

Uma Nova Agenda Econômica e Social  
para a América Latina



**Novas agendas de desenvolvimento  
para a América Latina:  
páginas de consensos, dissensos e espaços vazios**

Rudi Rocha

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

**Coordenadores do projeto:** Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

**Equipe Executiva:** Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0  
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



# **Novas Agendas de Desenvolvimento para a América Latina: Páginas de Consensos, Dissensos e Espaços Vazios**

Rudi Rocha

## **1. Introdução**

Nos anos 1990 os países latino-americanos vivenciaram momentos de esperança e frustração. O início da década foi marcado por uma incisiva reorientação das diretrizes gerais de política econômica: o modelo de substituição de importações foi extinto e uma nova agenda de reformas estava sendo implementada. O componente de otimismo da nova estratégia em curso era reforçado por taxas altas de crescimento, pela queda dos níveis de pobreza e pelo controle do fenômeno hiperinflacionário.

Na direção contrária ao otimismo, entretanto, a segunda metade dos anos 1990 expôs toda a fragilidade da América Latina. As crises financeiras internacionais representaram um duro golpe às expectativas. Na região como um todo, incluindo os países do Caribe, a taxa média anual de crescimento do PIB no período 1997-2001 desacelerou para 1,6%. A pobreza voltou a aumentar, assim como as tensões políticas e distributivas.

Quando o véu do crescimento caiu ao final dos anos 1990, veio à tona um processo acelerado de avaliação do impacto das reformas e um intenso questionamento das diretrizes reformistas. Juntamente com a vulnerabilidade e a instabilidade macroeconômica (a despeito da estabilidade de preços), verificou-se que a década de 1990 estava sendo também marcada pela deterioração do mercado de trabalho e pelo aumento da informalidade, pela aguda crise urbana e metropolitana, por problemas de regulação e pela frustração em relação ao inflexível quadro de desigualdades sociais.

O descontentamento em relação ao desempenho recente dos países da América Latina provocou o início de um debate sobre as novas diretrizes do desenvolvimento na região, sobretudo a partir de 1997-98. Começaram a entrar em cena, cada vez com mais força, elementos até então negligenciados pela agenda do início da década, como a importância das instituições, a vulnerabilidade macroeconômica, o tema da inovação, as questões sociais, a pobreza e a desigualdade.

É neste contexto que os objetivos do presente trabalho se inserem. Pretende-se analisar o surgimento recente das novas agendas de desenvolvimento para a América Latina, destacar seus fatos estilizados e, principalmente, traçar pontos de consenso, dissenso e as páginas que permanecem em branco.

O artigo está estruturado como se segue. As duas próximas seções oferecem um panorama simplificado da evolução do pensamento econômico sobre América Latina, desde a década perdida, passando pelo Consenso de Washington, até a segunda metade dos anos 1990, quando o desempenho econômico dos países da região torna-se insatisfatório. Na quarta seção selecionam-se e descrevem-se cinco novas agendas de desenvolvimento de maneira a cobrir um espectro amplo de visões sobre América Latina. Na quinta seção, elabora-se um quadro síntese e destacam-se os principais pontos de consenso e dissenso das abordagens analisadas. Também nesta seção apresentam-se as páginas em branco, i.e., uma série de elementos interpretados como relevantes, mas que não têm sido considerados pelas novas agendas. Na seção de considerações finais, à luz dos pontos investigados ao longo do artigo, elabora-se uma lista dos principais elementos que não podem faltar a uma agenda de desenvolvimento.

## **2. Da Década Perdida ao Consenso de Washington.**

Os anos 1980 representaram para a América Latina um momento de inflexão tanto em termos de atividade econômica quanto no campo das idéias. Foram tempos de profunda crise e de reorientação das estratégias de crescimento e desenvolvimento. O liberalismo econômico foi apresentado aos países latino-americanos como resposta a um modelo de intervencionismo estatal e proteção comercial que já sinalizava esgotar-se na década anterior.

O modelo de industrialização por substituição de importações, que sustentara por décadas um crescimento econômico sem precedentes na América Latina, mostrava-se em seu limite em meados dos anos 1970. A estagnação da produtividade total dos fatores refletia-se em rendimentos fortemente decrescentes. A sustentabilidade do financiamento do modelo era contestada em vista da rápida elevação de déficits fiscais, das taxas de

inflação e da dívida externa. Os desequilíbrios macroeconômicos progressivamente tornavam as economias latino-americanas mais vulneráveis. O aperto da política monetária nos EUA no início dos anos 1980 desencadeou a crise da dívida externa e confirmou o já anunciado prelúdio de uma década perdida – anos de estagflação, empobrecimento generalizado e deterioração ainda maior do quadro de desigualdades sociais<sup>1</sup>.

