

## ASCENSÃO E QUEDA DO CONSENSO DE WASHINGTON

### O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington?\*

Moisés Naím

Editor da revista *Foreign Policy*

O que sofre mais transformações: a moda vinda de Paris e Milão ou as políticas econômicas receitadas por Washington e Wall Street aos países menos desenvolvidos ou pós-comunistas? Por mais frívola que possa parecer a comparação, uma revisão das idéias que guiaram, na década de 90, o pensamento e a tomada de decisões com relação às reformas econômicas revela que estas eram tão passageiras quanto o comprimento das saias e a largura das gravatas. A diferença, é claro, está no fato de a moda da política econômica ter influência sobre a maneira de viver de milhões de pessoas e as possibilidades futuras para os seus filhos.

As opiniões sobre o que leva um país à prosperidade sempre foram das mais diversas. A última década não fugiu à regra, no que diz respeito à variedade e à volatilidade das prescrições políticas difundidas entre acadêmicos, formuladores de políticas e os segmentos mais bem informados da comunidade internacional. No entanto, a década de 90 foi única em um aspecto importante. O mundo tinha a impressão de que havia um consenso claro e estável sobre as medidas necessárias a serem tomadas pelos países pobres para se tornarem mais prósperos. Essa ilusão se deve muito à inesperada popularidade do termo “Consenso de Washington”, nome dado pelo economista John Williamson, em 1989, a uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias. (Ver box *O consenso Original de 1989*).

As idéias resultantes do Consenso de Washington tiveram forte influência nas reformas econômicas de muitos países. No entanto, a maneira como estas idéias foram interpretadas variou bastante, assim como sua forma de implementação. Além disso, as dez recomendações originais do Consenso de Washington reinaram sem contestação por pouco tempo. Mudanças no cenário político e econômico internacional e novas condições internas aos países em transição criaram problemas que até mesmo os proponentes originais do Consenso não previram, demandando, assim, a busca de novas respostas. Algumas destas respostas complementavam as recomendações do Consenso de Washington. Outras, entretanto, contrariavam suas recomendações. Assim, os governos reformistas se deram conta de como metas políticas, que alguns anos ou meses antes eram consideradas a última etapa do processo de reforma, tornaram-se meras precondições para o seu sucesso. Novas metas, mais complexas e menos tangíveis foram incluídas na lista das condições necessárias para um desempenho econômico aceitável. Se isto era para ser o Consenso de Washington, imagina o que não seria a Confusão de Washington.

---

\* Reprodução autorizada pela *Foreign Policy* 118 (Spring 2000). Copyright 2000 pelo Carnegie Endowment for International Peace.

## A criação de um nome global

Justiça seja feita a Williamson: ele próprio foi vítima inocente do sucesso de seu útil resumo. Williamson não mediu esforços para se fazer entender quando formulou o Consenso de Washington. Muitas vezes procurou corrigir as interpretações errôneas de sua abordagem e esclarecer as nuances de sua estrutura conceitual. Seus esforços não foram suficientes para impedir as distorções que resultaram na vulgarização global e no constante emprego incorreto do termo. Assim, o termo Consenso de Washington adquiriu vida própria, tornando-se uma marca registrada conhecida mundialmente e utilizada independentemente de seu objetivo e, até mesmo, de seu conteúdo iniciais.

Como foi que um termo tão insignificante tornou-se tão popular? Para começar, a formulação do Consenso de Washington ao final dos anos 80 coincidiu com a queda repentina do sistema soviético. O desencanto com as idéias socialistas e com o planejamento central, que teriam certamente permeado muitos países em desenvolvimento fora do bloco soviético, despertou em toda parte uma necessidade urgente de idéias sobre como organizar a vida econômica e política destes países.

