who do not enjoy such gains. If capital gains are not taxed or if they are given preferential treatment, there is an incentive to convert ordinary income to capital gains.”, Juanita D. Amatong (economist in the Fund’s Fiscal Affairs Department), “Taxation of Capital Gains in developing countries”, *in* IMF, *Staff Papers*, vol. 15, n. 2, Washington DC, 1968, pág. 353.

enfrentar as pressões políticas opostas ao equilíbrio das contas do governo. Em resumo, déficit fiscal seria sinal de falha de política econômica<sup>164</sup>.

Quando há a necessidade de acabar com os déficits fiscais, a escolha entre o corte de gastos ou o aumento de impostos tende a ser sempre a primeira. O principal tipo de gasto que deveria ser cortado seriam os subsídios: as vantagens em se diminuïrem os subsídios variam desde a eliminação de desperdícios e aumento da eficiência econômica até efeitos positivos na distribuição de renda.

Todavia, alguns gastos são encarados como de vital importância e alvos típicos dos gastos governamentais: educação e saúde básicas, assim como investimento em infraestrutura<sup>165</sup>. Gastos com educação primária e assistência médica básica poderiam ser traduzidos como investimentos em “capital humano”, além de privilegiar os mais desvantajados e, assim, contribuir para o combate à pobreza e para a melhora da distribuição de renda. Desta forma, dentre os gastos com educação e saúde, dever-se-ia priorizar os básicos. Em relação aos investimentos em infra-estrutura, embora haja a argumentação contra uma grande participação do Estado na economia, ainda existe uma visão de que alguns gastos em infra-estrutura são positivos, pois influenciam a economia como um todo e, por isso, colaboram para uma maior eficiência econômica geral. Nas palavras de Williamson: “*Policy reform with regard to public expenditure is thus perceived to consist of switching expenditure from subsidies toward education and health (especially to benefit the disadvantaged) and infrastructure investment.*”<sup>166</sup>

Outro item de política fiscal amplamente discutido é a reforma fiscal. Nessa matéria, o consenso é feito em torno da proposta de uma base fiscal ampla com taxas marginais moderadas. Ao contrário do período anterior, quando a diferenciação de impostos era utilizada como política de incentivo a atividades estratégicas dentro de um plano de desenvolvimento, a nova ordem econômica implica uma abstenção do uso desse tipo de

---

<sup>164</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 8-10; ver também: Lawrence H. Summers & Vinod Thomas, “Recent Lessons of development”, in World Bank, *The World Bank Research Observer... op. cit.*, vol.8, n. 2, Julho 1993, pág. 248; e: International Monetary Fund, *Annual Report 92*, Washington DC, 1992, pág. 9-58.

<sup>165</sup> Na verdade, como é amplamente sabido, o principal gasto dos governos dos países periféricos é com o pagamento dos juros da dívida externa.

artifício. Há muitos que, indo além, argumentam a favor de um imposto indireto único: uma taxa sobre valor adicionado aplicável para todos os setores da economia indistintamente<sup>167</sup>. As vantagens desse tipo de taxação fiscal iriam desde a sua simplicidade, até a sua equidade, passando pela maior eficiência econômica e pela menor possibilidade de pressões políticas determinarem algumas taxas específicas; o critério de incentivo ao desenvolvimento de determinadas indústrias desapareceu completamente.

A privatização das empresas estatais está inserida na mesma lógica de liberalização e de abstenção do uso de instrumentos de política econômica: ao invés de servir aos interesses de desenvolvimento econômico antes propostos, as empresas estatais agora são vistas somente como fonte de desperdício e de ineficiência econômica. Como integrantes do Banco Mundial afirmaram em 1994:

*“At one time or another since 1945 most countries in the world have attempted to use SOEs (State Owned Enterprises) to achieve their economic and social objectives. Developing countries typically relied more on SOEs than industrial economies did in the hope that they would balance or replace a weak or ideologically unacceptable private sector; invest more and also produce a capital surplus to finance investment; and would transfer technology to strategic firms in mining, telecommunications, transport, and heavy industry.”*<sup>168</sup>

Assim, o raciocínio que justifica a privatização das empresas estatais é, além da suposta maior eficiência das empresas privadas, também a contribuição que a renda provocada pela privatização pode dar para aliviar as pressões fiscais.

*“More generally, privatization may help relieve the pressure on the government budget, both in the short run by the revenue produced by the sale of the enterprise and in the longer run inasmuch as investment need no longer be financed by the government. (...) However, the main rationale for privatization is the belief that private industry is managed more efficiently than state enterprises, because of the more direct incentives faced by a manager who either has a direct personal stake in the profits of an enterprise or else is accountable to those who do. At the very least, the threat of bankruptcy places a floor under the inefficiency of private enterprises, whereas many state enterprises seem to have unlimited access to subsidies. This belief in the superior efficiency of the private sector has long been an article of faith in Washington, but it was only with the enunciation of the Baker Plan in 1985 that it became official US policy to promote foreign privatization. The IMF and the*

---

<sup>166</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 10-11.