A história econômica da década perdida e do pensamento econômico na América Latina insere-se em um contexto mais amplo de crise mundial. As estratégias de crescimento da maioria dos governos nos anos 1970 baseavam-se na suposição de que as dificuldades que o sistema capitalista enfrentava a partir do choque dos preços do petróleo eram temporárias. Apesar da redução na produção industrial dos países desenvolvidos em 10% e de 13% de queda no comércio internacional no período 1973-75, havia a percepção de que as políticas econômicas que haviam servido tão bem às décadas do pós-guerra ainda funcionariam. A história dos anos setenta foi a de governos comprando tempo e replicando receitas keynesianas de administração da economia<sup>2</sup>.

Não obstante ao continuísmo das políticas, no campo das idéias a orientação econômica liberal ganhava espaço e oferecia-se como solução à crise a partir de uma retórica centrada nos princípios da economia de mercado e da propriedade privada, da prudência fiscal, do protagonismo do setor privado em detrimento ao público. O recém criado Prêmio Nobel de economia (1969) laureou o pensamento liberal de Friedrich von Hayek em 1974 e de Milton Friedman em 1976. No campo político, ao final dos anos 1970 e início dos 1980, são eleitos os conservadores Thatcher, no Reino Unido (em 1979) e Reagan, nos EUA (em 1981).

Na América Latina, em meados dos anos 1980 e em um momento sombrio da crise da dívida, surge como marco inicial da reorientação do pensamento em política econômica o estudo *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, dos economistas Bela Balassa, Gerardo Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski e Mario Henrique Simonsen<sup>3</sup>. Embora livre da simbologia ideológica e da carga teórica radical propagada pelos pensadores de Mont Pellerin (Hayek-Friedman), este trabalho apresentava uma nova agenda de políticas

---

<sup>1</sup> Thorp (1998) é uma recente referência sobre a história econômica da América Latina.

<sup>2</sup> Hobsbawm (1995) e Armstrong, Glyn e Harrison (1995).

<sup>3</sup> Balassa et al. (1986). O estudo foi encomendado pelo *Institute for International Economics* (Washington D.C., EUA).

públicas para a região, representando uma ruptura incisiva frente à idéia que ainda prevalecia nos países latino-americanos e que servira de base às estratégias de desenvolvimento em curso na região por décadas, segundo a qual a industrialização *tardia* exigia uma intervenção massiva do Estado na economia.

Os autores argumentavam que o modelo de substituição de importações, de fato construtivo em sua fase inicial, tornava-se naquele momento uma restrição ao desenvolvimento industrial. O estudo defendia a interpretação dos déficits fiscais enquanto limite à poupança e ao financiamento do crescimento de longo prazo e não como estímulo *keynesiano*. Defendiam-se taxas de câmbio competitivas para incentivar as exportações e a liberalização das importações. Criticavam-se o intervencionismo estatal e as empresas de propriedade do Estado e argumentava-se que os gastos públicos deveriam concentrar-se na provisão de serviços públicos e de estrutura para um bom funcionamento da atividade econômica. O novo modelo econômico adotado no Chile nos anos 1970, e cujos resultados positivos apareciam em meados dos anos 1980, reforçava o argumento e servia como exemplo a ser seguido<sup>4</sup>.

O documento foi inicialmente mal recebido na América Latina, visto que representava um choque à tradicional abordagem de política econômica em curso por décadas na região. No entanto, o fato é que na segunda metade dos anos 1980 as ações começaram a mudar rapidamente<sup>5</sup>. Em 1989, na ocasião do Plano Brady de renegociação da dívida externa latino-americana, alguns países da região já implementavam um conjunto de medidas em sintonia com a agenda de reformas defendidas por Balassa *et all* (1986). No México ocorre em 1989 uma ampla abertura da conta de capitais e eliminam-se restrições ao investimento estrangeiro. Entre 1985 e 1990 a Bolívia elimina restrições comerciais, desregula a taxa de juros e o mercado de capitais, aumenta impostos e corta gastos públicos. No mesmo período a Colômbia diminui as tarifas alfandegárias e os subsídios às exportações. Na Costa Rica e no Uruguai surgem medidas similares na segunda metade dos anos 1980<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Na segunda metade dos anos 1970, mais precisamente entre 1974 e 1981, o Chile adotou medidas como a redução de tarifas alfandegárias, a privatização dos bancos, a abertura financeira ao investimento estrangeiro, uma política monetária passiva e um ajuste fiscal drástico, via corte de gasto público (Cepal, 1995). Deve-se lembrar, contudo, que houve correção de políticas após grave crise no balanço de pagamentos.

<sup>5</sup> Williamson (2003).

<sup>6</sup> Cepal (1995).

Com o objetivo de compreender até que ponto as reformas estavam sendo adotadas na América Latina e dar subsídio à discussão em curso nas agências de Washington e no Congresso norte-americano sobre a renegociação da dívida dos países da região, o *Institute for International Economics* organiza em novembro de 1989 a conferência *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Em um artigo de provocação para os debates, o coordenador do evento, John Williamson, lista 10 reformas que ele acreditava serem consensualmente aceitas em Washington (pelo Tesouro Americano, Fundo Monetário Internacional, BID e Banco Mundial) e consideradas imperativas aos países da região naquele momento. Segundo a introdução do artigo<sup>7</sup>:

*“No statement about how to deal with the debt crisis in Latin America would be complete without a call for the debtors to fulfill their part of the proposed bargain by “setting their houses in order,” “undertaking policy reforms,” or “submitting to strong conditionality.” The question posed in this paper is what such phrases mean, and especially what they are generally interpreted as meaning in Washington. Thus the paper aims to set out what would be regarded in Washington as constituting a desirable set of economic policy reforms. An important purpose in doing this is to establish a baseline against which to measure the extent to which various countries have implemented the reforms being urged on them. (...) The paper identifies and discusses 10 policy instruments about whose proper deployment Washington can muster a reasonable degree of consensus.”* (Williamson, 1990, p.1).