Qualquer ideologia desempenha o importante papel de servir como mecanismo sintetizador de idéias, que simplifica e organiza uma realidade, muitas vezes inacreditavelmente confusa. De certa maneira, o Consenso de Washington tornou-se um substituto temporário e inapropriado para as estruturas ideológicas globalizantes, das quais milhões de pessoas vieram a depender para formar suas opiniões sobre assuntos nacionais e estrangeiros, julgar políticas públicas e até mesmo para dirigir, em alguns aspectos, seus cotidianos. O sucesso do termo é resultado de seu tom auto-confiante (“o consenso”), de sua orientação prescritiva, de sua mensagem direcionada e de sua origem em Washington, a capital do Império vitorioso. A necessidade de as administrações pró-mercado recém-eleitas minimizarem os custos e maximizarem os benefícios das reformas econômicas que estavam sendo implementadas, assim como a falta de alternativas confiáveis apresentadas por uma oposição muitas vezes desacreditada, foram também aspectos que levaram ao sucesso do Consenso de Washington. Como se todos estes fatores não bastassem, o fato que realmente tornou o produto irresistível foi o FMI e o Banco Mundial decidirem condicionar o acesso a seus empréstimos à adoção de reformas políticas inspiradas no Consenso.

Infelizmente, a relativa simplicidade e a suposta confiabilidade do Consenso de Washington não foram vivenciadas pelas reformas liberalizantes ocorridas durante a década de 90. Os formuladores de políticas muitas vezes implementavam uma versão incompleta do modelo, e os resultados obtidos foram bem diferentes daqueles prometidos pelos políticos, esperados pelo público e previstos pelos modelos econométricos do Banco Mundial.

## A evolução do senso comum

O economista britânico Alfred Marshall certa vez afirmou que palavras curtas eram sinônimo de ciência econômica de má qualidade. Se formos nos basear nisso, a última década não teria lhe inspirado admiração. Corrupção, BAILOUTS, BAIL-INS, o Efeito Tequila, risco moral, CRONY CAPITALISM e globalização. Cada um

destes termos se tornou, em algum momento dos anos 90, o centro das atenções dos fervorosos debates entre especialistas, políticos e comentaristas interessados nas reformas econômicas. Nenhum destes termos apareceu, entretanto, na formulação original do Consenso de Washington.

O destaque dado a estes nomes, conceitos e à realidade que tentavam apreender foi resultado das muitas surpresas que prejudicaram a implementação das reformas de mercado. Apesar de a lista cheia de jargões parecer uma cacofonia de palavras desordenadas, seu conteúdo pode, na verdade, servir como indicador da evolução, nos últimos dez anos, do senso comum sobre as reformas liberalizantes.

Esta evolução seguiu um padrão. Quase sempre, o início era marcado pelo aumento da popularidade de um conjunto geral de recomendações políticas. Durante algum tempo, estas recomendações incorporavam, se não um consenso, pelo menos as opiniões de uma maioria influente de acadêmicos, intelectuais, redatores, funcionários de alto escalão do FMI, Banco Mundial e do Tesouro dos Estados Unidos. No entanto, sem muita demora, às vezes apenas alguns meses depois de se ter atingido um certo grau de conforto com relação às novas idéias, um acontecimento repentino colocava em dúvida a eficácia dessas idéias e, com o benefício do tempo, fazia com que parecessem um tanto tolas. Os novos dados, em geral, mostrariam que as principais lições obtidas com a última crise não levaram em conta determinado elemento relevante (freqüentemente resumido em termos do tipo “instituições fracas” ou “corrupção”), cuja importância crítica teria sido claramente salientada pela crise mais recente. Os dados também deixavam claro a necessidade de mais reformas.

Ao longo da década, autoridades dos países em transição empreenderam esforços inúteis em busca do sucesso, ao perceberem que as mudanças que deveriam implementar tornavam-se cada vez mais complexas e, às vezes, politicamente inviáveis. Presidentes e ministros da área econômica viram também suas preocupações serem denunciadas como prova de ignorância ou de falta de vontade política, enquanto que as novas exigências vindas de Washington e Wall Street eram apresentadas como mudanças razoáveis e conseqüentes com a incorporação das lições aprendidas com as novas experiências. O senso comum estava apenas “evoluindo”. Resistência às reformas eram rotuladas de “populismo”.

De maneira sintética, a evolução do senso comum no que diz respeito às reformas de mercado pode ser dividida em quatro conjuntos de descobertas, que seguiram aproximadamente uma seqüência cronológica nos anos 90: a descoberta da ortodoxia econômica, a descoberta das instituições, a descoberta da globalização e o redescoberta do subdesenvolvimento.

## A descoberta da ortodoxia econômica

Uma das incontestáveis contribuições históricas do Consenso de Washington foi ter marcado o fim da dicotomia entre a economia do desenvolvimento e a economia mainstream, que vinha fervilhando ao longo das décadas.