<sup>167</sup> Ver, por exemplo: Joel Slemrod. “Deconstructing the income tax”, in *The American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 87, n. 2, May 1997, pág. 151-155.

<sup>168</sup> Sunita Kikeri, John Nellis & Mary Shirley, “Privatization: lessons from market economies”, in World Bank, *The World Bank Research Observer*, Washington DC, vol. 9, n. 2, Julho 1994, pág. 242

*World Bank have duly encouraged privatization in Latin America and elsewhere since.*"<sup>169</sup>

Além das razões apontadas por Williamson, vários autores acrescentaram outras justificativas para a privatização. Membros do Banco Mundial completaram desta maneira o rol das justificativas:

*"First, our field studies found that governments often block the entry of private firms that would compete with SOEs. (...) Second, government credit directed to capital-intensive SOEs often crowds private firms out of credit markets. (...) This imbalance might merely reflect the more capital-intensive character of state-enterprises, but in fact the credit is often allocated by government directive and used to cover current account deficits. Some banking systems in developing countries are now insolvent because of the nonperforming debt of state enterprises. (...) Third, even when government eliminates explicit guarantees for credit taken by SOEs, bankers tend to assume that there is an implicit government guarantee, a perception that affects their lending, to the disadvantage of the private sector. (...) And fourth, inefficient provision of critical inputs by badly managed public utilities has increased the costs of business to private firms and limited the potential for expansion, particularly for smaller firms."*<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> John Williamson, "What Washington means by policy reform", in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 16; ver também: Joseph E. Stiglitz, (ex-chairman of President Clinton's Council of Economic Advisers, vice-president of the World Bank), "The role of Government in Economic Development", in World Bank. *Annual World Bank conference on development economics 1996*, Washington DC, 1996, pág. 11-20; e G. A. Mackenzie, "The Macroeconomic Impact of Privatization", in International Monetary Fund, *Staff papers*, Washington DC, vol. 45, n. 2, 1998, pág. 363-365.

<sup>170</sup> Sunita Kikeri, John Nellis & Mary Shirley, "Privatization: lessons from market economies", in World Bank, *The World Bank Research Observer*, Washington DC, vol. 9, n. 2, Julho 1994, pág. 243-244.

### 3.4. Política comercial

Como vimos, o incentivo às exportações ocupava um lugar privilegiado na ideologia do desenvolvimento econômico durante a década de 1960, sendo indicado como fonte de recursos para o pagamento das importações derivadas do processo de substituição de importações. A primeira conferência da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) indica a importância dada ao incentivo às exportações:

*“The Conference recognizes the urgent need for the diversification and expansion of the export trade of developing countries in manufactures and semi-manufactures as a means for accelerating their economic development and raising their standards of living. It considers that individual and joint action by both developed and developing countries is necessary to enable the latter to obtain increased participation commensurate with the needs of their development in the growth of international trade in manufactured and semi-manufactured products.”*<sup>171</sup>

Para assegurar aos países em desenvolvimento um mercado exterior mais receptivo aos seus produtos, tanto os bens primários e tradicionais quanto os manufaturados, os acordos do GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) e as recomendações da UNCTAD propunham liberar os mercados dos países desenvolvidos<sup>172</sup>: *“The Committee*

---

<sup>171</sup> UNCTAD, “United Nations Conference on Trade and Development adopts final act, Second Part – A consolidation of the Recommendations of the Conference, Section III – Trade in Manufactures and Semi-manufactures”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. LI, n. 1310, 3 August 1964, pág. 163. Este direcionamento em favor do aumento das exportações também foi reforçado por membros do FMI e do Bird, por exemplo: *“Among those who are actively working in economic development, if not among theorists, there is little dispute that the growth of exports is an essential element of a healthy development program. It enables poor countries to benefit from rapidly growing external markets and to overcome a slack caused by any slowdowning the growth of domestic markets. (...) An expansion of exports provides the resources to pay for the larger imports required by a successful development program, or for the debts incurred to finance part of those requirements. (...) Even where a policy of imports substitution has succeeded in suppressing imports, the lag in import growth behind output growth has often proved temporarily; if prolonged, however, it may harm industrial expansion by imposing a limit on the supplies of new capital goods and raw materials.”*, Barend A. de Vries, “The export experience of developing countries” in *World Bank staff occasional papers*, n. 3, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), Washington DC, 1967, pág. 5.