Os 10 pontos de consenso foram então listados e descritos. Em suma, sintetizam-se em: (i) disciplina fiscal; (ii) reorientação do gasto público para prioridades sociais; (iii) reforma fiscal, com a ampliação da base tributária e moderada taxa marginal de tributação; (iv) liberalização das taxas de juros; (v) taxas de câmbio competitivas; (vi) liberalização comercial; (vii) abertura ao investimento estrangeiro direto; (viii) privatizações; (ix) desregulamentação dos mercados (barreiras à entrada e à concorrência) e; (x) proteção aos direitos de propriedade.

A lista de Williamson (1990), conhecida então como o Consenso de Washington, juntamente com o *World Development Report* de 1991 do Banco Mundial, que seguia linha propositiva semelhante, exerceram grande influência na definição do novo modelo de

---

<sup>7</sup> O artigo foi posteriormente publicado em 1990 com o nome *What Washington Means by Policy Reform* (Williamson, 1990).

desenvolvimento que os governos da América Latina implementariam abertamente ao longo dos anos 1990<sup>8</sup>. De fato, no começo desta década a maioria dos países da região, incluindo pequenas economias da América Central e Caribe, já concentrava esforços no sentido de adotar uma combinação de reformas liberalizantes e estabilizantes.

### 3. Das Reformas na América Latina à Frustração.

Fazia parte da agenda de reformas para a América Latina do início dos anos 1990 um componente de otimismo e de grandes expectativas sobre o destino próximo dos países da região<sup>9</sup>. O horizonte que se desenhava baseava-se na estratégia de reconversão dos papéis do Estado e da iniciativa privada no cenário econômico. Os três principais eixos de reformas seriam a disciplina macroeconômica, a economia de mercado e a abertura ao mercado internacional; os Estados seriam os responsáveis pelos *meios*, caberia a eles a manutenção do ambiente econômico estável, seguro e integrado ao mundo; à iniciativa privada caberia os *fins*, os investimentos, o aumento da produtividade, o motor do crescimento<sup>10</sup>.

Como o próprio autor do Consenso de Washington chama atenção, “*the 10 topics around which the paper is organized deal with policy instruments rather than objectives or outcomes*” (Williamson, 1990; p.1). A nova agenda de reformas centrava-se, sobretudo, nos meios que garantiriam os fins reconhecidamente almejados<sup>11</sup>. Existia a percepção de que as reformas seriam condição não apenas necessária, mas também suficiente ao crescimento<sup>12</sup>. Havia a crença promissora de que os altos custos da reestruturação macro e

---

<sup>8</sup> Segundo Birdsall e Torre (2001, p.11), “*En los años 90, la dirigencia técnica y política de América Latina aplicó con firmeza el paquete de reformas económicas del Consenso de Washington, por motivos bastante obvios. Las economías estatizadas de América Latina se habían deteriorado críticamente durante los años 80, y las economías comunistas habían fracasado del todo. Los cambios de política en la región recibieron vigoroso respaldo de las instituciones internacionales, y se reforzaron con créditos vinculados a las reformas y condicionados a su aplicación*”.

<sup>9</sup> Segundo Ocampo (2001, p.2): “*El ‘Consenso de Washington’ fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque, por cierto, no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista. Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década*”.

<sup>10</sup> Ver discurso de Camdessus (1997).

<sup>11</sup> “*It is generally assumed, at least in technocratic Washington, that the standard economic objectives of growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution should determine the disposition of such policy instruments*” Williamson (1990, p.2).

<sup>12</sup> Ramos (1997).

microeconômica e que o esforço concentrado em políticas de curto prazo seriam recompensados<sup>13</sup>.

De fato, a primeira metade dos anos 1990 foi positiva aos países da América Latina e Caribe. O fenômeno da hiperinflação foi controlado, o crescimento foi superior ao dos países desenvolvidos e à média mundial, a pobreza foi reduzida. O crescimento médio anual da América Latina entre os anos de 1981 e 1990 ficara em apenas 1,2%; em 1990 o PIB da região caiu 0,64%. Já no período 1991-97 a taxa de crescimento médio anual chegou a 3,9%; para o Chile esta taxa foi de 8,3%; No Peru e na República Dominicana, 5,2% e, na Costa Rica, 4,8%.