Hoje, pode parecer óbvio, por exemplo, que grandes déficits públicos e políticas monetárias frouxas alimentam a inflação. No entanto, vários países em desenvolvimento por muito dispensaram estas idéias considerando-as uma versão míope de “monetarismo”. Acreditava-se, sim, que a inflação era o resultado de condições “estruturais”, como a desigualdade da distribuição de renda e de riqueza.

Da mesma maneira, acreditava-se que um país menos desenvolvido não podia, de fato, beneficiar-se de investimentos estrangeiros e de um comércio mundial mais livre. Esta idéia era, e de certa maneira continua a ser, defendida nestes países. Logo, a prescrição do Consenso de Washington para que os governos acabassem com as barreiras contra as importações e exportações, contra o investimento estrangeiro e contra as transações com moedas estrangeiras bateu de frente com a antiga convicção de que os países em desenvolvimento tinham que proteger suas economias de um sistema internacional injusto e explorador.

A crise das dívidas dos anos 80 e o fim da guerra fria tornaram impossível para os governos sustentar políticas econômicas que não fossem fundamentadas em princípios econômicos estáveis ou que fossem baseadas em idéias que se opusessem ao investimento estrangeiro. Muitos países em desenvolvimento não tiveram outra opção além da de se entregar aos braços acolhedores, porém severos, do Consenso de Washington. Em troca, teriam que descobrir as políticas macroeconômicas ortodoxas e derrubar as estruturas protecionistas que haviam sido levantadas. Este processo ocorreu entre os países altamente endividados, desesperados por uma folga de suas muitas obrigações financeiras externas – uma folga, oferecida em troca da adoção de reformas econômicas.

Os debates econômicos nacionais tiveram, então, que redirecionar seu foco. Em muitos países, políticos e editores levantaram, com inusitada urgência, questões relacionadas à redução de déficits fiscais em conta corrente, ao invés de tratar de qual setor industrial seria o próximo candidato a “prioridade nacional” e, conseqüentemente, merecer subsídios e proteção. Os debates também tiveram que retirar de pauta os planos de expansão para as estatais (impossíveis de serem financiados com a nova restrição fiscal) para incluírem questões sobre privatização. Formuladores de políticas que até então nunca haviam ouvido falar em *long bond*, tiveram que se esforçar para entender o impacto de *debt-equity swaps* nas contas públicas e sua relação com os fluxos de investimentos estrangeiros.

Em muitos países, as reformas de mercado mostraram resultados rápidos e satisfatórios em termos de estabilidade de preços e, em alguns casos, crescimento econômico. Logo, no entanto, tornou-se evidente que a magia da macroeconomia ortodoxa tinha limites, se avaliada em sua capacidade de levar os países passando por reformas até um crescimento sustentável e equitativo.

## A descoberta das instituições

No dia primeiro de janeiro de 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) foi oficialmente posto em ação. Este também foi o dia em que o Exército Zapatista de Libertação Nacional liderou um protesto em Chiapas, pegando de surpresa, não só a administração do presidente Carlos Salinas, como também o mundo de admiradores que se maravilharam com as reformas mexicanas pró-mercado.

Talvez a data também devesse marcar o dia em que políticos, formuladores de políticas, especialistas em reformas econômicas e jornalistas do mundo inteiro começaram a levar seriamente em conta a mensagem de que, apesar de serem necessárias, as reformas macroeconômicas não seriam suficientes para colocar um país no caminho da prosperidade. De fato, em toda parte, os proponentes do Consenso de Washington

fizeram uso do exemplo mexicano para defenderem sua causa. O Nafta havia sido a confirmação final de que as reformas de mercado funcionam e possibilitam um país pobre a iniciar sua caminhada para juntar-se ao grupo dos países mais desenvolvidos. Mas a revolta armada em Chiapas abalou essa suposição.