<sup>172</sup> Algumas das recomendações do GATT e da UNCTAD funcionavam como guias tanto para os países envolvidos quanto para os outros organismos internacionais, como nos mostra o trecho a seguir: *“L’étude dans laquelle se trouve formulée cette proposition répondait à une résolution de la première Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (UNCTAD) de 1964. Celle-ci chargeait la BIRD d’étudier la possibilité de mettre sur pied un mécanisme nouveau ‘qui aurait pour objectif de résoudre les problèmes posés par les mouvements défavorables des recettes d’exportation qui, en raison de leur nature ou*

reaffirms that in the trade negotiations every effort shall be made to reduce barriers to exports of less-developed countries and agrees that this consideration should be borne particularly in mind in the approach to the question of exceptions.”<sup>173</sup>. Seguindo o mesmo objetivo, o governo dos Estados Unidos estava engajado na redução das tarifas de importações provenientes especialmente da América Latina e liderava as pressões para a liberalização do comércio mundial<sup>174</sup>. Ademais, propunha-se uma ação conjunta de todos os países adiantados em direção à ajuda aos países subdesenvolvidos:

*“Let me suggest first the sense of a convergent strategy for the industrialized nations. Its aim should be to see to it that more of the wealth and purchasing power of our expanding world economy will be used to stimulate economic growth in the developing nations. We can accomplish this aim only by the coordinate use of a variety of means: by the direct transfer of resources from the developed nations to developing nations through effective aid programs; next, by assuring the developing countries greater access to the expanding markets of the world; next, by working to reduce fluctuations in the export earnings of the developing countries; next, by working harder, doing more specific research, on what the more developed countries can do to help the less developed create more wealth faster; next,*

---

*de leur durée, ne peuvent pas être corrigés simplement par des mesures de soutien à court terme de la balance de paiements’. A cet effet, (...) le mécanisme projeté devait ‘fournir aux pays en voie de développement une assistance à plus long terme qui les aiderait à éviter l’effondrement de leurs programmes de développement’.*”, “Proposition de la Banque Mondiale concernant les mesures financières supplémentaires”, Irving S. Friedman (Conseiller économique auprès du Président de la Banque Mondiale) in Fonds Monétaire International et Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Finances et Développement*, Washington, DC, vol. 5, n. 2, junho 1968, pág. 14.

<sup>173</sup> GATT, “Declaration of GATT Trade Negotiations Committee, May 6” in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. L, 1301, 1 June 1964, pág. 880; Esta preocupação com relação às exportações dos países em desenvolvimento foi explicitada também por Christian A. Herter (the President’s Special Representative for Trade Negotiations, US representative at the GATT Conference): “No task this meeting faces is more important than that of finding ways to improve the export opportunities of less developed countries”, “Statement”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1252, 24 June 1963, pág. 990; e “In order to reduce the heavy reliance on primary products for export trade, in order to diversify exports and promote industrialization, advantage should be taken of a unique opportunity. The unique opportunity to which I refer is the upcoming series of tariff negotiation among GATT members resulting in large part from United States trade expansion legislation adopted last year. The reductions in trade barriers (...) will apply to most manufactured products; therefore they will present to countries of Latin America a golden opportunity to diversify exports. Large new markets will be placed within reach.”, Edwin M. Martin (assistant secretary for Inter-American Affairs), “Trends in Latin American Economic Development”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1250, 10 June 1963, pág. 921.

<sup>174</sup> “We shall do what is possible to keep the United States market open to the traditional products of Latin America. (...) We shall also continue to press for the elimination of those discriminatory practices which work against Latin America on a world basis. (...) We support the programs of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development looking for devices which would cushion short-term fluctuations in income resulting from export price fluctuations.”, Howard A. Rusk (Secretary of State), “The common quest for freedom and prosperity in the American Republics”, in The Department of State, *Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1382, December 20, 1965, pág. 988.

*by helping to slow down the vertiginous growth in the numbers of people which the still fragile developing economies have to support.*"<sup>175</sup>

Esta necessidade de ampliar o mercado internacional para os países subdesenvolvidos era uma resposta à verificação de uma considerável perda da sua parcela do mercado ocorrida durante as décadas de 1950 e 1960: *"As you know, the proportion of the trade of these countries in the total world trade had been deteriorating to such an extent that, while in 1950 developing countries had around 27 per cent of world trade (oil excluded), their share has now shrunk to 16 per cent.*"<sup>176</sup>

Mais precisamente, as recomendações, expressas pelo representante do governo dos Estados Unidos na primeira conferência da UNCTAD, seriam: Em primeiro lugar, o reconhecimento da necessidade dos países desenvolvidos de atingir e manter o pleno emprego e uma alta taxa de crescimento econômico como forma de garantir a demanda e os preços das exportações dos países em desenvolvimento. Segundo, a redução das tarifas e outras barreiras para a importação de produtos primários, materiais semiprocessados e manufaturados de interesse para os países em desenvolvimento. Esta redução das tarifas poderia ser de ajuda imediata para os países em desenvolvimento, já que poderia prover um ambiente propício para a construção de indústrias de exportação produtivas. Finalmente, os países industriais deveriam estar preparados para cooperar sempre que possível para melhorar o comércio internacional e, desta forma, promover o desenvolvimento<sup>177</sup>.

A principal característica destes acordos e recomendações – que vai diferir diametralmente na década de 1990 – era a ausência da necessidade de reciprocidade, ou

---

<sup>175</sup> Ambassador Adlai E. Stevenson (US Representative to the United Nations), "Strengthening the International Development Institutions", in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LIII, n. 1361, July 26, 1965, pág. 144.