O caso argentino é emblemático. O país cresceu entre os anos de 1991 e 1997 a uma taxa de 6,6% ao ano. Tanto em 1991 como em 1992 o crescimento ficou em torno de 12%. Para ilustrar a euforia que tomou conta dos reformadores ao final deste período, destaca-se um trecho do discurso do diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, no ano de 1997, em um encontro da Associação dos Bancos Argentinos:

*“The process [de reformas] has not been easy. There have been doubts and controversies, but a dramatic turnaround in economic performance throughout the region has followed this period of reform (...). Average growth in Latin America and the Caribbean rose from less than 1,5 percent in 1988-89 to 5 percent in 1994, the highest rate since 1980, and although this growth was not immune to the "Tequila effect," it is now once again around 5 percent for the region as a whole. Meanwhile, average annual inflation in the region has fallen from a breathtaking 1,100 percent at the end of 1989 to 19 percent at the end of last year, which is still too high, I might add, although not in Argentina. Gross international reserves have increased fivefold over the same period for Latin American countries as a group, and private capital inflows have increased from close to zero in 1989 to over US\$70 billion last year. I keep referring to the countries of the region because I think you must be getting tired here in Argentina of hearing your successes lauded (...). My friends, this may not be paradise, but the situation is far better than we would have dared imagine not so very long ago”* (Camdessus, 1997; pp.1-2).

---

<sup>13</sup> Arias e Montiel (1997).

Na direção contrária à euforia, entretanto, a segunda metade dos anos 1990 expôs toda a fragilidade dos países latino-americanos. As crises financeiras internacionais, uma após outra, representaram um duro golpe às expectativas da região. Os anos subseqüentes ao discurso de Camdessus derrubaram por terra o sucesso argentino e colocaram em uma perspectiva sombria o resultado das reformas na América Latina. Em 1997, a economia argentina cresceu 8,11%; nos quatro anos seguintes a taxa média anual caiu para -1,2%. Na região como um todo, incluindo os países do Caribe, a taxa média anual de crescimento do PIB no período 1997-2001 desacelerou para 1,6%; a pobreza voltou a aumentar, assim como as tensões distributivas e, não menos importante, políticas.

Quando o véu do crescimento caiu ao final dos anos 1990, veio à tona um processo acelerado de avaliação do impacto das reformas e um intenso questionamento das diretrizes reformistas. Juntamente com a vulnerabilidade e a instabilidade macroeconômica (a despeito da estabilidade de preços), verificou-se que a década de 1990 estava sendo também marcada pela deterioração do mercado de trabalho e pelo aumento da informalidade, pela aguda crise urbana e metropolitana, por problemas de regulação e falhas nas operações de privatização e pela frustração em relação ao inflexível quadro de desigualdades sociais.

Gráfico 3.1 – Taxa Média Anual de Crescimento Econômico na América Latina e Caribe e OCDE (em %, média móvel de 5 anos)

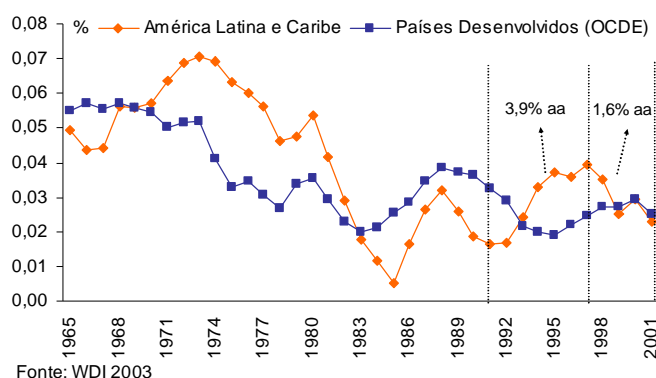
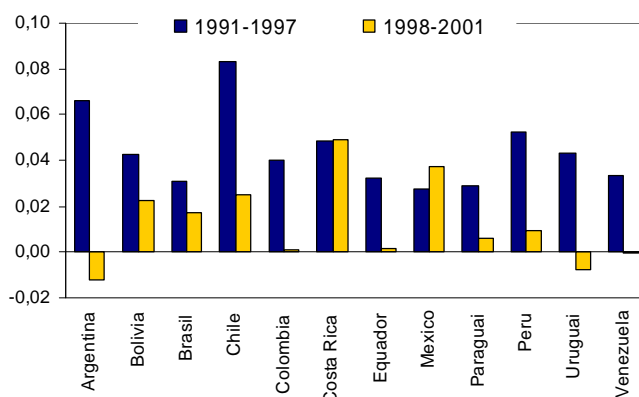


Gráfico 3.2 – Crescimento Econômico na América Latina em Dois Tempos (em %, taxa média anual)



Fonte: WDI 2003

Um balanço dos principais estudos de avaliação dos impactos das reformas, que surgiram particularmente a partir dos anos 1997-98, comprova que o desapontamento é quase generalizado. Grande parte das análises recai sobre a questão do crescimento econômico. Mesmo enfatizando a melhoria das taxas de crescimento com relação aos anos 1980, a maioria dos analistas sustenta que o impacto das reformas fora decepcionante<sup>14</sup>. Existem, entretanto, os que afirmam que o crescimento esteve à altura do esperado, ou que este teria sido mais lento sem as reformas<sup>15</sup>.