Os países em transição estavam descobrindo que o crescimento econômico pouco importava, se os hospitais continuavam sem remédios e que um mercado acionário ascendente podia ser perigoso, se o equivalente nacional para o *U.S. Securities and Exchange Commission* fosse ineficiente. Uma taxa de câmbio que barateasse os produtos nacionais no exterior não era suficiente para sustentar uma estratégia de crescimento econômico pró-exportação se a ineficiência e a corrupção paralisassem os portos. Uma reforma fiscal de nada serviria se os impostos não pudessem ser arrecadados. A eliminação das restrições ao investimento estrangeiro, ainda que indispensável, para atrair capital externo, era pouco para tornar um país internacionalmente competitivo na corrida para atrair investimentos externos de longo prazo. Um sistema judicial confiável, uma mão-de-obra bem qualificada e uma infra-estrutura eficiente de telecomunicações eram alguns dos fatores adicionais que fariam diferença para atrair investidores estrangeiros.

Resumindo, tornou-se óbvio que instituições mais fortes e eficazes eram urgentemente necessárias para complementar as mudanças nas políticas macroeconômicas.

Uma vez descobertas as “instituições”, nenhum discurso ou artigo de política econômica sobre reformas de mercado podia ser escrito sem que fizesse menção à necessidade de instituições mais fortes. Infelizmente, idéias sobre como implementar tais reformas institucionais eram bem menos freqüentes.

## A descoberta da globalização

Foi certamente de uma grande ironia o Consenso de Washington não ter levado em conta o fenômeno da globalização. Essa omissão é, de fato, irônica, porque a eliminação de obstáculos ao comércio e investimento internacionais – que possibilitou grande parte da integração econômica que o mundo presenciou na década de 90 – deve muito à influência que Consenso de Washington teve nos países em transição.

O que o Consenso de Washington deixou de oferecer foi um conjunto de políticas capaz de possibilitar às economias recém abertas lidarem melhor com as conseqüências da globalização, principalmente na esfera financeira. Apesar dos anos 90 serem lembrados pelo grande número de países que passaram por reformas de mercado, também serão lembrados pelas periódicas crises financeiras que abalaram estes mesmos países e que atravessaram fronteiras rápida e inesperadamente. Apenas entre 1994 e 1999, dez países de renda média passaram por significativas crises financeiras, abalando seus sistemas financeiros, falindo seus bancos, anulando os ganhos econômicos acumulados durante os trabalhosos anos das reformas e, em alguns casos, desencadeando desordens políticas severas. Também criaram a demanda por mudanças nas regras e instituições que governam o sistema financeiro internacional.

Mas estas crises, na sua maioria, nos deixaram as seguintes perguntas: será que a liberalização financeira é de fato boa idéia? E a liberalização comercial? Os países devem determinar suas taxas de câmbio ou permitir que o valor de suas moedas seja determinado pelo mercado? A combinação de aumento de juros

com aperto fiscal – muitas vezes recomendada pelo FMI nestas crises – é um bom remédio ou é um veneno que debilita o paciente e torna a doença ainda mais acentuada e difícil de ser curada? O FMI deve ser abolido ou fortalecido? As medidas tomadas para aliviar um país em crise sinalizam estabilidade ou instabilidade global? Assim, o Consenso de Washington acabou se transformando em um desagradável debate público entre especialistas sobre como abordar e concretizar as reformas de mercado em uma economia global. (Ver texto “É a isso que vocês chamam Consenso?”).

## A redescoberta do subdesenvolvimento

Ao longo de boa parte da última década, a principal preocupação entre os especialistas era com relação à estabilidade das reformas. Hoje, a preocupação com a sustentabilidade da democracia, em países que passam por reformas, da Rússia ao Perú, da Indonésia à Venezuela, adquiriu igual importância. Existe uma conscientização maior sobre os perigos de um cenário econômico internacional capaz de desencadear, periodicamente, crises financeiras que põem em risco, da noite para o dia, os resultados de anos de reformas. Amenizar a pobreza continua a ser um objetivo de maior relevância, mas agora a preocupação com o aumento da desigualdade social e suas conseqüências ocupa uma posição central. A desigualdade não é considerada apenas uma ameaça à estabilidade política, mas também principal obstáculo para a competitividade internacional.

A agenda da transição econômica tornou-se maior e infinitamente mais complexa. O presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn alegou que “não podemos adotar um sistema no qual os aspectos macroeconômicos e financeiros são abordados separadamente dos aspectos estruturais, sociais e humanos de um país, e vice-versa.” Algumas das preocupações que parecem estar por trás das idéias de Wolfensohn são similares àquelas discutidas nas décadas de 40 e 50 e chamadas então de “economia do desenvolvimento”. Discutia-se que o subdesenvolvimento não podia ser detido sem uma abordagem que desse ênfase à importância das instituições, da desigualdade, dos “fatores estruturais”, das especificidades culturais e das restrições impostas pelo cenário econômico internacional.