<sup>176</sup> Raúl Prebisch (Secretary-General UNCTAD), *Interview*, in *The Banker*, London, vol. 117, n. 499, setembro 1967, pág. 748.

<sup>177</sup> David E. Bell (Under Secretary of State), "Common Problems of Industrial and Developing Countries", pronunciamento diante da UNCTAD em 25 de março de 1964, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1295, 20 April 1964, pág. 636-637; posição reiterada por Samuel Z. Westerfield, Jr., (deputy assistant secretary for Economic Affairs), "Trade development and Trade Policy" in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. L, n. 1282, 20 January 1964, pág. 102; Estas recomendações foram explicitadas também no acordo da primeira conferência da UNCTAD: UNCTAD, "United Nations Conference on Trade and Development adopts final act, Second Part – A consolidation of the Recommendations of the Conference, Section I – Principles", in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. LI, n. 1310, 3 August 1964, pág. 159-160.

seja, os países subdesenvolvidos não precisariam abrir também os seus mercados: “*The ministers agreed (...) 8. That in the trade negotiations every effort shall be made to reduce barriers to exports of the less developed countries, but that the developed countries cannot expect to receive reciprocity from the less-developed countries.*”<sup>178</sup>. Portanto, podiam aproveitar dos benefícios da liberalização do comércio mundial, sem incorrer nos seus custos para o mercado interno. O interesse econômico dos países desenvolvidos estava simplesmente no aumento do comércio internacional em geral que, logicamente, faria aumentar as exportações destes para os países periféricos<sup>179</sup>.

Entretanto, uma mesma liberalização do comércio internacional provoca reações e conseqüências diferentes nos diversos países em desenvolvimento, o que prova porque uns aproveitam mais que outros do mesmo benefício. Um primeiro grupo de países possuía um mercado interno relativamente pequeno e cuja principal oportunidade de desenvolvimento era a produção voltada para o mercado externo. Este grupo deveria orientar o seu crescimento em direção à expansão da produção agrícola e industrial não-pesada para exportação, caso da Coréia do Sul, Taiwan, Jamaica e Equador. Um outro grupo de países, dos quais se destacavam o Brasil e a Índia, tinha uma posição internacional que não favorecia a expansão dos mercados de exportação, porém eles possuíam um mercado interno suficiente para justificar uma industrialização diversificada. Esses países tinham como projetos de desenvolvimento a expansão de uma indústria pesada e diversificada, raramente acompanhada por um rápido crescimento das exportações. Este tipo de industrialização pode gerar um período transitório durante o qual a oferta de capital externo é absorvida pelas exigências de seus investimentos e pelo atraso do crescimento de suas

---

<sup>178</sup> GATT, “Resolution on trade Negotiations” in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1252, 24 June 1963, pág 996.

<sup>179</sup> “*We wish to take our reciprocity in the form of advancing the economic development of the less developed countries and thus improve our trading relations with them. (...)We consider this approach to be in the interest of all trading nations. Developing nations are not requested to grant reciprocity in the traditional sense. Industrialized countries, nevertheless, will gain as expanding exports of developing nations enable these countries to increase their overall level of trade.*”, W. Michael Blumenthal (deputy assistant secretary for economic affairs), “Commodity trade and economic development”, in *The Department of State, Bulletin...op. cit.*, vol. XLVIII, n. 1248, 27 May 1963, pág. 847-848.

exportações, dois corolários correntes deste tipo de programa de desenvolvimento<sup>180</sup>.

Concluindo:

*“Il en résulte qu’une libéralisation générale des échanges ou toute autre mesure destinée à favoriser l’ensemble des pays en voie de développement aura fatalement des incidences très inégales. Les uns en retireront un bénéfice très marqué, alors que d’autres ne réussiront pas à sortir de leur stagnation.”*<sup>181</sup>

Quando passamos a analisar as recomendações de política comercial durante o período do Consenso de Washington, percebemos diferenças flagrantes. A política de tarifas de importação diferenciadas e direcionadas no incentivo da produção local de determinados bens, aplicada durante as décadas de 1950 e 1960, é agora altamente repudiada. Como vimos, a partir da análise dos interesses americanos a respeito da liberalização do comércio mundial, podemos explicar essa mudança de recomendações.

O raciocínio do Consenso é de que, depois da definição de um regime cambial apropriado, o segundo elemento de uma política de orientação à exportação é a liberalização comercial.