Com relação ao mercado de trabalho, há um consenso bastante negativo em relação ao desempenho dos anos 1990. Por exemplo, tanto o BID quanto a OIT sustentam que a taxa de crescimento de emprego foi mais baixa nos anos 1990 quando comparada a da década perdida de 1980, que o nível de desemprego aumentou, assim como a informalidade e que a melhoria dos salários beneficiou principalmente a mão-de-obra mais qualificada<sup>16</sup>. Com relação à equidade, as análises até agora se mostraram divergentes em suas conclusões. Londono e Székely (1997), assim como o BID (1997), defendem a hipótese de que a principal deterioração da distribuição de renda ocorreu nos anos 1980 e que as reformas

<sup>14</sup> Por exemplo, BID (1997), Burki e Perry (1997), Ocampo (2001) e Stiglitz (2003). Joseph Stiglitz, uma das posições mais agressivas contra a agenda de reformas, afirma que: “*El experimento denominado de reforma está fracasando em América Latina. Después de un breve repunte a principios del decenio de 1990, el crecimiento se ha hecho más lento. Muchos de los países de la región sufren recesiones, depresiones y crisis (...). Una estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes*” (Stiglitz, 2003; p.8).

<sup>15</sup> Arias e Montiel (1997), Easerly, Loyasa e Montiel (1997), Lora e Barrera (1997).

<sup>16</sup> BID (1998) e OIT (XX). No entanto, a explicação para esses problemas, bem como a forma para remedia-los difere para ambos. Ver também Stallings e Peres (2000), Weller (2000) e Saavedra (2003).

contribuíram para retardar pioras ainda mais fortes no quadro de desigualdade nos anos 1990. Stallings e Peres (2000) chamam atenção para o fato de que a desigualdade de renda aumentou ligeiramente na década de 1990, embora enfatizem a existência de sérios problemas de mensuração que impedem conclusões mais definitivas em relação ao impacto das políticas. Morley (2000) argumenta que as reformas pareceram ter um efeito regressivo sobre a distribuição de renda, embora pequeno e estatisticamente não muito sólido; ademais, diferentes reformas teriam efeitos contraditórios sobre o resultado final.

Enfim, independentemente dos impactos das reformas sobre as mais importantes variáveis econômicas, o que fica claro é que as trajetórias destas variáveis *per se* apontam para um balanço final dos anos 1990 decepcionante – e, em especial, quando levadas em consideração as expectativas iniciais da agenda e a magnitude dos custos e dos esforços despendidos. Citando o autor do Consenso de Washington, após seu balanço geral sobre os anos 1990 na América Latina:

*“But when all is said and done, Latin Americans are entitled to feel disappointed that the past decade did not live up to the hopes that were kindled at the start of the 1990’s, when it was widely expected that reforms would get the region back on a growth path that would allow living standards to start catching up with those in industrial countries. (...) Latin Americans want to know what went wrong, and they want a new agenda that promises to correct the weaknesses of the past”.*  
(Williamson, 2003; p.2)

No trecho acima, além da patente frustração com o desempenho passado, Williamson levanta duas questões prospectivas que passaram a ser recentemente perseguidas por muitos analistas. Em primeiro lugar, o que houve de errado? Em segundo lugar, qual seria então o conteúdo de uma nova agenda de desenvolvimento para a América Latina? As duas perguntas estão intimamente conectadas e serão analisadas na próxima seção a partir de um conjunto de documentos e artigos representativos da posição de distintos organismos multilaterais e cientistas sociais destacados.

#### 4. Novas Agendas: Diagnósticos e Receituário

O descontentamento em relação ao desempenho dos países latino-americanos provocou o início de um debate positivo sobre as novas diretrizes do desenvolvimento na região, sobretudo a partir de 1997-98. De fato, nestes últimos anos este debate tem adquirido um caráter cada vez mais plural, reflexo provável da reorientação do próprio tratamento teórico e empírico dado à questão do desenvolvimento – como algo que vai além da centralidade do crescimento econômico e atinge outras dimensões, como instituições políticas e culturais, mobilização da sociedade civil e valores, como a igualdade e as liberdades substantivas.

Analisam-se nesta seção as novas agendas de desenvolvimento para a América Latina que surgiram nos últimos anos. O recorte que define a inclusão ou não de uma agenda neste artigo consiste na completude, na organicidade ou na proeminência política do pacote de propostas e diagnósticos. Nesse sentido, selecionaram-se aqueles documentos que sintetizam as posições das principais agências multilaterais ou de cientistas sociais destacados – sob a hipótese de que, por seu turno, estas posições sejam contrapartidas de distintas linhas de pensamento contemporâneo sobre desenvolvimento. Dito isso, os documentos selecionados são os listados na seqüência<sup>17</sup>:

- Kuczynski, P-P. e Williamson, J. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reforms in Latin America*. Institute for International Economics, Washington DC.