Uma importante diferença no atual renascimento destas idéias clássicas está no fato de as declarações sobre as prioridades do processo de transição, sobre a agenda econômica ou sobre as “novas estruturas para o desenvolvimento”, necessitarem de um prefácio que esclareça a importância de fundamentos macroeconômicos estáveis. Depois deste esclarecimento, a lista de recomendações oferece um conjunto de transformações na esfera social – governos honestos, um sistema judiciário imparcial, funcionários públicos bem remunerados e preparados, sistemas regulatórios transparentes e assim por diante.

O paradoxo é que qualquer país capaz de alcançar exigências tão rigorosas já se encontra entre os países desenvolvidos. As medidas prescritas para alcançar este estado utópico são em si mesmas objetivos utópicos. Estas aspirações não são inválidas. São, entretanto, pretensiosas. O desafio que se coloca diante das autoridades é o de ter a capacidade de usar as inúmeras lições acumuladas ao longo das décadas de esforços para criar agendas que incluem exigências intermediárias e objetivos mais viáveis.

## Os cinco itens da reforma econômica

Os anos 90 começaram com uma expectativa geral de que alcançar sólidos fundamentos macroeconômicos que fossem voltados para o mercado era a chave para a prosperidade que sempre escapou aos países pobres. A década terminou com a compreensão, frustrante e realista, de que uma sólida macroeconomia não é um objetivo, mas sim uma pré-condição. Ficou mais claro, também, que a receita para a prosperidade tem muitos ingredientes e que suas exatas quantidades, misturas e modo de preparo não são bem conhecidos. Além disso, também redescobrimos que alcançar a prosperidade é muito mais difícil e leva muito mais tempo do que se podia facilmente acreditar durante os poucos anos triunfais que se seguiram à queda do Muro de Berlim, ao "Fim da História", e ao movimento mundial em direção a economias de mercado mais livres.

A procura por uma boa síntese das políticas públicas que devem ser usadas para promover o progresso continuará. Não há um consenso sobre esse assunto, quando o que está em pauta não são objetivos gerais, e sim os meios específicos para alcançá-los. No entanto, os anos 90 nos serviram para mostrar as áreas que requerem atenção. Elas podem ser agrupadas em cinco categorias gerais: instabilidade econômica internacional, investimento, desigualdade, instituições e ideologia. Independente da maneira como se apresente a reforma econômica no futuro, qualquer consenso que surgir deve oferecer respostas sólidas para essas questões.

### A instabilidade econômica internacional

Enquanto fortes choques internacionais periodicamente obstruírem a evolução das economias em transição, será difícil concretizar qualquer ganho produzido pelas políticas vigentes hoje. A solução não é a de aguardar uma nova "arquitetura financeira global", que eliminaria os efeitos do funcionamento da economia internacional. Tampouco a de impor um conjunto de obstáculos semi-protetionistas ao comércio e aos fluxos de investimento para proteger a economia de choques externos.

Ao invés disso, os países terão que desenvolver um conjunto de instituições e políticas capazes de suavizar o impacto dos choques futuros, e é bom contar com eles. Exemplos de tais medidas são o compromisso com sistemas bancários fortes e bem supervisionados, o estabelecimento de uma rede de possíveis linhas de crédito internacionais, a criação de processos de orçamento público e instituições que freiem os efeitos dos choques externos ao invés de ampliá-los e, finalmente e da mesma importância, o estabelecimento de um regime de taxa de câmbio que dissipe o impacto de choques externos. Muitos países já começaram a caminhar nesse sentido, e alguns têm progredido significativamente em aceitar que a volatilidade do sistema financeiro internacional tenha vindo para ficar e que o melhor é estar preparado, antes que o próximo choque os atinja. No entanto, nenhuma fórmula unanimemente aceita está disponível para assegurar a coexistência pacífica de um país com uma economia global volátil. Além disso, a maioria dessas medidas precisa de instituições eficazes, que é uma das categorias também sem respostas claras.