*“The second element of an outward-oriented economic policy is import liberalization. Access to imports of intermediate inputs at competitive prices is regarded as important to export promotion, while a policy of protecting domestic industries against foreign competition is viewed as creating costly distortions that end up penalizing exports and impoverishing the domestic economy.”*<sup>182</sup>

Desta forma, justifica-se a notável atenção dada à liberalização do comércio como se esta fosse de primordial interesse dos próprios países em desenvolvimento e não dos principais países industrializados do mundo, ávidos em exportar os seus produtos. Fica claro aqui que, para o mesmo objetivo – a exportação – as políticas propostas nos dois períodos analisados são completamente antagônicas: a liberalização do comércio antes

---

<sup>180</sup> Barend A. de Vries (Conseiller au Département des Etudes économiques de la Banque Mondiale), “Les Exportations des Pays en voie de développement” in Fonds Monétaire International et Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, *Finances et Développement*, Washington, DC, vol. 5, n. 1, março 1968, pág. 6-7. Para uma comparação aprofundada entre as condições do Brasil e da Coreia, ver Otaviano Canuto, *Brasil e Coreia do Sul: os (des) caminhos da industrialização tardia*, São Paulo, Nobel, 1994.

<sup>181</sup> Barend A. de Vries (Conseiller au Département des Etudes économiques de la Banque Mondiale), “Les Exportations des Pays en voie de développement” in FMI et BIRD, *Finances et Développement... op. cit.*, vol. 5, n. 1, março 1968, pág. 7.

endereçava-se aos países centrais para aumentar as oportunidades de exportação da periferia; atualmente, são os países periféricos que devem abrir seus mercados para os produtos do centro capitalista.

Como já foi discutido acima, o governo dos EUA colocou todos os seus esforços em direção da aprovação da Rodada Uruguai do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, atualmente Organização Mundial do Comércio – OMC)<sup>183</sup>. Com esse novo acordo do GATT, ficaram acertadas: uma maior abertura comercial, atingindo também vários ramos de serviços, e a ampliação das proteções relativas à propriedade intelectual (patentes)<sup>184</sup>.

Os dois princípios básicos do GATT são a reciprocidade e a não-discriminação: as reduções de tarifas devem ser acordadas reciprocamente entre os países e, para um determinado produto, um país membro deve aplicar a mesma tarifa para a importação proveniente de qualquer outro país membro, sem discriminação<sup>185</sup>. Estes princípios, apesar de presentes desde o início das negociações do GATT em 1947, eram, até o final da década de 1960, dispensados para os países em desenvolvimento, necessitados de novos mercados para os seus produtos, principalmente os manufaturados, resultado de suas indústrias nascentes. Na Rodada Uruguai, entretanto, havia uma pressão cada vez mais forte para a abertura dos mercados da periferia, sem qualquer atenção às suas indústrias nascentes ou mais frágeis. O argumento era de que o essencial é a eficiência econômica e que somente as indústrias que suportam a concorrência internacional devem continuar existindo; as

<sup>182</sup> John Williamson, “What Washington means by policy reform”, in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment... op. cit.*, pág. 14.

<sup>183</sup> Sobre o importante papel do GATT desde a sua criação: “The central role played by the General Agreement on Tariff and Trade (GATT) in shaping postwar trade policy is widely accepted. Through the eight rounds of trade negotiations that have followed since the inception of GATT in 1947, average ad valorem tariffs on industrial goods have fallen significantly from over 40 percent to less than 4 percent. Over the same period of time, membership in GATT [and now its successor organization, the World Trade Organization (WTO)] has risen from 23 countries to well above 100.”, Kyle Bagwell & Robert W. Staiger, “An economic theory of GATT”, in *The American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 89, n. 1, March 1999, pág. 215.

<sup>184</sup> Ver: GATT – General Agreement on Tariffs and Trade, *The Results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations: the legal texts*, GATT Secretariat, Geneva, Switzerland, June 1994; Mickey Kantor (US trade representative), “US Trade policy and the post-Cold War world”, in The Department of State, *Dispatch*, *op. cit.*, vol. 4, n. 11, March 15, 1993, pág. 146-147; e: “Fact Sheet: GATT and the international trading system” in The Department of State, *Dispatch*, *op. cit.*, vol. 4, Supplement n. 3, August, 1993, pág. 17.

<sup>185</sup> Kyle Bagwell & Robert W. Staiger, “An economic theory of GATT”, in *The American Economic Review*, *op. cit.*, vol. 89, n. 1, March 1999, pág. 216-217.

conseqüências, que começam a ser percebidas, de "desindustrialização" de vários países latino-americanos não são levadas em conta.

Na Rodada Uruguai, um dos itens de grande importância para a estratégia de liberalização comercial dos EUA e que deve ser salientado foi a proteção dos direitos da propriedade intelectual: *copyrights*, patentes, marcas registradas e segredos industriais. Essa proteção, na sua argumentação, é responsável por um estímulo à inovação tecnológica e à criatividade e é essencial para uma competição internacional justa. Entretanto, não é salientada a diferença existente entre um período anterior, quando os EUA vendiam seus direitos de produção para desenvolver regiões importantes no contexto de Guerra Fria (principalmente o leste asiático), e o atual momento, de proteção dos interesses puramente econômicos americanos: "*The United States made intellectual property protection a major focus of its efforts in the Uruguay Round trade negotiations under the GATT.*"<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> "Fact Sheet: protection of intellectual property rights", in The Department of State, *Dispatch, op. cit.*, vol. 5, n. 10, March 7, 1994, pág. 126.