⇒ A iniciativa surge em seminários na Universidade de Princeton em 1999. Após reuniões em 2000, 2001 e 2002, organizou-se um livro em 11 capítulos do qual participaram 15 economistas.

- Stallings, B. e Peres, W. (2000). *Crescimento, Emprego e Equidade: o Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe*. Edição em português de 2002, Editora Campus, Rio de Janeiro.

---

<sup>17</sup> Ao longo do texto incorporam-se outros importantes documentos relacionados ao tema e às agendas selecionadas a seguir. Por exemplo, destaca-se o trabalho de Birdsall e de la Torre (2001) “*El Disenso de Washington: Políticas Económicas para la Equidad Social en Latinoamérica*”. As idéias contidas neste trabalho fazem parte do terceiro capítulo de Kuczynski e Williamson (2003), analisado nesta seção.

- ⇒ O livro é a síntese de um projeto de 3 anos que estudou o impacto das reformas na América Latina e Caribe e contém uma seção completa de recomendações para uma nova agenda de desenvolvimento. O projeto foi desenvolvido em conjunto com a CEPAL e por pesquisadores locais em 9 países da região.
- Burki, S. e Perry, G. (1997). *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the next Decade*. Banco Mundial, Washington DC.

⇒ O estudo é resultado de uma iniciativa do escritório regional do Banco Mundial para a América Latina e Caribe. As recomendações de políticas e reformas surgem de um seminário organizado pelo Banco em novembro de 1996.
  - Stiglitz, J. (2003). *El Rumbo de las Reformas. Hacia una Nueva Agenda para América Latina*. Revista de la CEPAL, n.80.

⇒ As idéias contidas neste artigo refletem em grande parte as opiniões incluídas em Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*. Norton, New York.
  - Camdessus, M. (1997). *Toward a Second Generation of Structural Reforms in Latin America*. Discurso do diretor-gerente do FMI na ocasião do encontro da Associação dos Bancos Argentinos em maio de 1997.

⇒ O discurso é relevante por marcar a posição do Fundo Monetário Internacional em relação à América Latina justamente nas vésperas do arrefecimento do crescimento na região.

#### 4.1. O que houve de errado? Algumas hipóteses.

As agendas de desenvolvimento que existem agora no cenário latino-americano têm como ponto de partida interpretações acerca do desempenho das economias da América Latina ao longo dos anos 1990. Os receituários prescritos relacionam-se direta e invariavelmente aos diagnósticos. Antes de apresentar os receituários, portanto, é válido um mapeamento das possíveis diagnósticos em jogo.

Assim, partindo-se da questão do crescimento e da eficiência como central na agenda de reformas do início da década, a pergunta em relevo é *o que houve de errado na América Latina?* Verificando as possíveis respostas a esta interrogação, chegam-se a cinco hipóteses, não necessariamente excludentes entre si<sup>18</sup>:

- i) De início, a orientação das reformas foi equivocada e a América Latina precisaria de um novo modelo de desenvolvimento.
- ii) As reformas foram positivas e estão surtindo o efeito esperado, mas foram em quantidade insuficiente para garantir o crescimento e o desenvolvimento dos países da região. A América Latina precisaria intensificar os esforços reformistas na mesma direção já traçada anteriormente.
- iii) As reformas foram suficientes para um bom desempenho econômico da região, mas este ainda não se materializou por causa da influência negativa de fatores exógenos transitórios. Assim, o tempo transformará o mau em bom desempenho futuro.
- iv) As reformas foram (relativamente) positivas para um bom desempenho econômico, houve avanços, mas consistiram em apenas uma parte da história. O escopo das reformas deve ser estendido para além da esfera macroeconômica, incluindo, por exemplo, instituições políticas e jurídicas.
- v) As reformas poderiam ter sido positivas no longo prazo, mas existiram falhas de implementação, inconsciência e conflitos de políticas econômicas que levaram à limitação do desempenho econômico.

---

<sup>18</sup> As quatro primeiras estão mapeadas em Arias e Montiel (1997), enquanto que se acrescenta a última a partir de Stiglitz (2003), Stallings e Peres (2000) e Ramos (1997).

As hipóteses acima cobrem de modo relativamente completo as possíveis interpretações acerca do que ocorreu na América Latina na década das reformas. Chama-se atenção para o fato de que qualquer diagnóstico, no momento, provavelmente sofrerá alterações, visto que o processo de reformas e seus impactos ainda estão em curso. Cabe a cada analista posicionar-se diante das opções, sendo este posicionamento, em boa medida, determinante do desenho de uma nova agenda de desenvolvimento para o futuro da região.

#### 4.2. Como seria uma nova agenda de desenvolvimento para a América Latina?

A descrição das agendas de desenvolvimento selecionadas se fixará apenas em diretrizes gerais. Apesar da perda em termos de riqueza de informações, acredita-se que a simplicidade da exposição permitirá uma compreensão panorâmica do *estado da arte* das propostas, tal como previsto pelo escopo deste trabalho. Na próxima seção encontra-se um quadro síntese da exposição, onde se pretende formar uma tipologia dos principais diagnósticos e recomendações. A apresentação das agendas seguirá uma ordem cronológica de publicação, a começar pelo discurso de Camdessus (1997, documentado no site do FMI).