## Investimento

Não há crescimento econômico sem investimento, e sem crescimento econômico não há política econômica que se sustente. O crescimento econômico nem sempre é o suficiente para combater a pobreza e certamente não é sinônimo de desenvolvimento. Por outro lado, sem crescimento todas as demais tentativas de combater a pobreza fracassam.

De acordo com essa perspectiva, tanto as taxas de poupança doméstica, quanto o investimento estrangeiro tornam-se variáveis críticas. Pesquisas recentes demonstram que é melhor entender as altas taxas de poupança doméstica como consequência resultante da implementação bem sucedida de uma variedade de outras políticas do que como um objetivo a ser alcançado.

Mesmo que uma alta taxa de poupança doméstica não impeça que a economia de um país quebre, a exemplo da crise asiática, ela é necessária para o desenvolvimento de um sistema financeiro forte que possa ajudar a amortecer os choques externos na economia. Na maioria das vezes, no entanto, uma elevada poupança interna e capitais estrangeiros são necessários para financiar os altos investimentos que a maioria dos países em transição requerem para suprir a demanda por infra-estrutura e serviços sociais.

Dadas as necessidades por novas tecnologias e a magnitude da demanda por investimentos, a dependência de capital estrangeiro manter-se-á significativa ainda por muitos anos. Países que apresentem a combinação de condições econômicas e políticas públicas que sejam atraentes para investidores privados, em geral (e investidores estrangeiros em específico) terão mais facilidade para obter recursos para seus programas sociais e para criar suporte público para as políticas que estão implantando. A capacidade de atrair e manter investimentos privados será um fator crucial para a estabilidade econômica de um país e para a sustentação de políticas capazes de melhorar, a longo prazo, as condições de vida dos menos privilegiados.

Também vale a pena recordar que muitos episódios de fugas massivas de capital tendem a transformar a maioria dos investidores domésticos em investidores internacionais. Portanto, as condições necessárias para atraí-los e motivar algum grau de repatriação de capital não diferem tanto do conjunto de incentivos que todos os demais investidores estrangeiros requerem, em geral, para investir seu dinheiro em determinado país.

## Desigualdade

Apesar da pobreza continuar sendo um foco da atenção política, ela agora divide essa atenção com a desigualdade de renda. A desigualdade não é um fenômeno novo mas, nos últimos anos, tem se tornado questão central nos debates políticos ao redor do mundo. Além disso, o debate público sobre desigualdade tem se intensificado com a disseminação da democracia e o concomitante aumento de apurações feitas pela imprensa.

Essa conscientização de um problema cada vez mais profundo vai certamente pressionar os governos a tomar medidas rápidas contra a desigualdade e a mostrar resultados tangíveis na redução das disparidades de rendas. Em alguns países, esses esforços resultarão em nada além de discursos populistas e adoções de políticas confiáveis na teoria, mas que na prática só aumentam a desigualdade e inibem o desenvolvimento. Exemplos disso, a adoção de políticas protecionistas ao comércio e ao investimento, medidas que afastam os investidores

sem distribuir riqueza, redes de segurança social que não podem ser financiadas sem gerar déficits inflacionários, leis trabalhistas que beneficiam demasiadamente aqueles já empregados, reduzindo as oportunidades e renda dos trabalhadores desempregados, que são os mais necessitados, ou o apoio às demandas sindicais que prejudicam a capacidade do estado de oferecer serviços sociais. Essas políticas freqüentemente atrasam o crescimento, aumentam a pobreza e retardam qualquer progresso significativo para uma distribuição de renda mais justa. Em outros países, a busca pela minimização da desigualdade pode levar a uma atenção saudável para a necessidade urgente de melhorar a atuação de instituições públicas, especialmente aquelas responsáveis pela educação e pela saúde dos mais carentes.

## Instituições

As instituições do setor público são o buraco negro das reformas econômicas. Na maioria dos países, elas absorvem esforços e investimentos que resultam em um retorno ridiculamente baixo para a sociedade, distorcem mercados de trabalho, reduzem a produtividade geral dos países, prejudicam a competitividade internacional e tornam-se facilmente vítimas de interesses particulares. As instituições públicas estão, freqüentemente, no centro da corrupção que corrói o sistema político de um país.