## Conclusão

*“Non! – Le moment de l'étuve, des mers enlevées, des embrasements souterrains, de la planète emportée, et des exterminations conséquentes, certitudes si peu malignement indiquées dans la Bible et par les Nornes et qu'il sera donné à l'être sérieux de surveiller. – Cependant ce ne sera point un effet de légende!”*

Arthur Rimbaud, “Soir Historique”,  
*Illuminations*.

A comparação das recomendações de políticas do centro capitalista para a periferia em seus diferentes contextos históricos – na década de 1960 e na de 1990 – evidencia uma grande diferença de interesses e objetivos. Como argumentado na introdução, na nossa perspectiva, é a Guerra Fria e suas implicações a grande responsável por essa inflexão, desde que observadas todas as mediações: a existência de um sistema econômico global, com seu centro nos EUA, a influência deste sobre as recomendações propostas pelos organismos econômicos internacionais, assim como a Terceira Revolução Industrial e as suas conseqüências.

Utilizamos a periodização de Hobsbawm para explicar as principais características do século XX: a oposição entre duas óticas rivais de organização do mundo e, conseqüentemente, da sua economia. Da mesma forma que Hobsbawm, Arrighi, Braudel e Wallerstein, acreditamos que as conjunturas econômicas específicas estão determinadas, em última instância, por um movimento do capitalismo mundial. Em nossa perspectiva, foi esse movimento, num contexto de disputa entre duas superpotências, que induziu certos objetivos políticos, que os permitiu serem primordiais em relação aos econômicos. Evidenciamos a ligação entre esses interesses políticos, notadamente americanos, e as recomendações de políticas econômicas propostas pelos organismos econômicos internacionais.

A partir da mesma perspectiva geral, procuramos apontar os principais itens de política econômica recomendados pelo centro capitalista no segundo período estudado, assim como os interesses político-econômicos vigentes no novo contexto mundial: na ausência da disputa internacional provocada pela Guerra Fria, os interesses econômicos ganharam relevância e preponderância sobre os políticos. Procuramos, também, apontar como esses interesses econômicos da grande potência mundial, os EUA, influenciam as políticas advogadas para o mundo inteiro, especialmente para os países em desenvolvimento da América Latina. E, com isso, tentamos demonstrar que estes países perderam muitos graus de liberdade na condução de suas políticas econômicas e perderam, mais importante ainda, a capacidade de orientar essas políticas na direção da promoção do

seu desenvolvimento econômico, tal como haviam feito durante as décadas anteriores. Seguindo os conceitos da economia política da Cepal e de seus revisores, a dependência externa dos países latino-americanos aumentou com o final da Guerra Fria.

Entretanto, após a crise asiática de final de 1997, é necessário salientar que o modelo do Consenso de Washington analisado neste trabalho passou a ser alvo de críticas profundas. Vamos apontar brevemente as principais críticas formuladas no interior do Banco Mundial, por seu vice-presidente, Joseph Stiglitz.

*“The more dogmatic versions of the Washington consensus fail to provide the right framework for understanding either the success of the East Asian economies or their current troubles. Responses to East Asia's crisis grounded in these views of the world are likely to be, at best, badly flawed and, at worst, counterproductive (...)The origins of the current financial crises lie elsewhere and their solutions will not be found in the Washington consensus..”*<sup>187</sup>

Segundo Stiglitz, várias das crenças do Consenso são, no mínimo, infundadas. Vários são os exemplos dados: o primeiro é relativo à privatização e ao papel do Estado na economia. Se pretende-se explicar o sucesso dos Tigres asiáticos, deve-se notar que grande parte deste sucesso é devido às empresas estatais (como as siderúrgicas, por exemplo) e que a insistência do Consenso para uma política de privatização e de mínima participação do Estado na economia deve ser revista. Da mesma forma, para todos os demais itens da agenda proposta pelo Consenso, há em geral uma confusão entre meios e fins:

*“So far I have argued that macroeconomic policy needs to be expanded beyond a single-minded focus on inflation and budget deficits; the set of policies that underlay the Washington consensus are not sufficient for macroeconomic stability or long-term development. Macroeconomic stability and long-term development require sound financial markets. But the agenda for creating sound financial markets should not confuse means with ends; redesigning the regulatory system, not financial liberalization, should be the issue.”*<sup>188</sup>

O fato de estas críticas terem sido formuladas, desde o início, no interior do Consenso, principalmente por Joseph Stiglitz, nos permite prever futuras mudanças nas recomendações dos organismos econômicos internacionais, mesmo se outros autores

---

<sup>187</sup> Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, 7 de Janeiro de 1998.

<sup>188</sup> Joseph Stiglitz, *More instruments and broader goals... op. cit.*, 7 de Janeiro de 1998.

continuam defendendo as premissas do Consenso<sup>189</sup>. Ainda não é possível antecipar a direção dessas prováveis novas recomendações mas é importante notar as críticas que estão sendo formuladas e que devem indicar o sentido das mudanças nas recomendações.