##### 4.2.1. Camdessus (1997) e o FMI

O discurso de Camdessus em 1997 para a Associação dos Bancos da Argentina é plenamente otimista em relação ao desempenho econômico da América Latina nos anos 1990 – não lhe cabendo, pois, resposta à pergunta *o que houve de errado na região?* O autor afirma que a distância ainda existente entre os avanços conquistados e o que ainda há a ser feito, como a diminuição da pobreza e da desigualdade, não é falha atribuível ao programa de reformas implementado. Para combater os problemas que ainda persistem a solução única seria alcançar taxas de crescimento mais altas, sustentáveis e equitativamente distribuídas e que, para isso, seria necessário não apenas completar as reformas em curso, como também embarcar em uma agenda de reformas de *segunda geração*<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> O diagnóstico de Camdessus (1997) parece adequar-se às hipóteses (iii) e (iv) da seção 4.1, embora sem a menção à influência negativa de fatores externos.

Camdessus deixa claro que não existe qualquer distinção artificial ou retórica entre as duas gerações de reformas. Se alguma distinção deve ser feita, discursou o autor, então se pode dizer que a segunda geração de reformas é direcionada ao crescimento sustentado e de qualidade, enquanto que a primeira geração teve como objetivo restaurar o equilíbrio macroeconômico e criar as condições para o início do crescimento. Segundo Camdessus (1997, p.4):

*“The crux of the "second generation" of reform concerns completing the transformation of the State's role in the economy. Obviously, reducing state intervention in the economy (...) and increasing the transparency of government operations are absolutely essential in limiting the opportunities for corruption and in enhancing public accountability. Beyond these reforms, I see at least three other key tasks remaining for the State to perform...”*

As três tarefas mencionadas pelo autor são:

- a) Estabelecer um sistema regulatório simples, eficiente, transparente e que assegure acesso igualitário aos mercados, que promova a igualdade de oportunidades e a concorrência.
- b) Garantir o profissionalismo e a independência do sistema judiciário.
- c) Melhorar a qualidade do gasto público, com mais investimento em capital humano e infra-estrutura.

Camdessus afirma que a segunda geração de reformas requer, sobretudo, *boa governança* – em particular em relação às instituições públicas, o que promoveria maior responsabilidade também em negócios privados. O autor conclui seu discurso com uma mensagem de otimismo e uma ressalva: “o medo de que as ótimas perspectivas não se tornem um fracasso, caso os esforços não se concentrem na diminuição da desigualdade de renda e oportunidades”.

#### 4.2.2. Burki e Perry (1997) e o Banco Mundial

O trabalho *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the next Decade* foi uma iniciativa do Banco Mundial de formatação de uma nova agenda

de políticas a partir da desaceleração econômica e consecutiva recuperação, ocorrida após as primeiras crises financeiras da região – na ocasião do Efeito Tequila mexicano. Neste sentido, a publicação deste documento organizado pelos economistas S. Burki e G. Perry é contemporâneo ao discurso de Camdessus mencionado anteriormente. Esta é uma razão que talvez explique o tom otimista do trabalho.

Mesmo otimista, destaca-se como motivação a necessidade de um programa de reformas que consolide a estabilidade macroeconômica, que acelere ainda mais o processo de crescimento econômico e de redução da pobreza. A partir deste foco, desenha-se uma agenda de políticas que abarca cinco esferas normativas, todas relacionadas entre si. São elas:

- a) Investimento em boa qualidade de capital humano: o programa nesta esfera gira em torno de reformas institucionais baseadas no desenho de incentivos para o sistema educacional e de saúde. Para isso, sugerem-se:
  - a. A autonomia das escolas, sob controle dos pais e das comunidades.
  - b. Promoção da competição entre provedores de ensino público e privado.
  - c. Prolongação do tempo da jornada escolar diária e anual.
  - d. Remuneração de professores sobre rendimento no trabalho.
  - e. Reformar as instituições pedagógicas.
  
- b) Mercados Financeiros Eficientes:
  - a. Melhoria da regulamentação e da supervisão.
  - b. Privatização de bancos estatais ineficientes.
  - c. Intervenção para criar mercados de ações líquidos.
  - d. Integração dos mercados financeiros segmentados para microempresas, setor rural e habitação.
  
- c) Melhoria do contexto legal e de regulação:
  - a. Aumentar a proteção aos direitos de propriedade.
  - b. Formular leis eficientes sobre competição.
  - c. Eliminar regulamentação ineficiente e desnecessária.
  - d. Existem duas prioridades principais neste quesito:
    - i. Reforma do mercado de trabalho (propostas de flexibilização).

- ii. Reforma dos marcos normativos para o investimento privado em infra-estrutura e serviços sociais.
- 
- d) Um setor público e um governo de boa qualidade: o programa de reformas tem por finalidade lograr que os governos se orientem pelos resultados de suas ações, que sejam responsáveis, transparentes e que as leis sejam cumpridas. Mais especificamente, o programa compreende:
    - a. A descentralização eficiente do governo.
    - b. A reforma da administração pública.
    - c. A reforma do poder judicial.
  