Desde tempos imemoriais, instituições ineficientes estão na raiz da incapacidade da maioria dos países em desenvolvimento de alcançarem padrões de vida mais elevados. A eliminação de dispositivos de controle governamentais e a desregulação de muitos setores da atividade econômica, junto com maior prudência nos gastos públicos, têm feito maravilhas para aliviar alguns dos problemas que infestam o ambiente institucional desses países.

No entanto, na maioria dos países pobres, as instituições do setor público não funcionam adequadamente ou simplesmente não funcionam. Muitas, tais como escolas, hospitais ou departamentos de polícia - que se vêem desnorteadas por uma demanda explosiva de serviços - não possuem, e nunca possuíram, funcionários e equipamentos adequados para suprir estas demandas. Outras estão paralisadas por leis trabalhistas e várias regulamentações que sufocam qualquer tentativa de eficiência. Outras ainda, tais como agências alfandegárias, presídios, ou comitês de subsídios agrícolas, estão em geral corroídas pela corrupção até a raiz. Renovar uma instituição requer um esforço a longo prazo e uma capacidade de lidar com complicados desafios políticos e técnicos que não apresentam nenhuma solução predeterminada. Além disso, a reforma das instituições está vulnerável às descontinuidades políticas e à volatilidade econômica. Uma troca de ministro ou um repentino corte orçamentário pode acabar com anos de esforços para montar equipes competentes ou modernizar a cultura organizacional de uma agência pública.

Um sólido ambiente macroeconômico e um setor privado competitivo são necessários. Porém, estabilidade e reformas de mercado estão fadados ao fracasso na ausência de um forte e eficiente setor público. O verdadeiro desafio será o de assegurar que a urgente necessidade de fortalecer as instituições (e portanto a vontade política de alocar recursos massivos a essas iniciativas) não ultrapasse o limitado conhecimento existente de como fazer isso da maneira correta. Mais uma vez, qualquer progresso que possa ser alcançado na expansão e consolidação das reformas de mercado vai depender da identificação de abordagens confiáveis para a criação de instituições que não vemos hoje.

## Ideologia

As transições profundamente turbulentas para economias de mercado na antiga União Soviética, nos países centro-europeus e na América Latina, assim como na crise financeira asiática, são freqüentemente exibidas como exemplos de falência das abordagens neoliberais em voga durante os anos 90. No entanto, reformas de mercado têm exibido uma surpreendente capacidade de recuperação na maioria dos países. Com base na magnitude do ataque retórico contra a globalização e reformas de mercado, todos os tipos de medidas protecionistas já deveriam ter aleijado o sistema mundial de comércio e investimento. Da mesma maneira, as reformas econômicas adotadas ao redor do mundo nos últimos dez anos deveriam ter sido sujeitas a uma reversão no atacado. Mas nada disso aconteceu. Algumas mudanças inesperadas nas reformas econômicas têm acontecido e a velocidade do processo de reforma têm, certamente, diminuído. Na verdade, a reação negativa às reformas de mercado tem se manifestado mais nos discursos do que em políticas concretas.

No entanto, um desconforto generalizado quanto à direção política dos últimos dez anos levou à busca por um modelo de mercado livre, que reconheça um papel importante para o estado e preste mais atenção às políticas sociais. Em alguns países, essa busca pode levar a tentativas que divergem drasticamente de algumas das idéias básicas dos anos 90, idéias que hoje sabemos ser necessárias, mas não suficientes. Essas iniciativas provavelmente, culminarão em uma grande catástrofe econômica e política e em um eventual retorno às principais características da abordagem agora em moda. Em outros países, a busca pode resultar em inovações e refinamentos que, enquanto respeitam a necessidade de equilíbrios macroeconômicos e evitam uma confiança exacerbada no estado, podem acelerar o desenvolvimento econômico e social.

Mas um desenvolvimento acelerado não significa resultados instantâneos. Países em desenvolvimento precisarão de um tempo considerável para colher os benefícios dessas políticas. Em décadas passadas, muitos desses países eram dirigidos por regimes autoritários, que dependiam do fervor ideológico e de um mecanismo de estado repressivo para sustentar políticas que davam poucos resultados. Por falta de um embasamento ideológico mais profundo, as reformas implementadas hoje estão mais vulneráveis à impaciência de sociedades democráticas mais abertas.