Como diria Hobsbawm, por ironia, foi a existência da ameaça comunista que possibilitou a idade de ouro do capitalismo, tanto para o seu centro, quanto para a periferia do sistema. Hobsbawm argumentou que foi a ameaça comunista que “salvou” o capitalismo de si mesmo; se ele estiver certo, agora nos resta formular uma solução e agir na direção do que poderá nos “salvar” do triste fim reservado à periferia.

---

<sup>189</sup> Stanley Fischer, “Reforming world finance: lessons from a crisis”, *in The Economist*, 3-9 de outubro de 1998; e Stanley Fischer, “The Asian crisis and the changing role of the IMF”, *in World Bank & International Monetary Fund, Finance & Development*, Washington DC, vols. 35; n. 2, junho de 1998.

## Referências Bibliográficas

### Fontes primárias

- The American Economic Review*, American Economic Association, Nashville TN, vol. 83-89, 1993-1999.
- BANKER, THE. *Interview with Dr. Raúl Prebisch, Secretary-General UNCTAD*, n. 499, Londres, setembro de 1967.
- \_\_\_\_\_. *Interview Mr. R. S. McNamara*, n. 517, Londres, março de 1969.
- \_\_\_\_\_. *The role of the World Bank*, Londres, outubro de 1951.
- CHENERY, Hollis B. "The Interdependence of investment decisions" [1ª. ed. 1959], in Arrow, Kenneth J. & Scitovsky, Tibor (eds.). *Readings in welfare economics*, London, George Allen and Unwin Ltd, 1969.
- DOCUMENTATION FRANÇAISE. *Problèmes économiques: sélection de Presse Française et étrangère*, Paris, 1950-1969.
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade, *The Results of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations: the legal texts*, GATT Secretariat, Geneva, Switzerland, June 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Revista brasileira de política internacional, *Acordo de garantia de investimentos entre o Brasil e os Estados Unidos da América*, ano IX, n. 33 e 34, março-junho de 1966.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Annual report*, Washington DC, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Articles of agreement*, United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, N.H., 1944, reimpressão de 1985.
- \_\_\_\_\_. *Occasional papers*, Washington DC, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Staff papers*, Washington DC, vol. 12-45, 1965-1998.
- LEWIS, William Arthur. "Economic development with unlimited supplies of labour", [1ª. ed. 1954], in Kanth, Rajani (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994.

- \_\_\_\_\_. *La Théorie de la croissance économique*, Paris, Payot, 1963. (trad. franc.) [1ª. ed. inglesa de 1955].
- NURKSE, Ragnar. "Some international aspects of the problem of economic development", [1ª. ed. 1952], in Kanth, Rajani (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Bulletin*, Paris, vol. VIII, n. 7, 1 abril de 1950.
- ROSTOW, W. W. "The Five stages-of-growth – a summary", [1ª. ed. 1960], in Kanth, Rajani (ed.). *Paradigms in economic development: classic perspectives, critiques, and reflections*, New York, M. E. Sharpe, 1994.
- SACHS, Jeffrey D. "Strengthening IMF programs in highly indebted countries" in GWIN, C. & FEINBERG, R. E et alii. *The International Monetary Fund in a multipolar world: pulling together*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.
- STIGLITZ, Joseph. "Economic Organization, information, and development", in CHENERY, Hollis B. & SRINIVASAN, T. N. (eds.). *Handbook of development economics*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., vols. 1-3, 1988.
- \_\_\_\_\_. "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus", *The 1998 WIDER Annual Lecture*, Helsinki, 7 de Janeiro de 1998.
- UNITED STATES OF AMERICA, DEPARTMENT OF STATE, *Bulletin: the official weekly record of United States Foreign Policy*, vols. XLVIII - LIX, U.S. Government printing office, Washington DC, 1963-1968.
- UNITED STATES OF AMERICA, DEPARTMENT OF STATE. *Dispatch*, vols. 4-8, U.S. Government printing office, Washington DC, 1993-1997.
- VRIES, Margaret G. de (ed.) *The International Monetary Fund 1966-1971 - the system under stress*, Washington DC, International Monetary Fund, 1976.
- WILLIAMSON, John. *The lending policies of the International Monetary Fund*, Washington DC, Institute for International Economics, 1982.
- \_\_\_\_\_. "What Washington means by policy reform", in WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?*. Institute for International Economics, Washington DC, 1990.
- WORLD BANK. *Annual World Bank conference on development economics*, Washington

DC, 1991-1996.

\_\_\_\_\_. *The World Bank Research Observer*, Washington DC, vol. 8-11, 1993-1996.

\_\_\_\_\_. *Staff occasional papers*, n. 3, Washington DC, 1967.

WORLD BANK & INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Finances et Développement*, Washington DC, vols. 1-5 e 28-36, 1964-1999.

Fontes secundárias

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1996 (trad. port.) [1ª. ed. inglesa em 1994].
- BACHA, Edmar L. & MENDOZA, Miguel R.(orgs.) *Recessão ou crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1987.
- BERGSTEN, F. & WILLIAMSON, J. *FMI e países em desenvolvimento: política e alternativas*, Rio de Janeiro, Nordica, 1985 (trad. port.).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1988.
- BLOCK, F. *Las origenes del desorden económico internacional*, Mexico, Fondo de Cultura, 1987 (trad. esp.).
- CANUTO, Otaviano. *Brasil e Coréia do Sul: os (des) caminhos da industrialização tardia*, São Paulo, Nobel, 1994.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*, Paris, Syros, 1994.
- COUTINHO, Luciano “A fragilidade do Brasil em face da globalização” in BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*, Rio de Janeiro, ed. Campus, 1996.
- FANELLI, J. M., FRENKEL, R. & ROZENWURCEL, G. *Growth and structural reform in Latin America, where we stand*. Artigo preparado para a conferência “The market and the state in economic development” realizada na USP, São Paulo, mimeo., 25-26 outubro de 1990.
- FIORI, José Luis. *A governabilidade democrática na nova ordem econômica*, Instituto de Estudos Avançados, USP, coleção Documentos, série Teoria Política, n. 13, novembro de 1995.
- \_\_\_\_\_. *O voo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*, Rio de Janeiro, UERJ, 1995.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 2ª ed., 1992.

- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Lia editor, 2ª ed., 1970.
- \_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 7ª ed., 1967.
- \_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *A nova dependência (dívida externa e monetarismo)*, Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 4ª ed., 1982.
- \_\_\_\_\_. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 2ª ed., 1981.
- \_\_\_\_\_. “O subdesenvolvimento revisitado” in *Economia e Sociedade*, revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 1, agosto de 1992.
- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.
- GONZALEZ, Manuel J. F. et alii. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989*, Rio de Janeiro, IPEA, 1990.
- GWIN, C. & FEINBERG, R. E et alii. *The International Monetary Fund in a multipolar world: pulling together*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.
- HOBSBAWM, Eric J. *The age of extremes: a history of the world, 1914-1991*, New York, Vintage Books, 1996.
- KRUGMAN, Paul. “The Fall and rise of development economics”, in RODWIN, Lloyd & SCHÖN, Donald A. (eds.). *Rethinking the development experience: essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Washington DC, Brookings Institution, 1994.
- LICHTENSZTEJN, Samuel & BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*, São Paulo, ed. Brasiliense, 1987 (trad. port.) [1ª ed. espanhola em 1986].
- LUCAS, Robert E., Jr. “On the mechanics of economic development”, in BECKER, R. & BURMEISTER, E. (eds). *Growth Theory*, vol. 1, Hants, England, Edwar Elgar Publishing (The International library of critical writings in economics, vol. 10), 1991.

- MELLO, João M. Cardoso de. *O capitalismo tardio*, São Paulo, ed. Brasiliense, 6ª.ed., 1987 (1ª. ed. em 1982).
- \_\_\_\_\_. "Consequências do neoliberalismo" in *Economia e Sociedade*, revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 1, agosto de 1992.
- MORAES, Reginaldo. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*, São Paulo, ed. Ática, 1995.
- OMAN, Charles & WIGNARAJA, Ganeshan. *L'évolution de la pensée économique sur le développement depuis 1945*, Paris, OCDE, 1991.
- PINTO, Aníbal. "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual" in *Revista de la CEPAL*, Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina, Santiago de Chile, segundo semestre de 1978.
- \_\_\_\_\_. "La internacionalización de la economía mundial y la periferia: significados e consecuencias" in *Revista de la CEPAL*, Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina, Santiago de Chile, dezembro de 1979.
- RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences PO, 1996.
- RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do Subdesenvolvimento da Cepal*, Rio de Janeiro, Ed. Forense Universitária, 1981 (trad. port.) [1ª. ed. espanhola em 1981].
- SAMPAIO JR., Plínio S. de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente*, tese de doutoramento, Campinas, I.E. Unicamp, mimeo, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Padrão de reciclagem da dívida externa e política econômica do Brasil em 1983 e 1984*, dissertação de mestrado, Campinas, IE.Unicamp, 1988.
- SILVA, Lígia Osório. "As leis agrárias e o latifúndio improdutivo" in *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, Seade, vol. 11, nº 2, abr/jun. 1997.
- SINGER, Paul. "Um histórico da globalização" in *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*, realizado na PUC-SP, São Paulo, vol. 1, 27-30 de maio de 1997.

- SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*, tese de doutoramento, Oxford, Universidade de Oxford, Somerville College, Trinity Term, 1982.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, Editora da Unicamp, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro - ensaios sobre economia brasileira*, Rio de Janeiro, Zahar editores, 9ª ed., 1981.
- TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luis. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1993.
- WILLIAMSON, John. *Economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 3ª ed., 1989 (trad. port.).