Se os países em desenvolvimento quiserem ganhar tempo para fazer com que estas reformas funcionem, eles terão que confiar em um compromisso ideológico compartilhado que emerge de dentro, não imposto de fora. Na ausência de uma ampla base social de sustentação, a aceitação (e a estabilidade) dessas reformas dependerá da manutenção de um alto nível de desempenho que, na maioria dos casos, é irreal. A ideologia produz paciência - as pessoas estão dispostas a darem uma chance à mudança se acreditarem que os princípios por trás dela são sólidos e que, no fim das contas, serão beneficiadas. Mas se a ideologia for imposta em uma nação, então é apenas uma questão de tempo até que as pessoas desconfiem de suas intenções e se tornem impacientes quanto aos seus resultados. O desafio central para os reformadores econômicos é o de alimentar um compromisso amplamente compartilhado com um conjunto de políticas que podem levar anos para dar frutos. Esta tarefa, no entanto, seria muito mais fácil se eles não se sentissem compelidos a se submeterem a uma nova onda econômica a cada dois ou três anos. A paciência de países em desenvolvimento não será cobrada pela volatilidade da economia global, mas pela volatilidade das inconstantes demandas e prescrições que surgem de Washington e Wall Street.

## O consenso original de Washington de 1989<sup>1</sup>

**Disciplina fiscal.** Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.

**Reforma tributária.** A base de arrecadação tributária deve ser ampla e as MARGINAL TAX RATES moderadas.

**Taxas de juros.** Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capitais e aumentam a poupança local.

**Taxas de câmbio.** Países em desenvolvimento devem adotar uma taxa de câmbio competitiva que favoreça as exportações tornando-as mais baratas no exterior.

**Abertura comercial.** As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.

**Investimento direto estrangeiro.** Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto ser incentivados.

**Privatização.** As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um “interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que tem.” As estatais devem ser privatizadas.

**Desregulação.** A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.

**Direito de propriedade.** Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riqueza.

## É a isso que vocês chamam consenso?

Enquanto a mídia dos países em transição apresenta duras denúncias contra o Consenso de Washington, a mídia nos Estados Unidos também traz fortes ataques de economistas influentes contra... si mesmos. Por exemplo, Joseph Stiglitz, o antigo economista chefe do Banco Mundial, freqüentemente expressava duras críticas à maneira como o FMI lidou com a crise asiática e a transição Russa. Estas opiniões levaram Anders Aslund, um especialista em Rússia do Carnegie Endowment for International Peace, a falar para a revista *The Economist* que “sem saber de nada, [Stiglitz] abre a boca para dizer qualquer estupidez que vem a cabeça.”

Paul Krugman do MIT também se perguntou porque os economistas do FMI optaram por “jogar fora os livros didáticos” frente à crise asiática e a prescrever medidas de impacto que só fizeram piorar a situação. Michael Musa, economista chefe do FMI, simplesmente respondeu que aqueles que acreditam que uma política monetária frouxa teria amenizado a luta dos países atingidos pela crise estão “fumando alguma coisa que não é de todo legal.”

Também economista do MIT, Rudiger Dornbusch dirigiu suas críticas a Stiglitz, dizendo que “se há uma instituição a ser acusada de mal procedimento, esta seria o Banco Mundial.” Enquanto isso, Stiglitz e o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, apresentaram uma “estrutura de desenvolvimento compreensiva”, baseada numa abordagem “holística” para lidar com os problemas do subdesenvolvimento. Esta declaração levou o respeitado economista da Universidade de Columbia, Jagdish Bhagwati, a ponderar nas páginas do *Financial Times* sobre o que poderia explicar as falácias e as suposições equivocadas nas quais Wolfensohn e Stiglitz basearam suas idéias.” Ele concluiu que talvez tenha sido resultado de “simples ignorância.” No dia seguinte, T. N. Srinivasan, da Universidade de Yale, botou de lado as idéias de Wolfensohn e Stiglitz, considerando-as “banais e simples clichês”.

Estes debates não são debates entre socialistas desconstrucionistas e economistas matemáticos americanos. São discordâncias entre as pessoas mais respeitadas e influentes da área econômica que dividem predisposições ideológicas favoráveis em relação a mercado, capital privado, livre-comércio livre e investimento.

<sup>1</sup> Fonte: “What Whashington Means by Policy Reform” in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington: Institute for International Economics, 1990).