  - e) Fortalecimento Fiscal: reformas que garantam a sustentabilidade fiscal de longo prazo, a promoção da igualdade e o aumento da eficiência. Para tanto, recomendam-se, dentre outras:
    - a. A reforma da seguridade social em prol da viabilidade financeira do sistema.
    - b. A reforma fiscal dos governos subnacionais: que o esforço fiscal do governo central não seja restrito pelo desajuste em nível subnacional.

#### 4.2.3. Stallings e Peres (2000) e a Agenda da CEPAL

Para Stallings e Peres os resultados das reformas não foram tão positivos quanto previram seus defensores e nem tão negativos quanto temiam seus oponentes. Argumentam que as reformas parecem ter impactado em muito pouco as variáveis econômicas em nível agregado. Já em nível setorial e microeconômico, a magnitude das mudanças foi significativa.

Os autores fazem um balanço do desempenho de cinco elementos macroeconômicos ao longo dos anos 1990 e do impacto das reformas: (i) impacto positivo e pequeno sobre o crescimento; (ii) aumento do fluxo no comércio internacional e nos déficits comerciais, onde as reformas desempenharam papel positivo; (iii) aumento positivo, mas pequeno, do investimento e da produtividade; (iv) deterioração do mercado de trabalho e; (v) ligeiro aumento da desigualdade e efeito das reformas pequeno e negativo sobre a distribuição de renda.

Dado este balanço, o diagnóstico da situação, segundo os autores, gira em torno de: (i) atuação lenta das reformas, em particular sobre os investimentos; (ii) existência de inconsistência entre políticas econômicas; (iii) elevado grau de incerteza, em especial pelos fluxos instáveis de capital; (iv) desigualdade entre os atores sociais nas condições de reação às reformas; (v) as reformas foram incompletas e apenas agora os países adotam as reformas de segunda geração.

Grande parte do projeto dedicou-se à avaliação de impactos microeconômicos. Em síntese, concluiu-se que a privatização estimulou o investimento e que este se concentrou em determinados setores, como telecomunicações, por exemplo. Existiram ganhos de produtividade, bem distribuídos por todos os setores, mas concentrados em cada um deles. Houve aumento do volume de exportações, o que não foi acompanhado pelo fortalecimento de vínculos entre exportadores e fornecedores locais. Atividades com uso intensivo de capital cresceram, mas criaram poucos postos de trabalho enquanto que o setor de serviços se converteu em fonte residual de empregos. As pequenas e médias empresas mantiveram participação e desempenharam papel importante na criação de postos de trabalho.

A partir deste balanço – aqui apresentado de forma bastante sintética – os autores desenham uma agenda de políticas. O corpo das propostas tem como diretrizes (i) um conjunto de princípios gerais, (ii) três áreas específicas de políticas e (iii) dois temas que cortam transversalmente a agenda.

Em relação aos princípios, os autores destacam inicialmente que é preciso evitar recomendações gerais de políticas e as que não distinguem as especificidades dos países latino-americanos. É importante também obter informações regionais e setoriais específicas, conhecer as pré-condições necessárias e empreender uma análise apropriada antes da tomada de decisões. Por final, os responsáveis pela formulação de políticas devem ser específicos sobre o que esperam alcançar com as reformas e políticas, para que seja possível monitorá-las e avaliá-las.

A agenda pressupõe que o aprofundamento das reformas de primeira geração acrescentaria muito pouco ao desempenho futuro da região. Não obstante, os autores

admitem o consenso sobre a necessidade de uma nova geração de reformas e, nesse sentido, organizam três áreas específicas de políticas:

a) Políticas para aumentar o crescimento: as economias latino-americanas precisam crescer mais rapidamente e aumentar sua competitividade, de modo a melhorar sua integração ao mercado mundial através de exportações com maior valor agregado. Para tanto é preciso criar melhores condições para o aumento do investimento e da produtividade, por meio da diminuição dos custos do investimento e da melhor gestão da incerteza. Dentre as políticas, estão:

- a. Promover custos mais baixos de tecnologia, recursos humanos mais qualificados, melhor acesso ao crédito e infra-estrutura mais moderna.
- b. Atrair investimentos estrangeiros diretos (IEDs) através de medidas que facilitem operações comerciais e que incentivem determinados tipos de projetos.
- c. Fomentar *joint-ventures* entre empresas transnacionais e nacionais.
- d. Promover melhor crédito e mais informações ao exportador.
- e. Estabelecer estruturas normativas adequadas à defesa da concorrência e à regulação.
- f. Aumentar a eficiência do mercado de fatores:
  - i. Concentrando esforços na adaptação e difusão de novas tecnologias ao invés de na inovação *per se*.
  - ii. Desenvolver os recursos humanos, dando ênfase aos programas de treinamento que combinem escola e trabalho.
  - iii. Redução das falhas do mercado de capitais, desenvolvendo fontes nacionais de financiamento de longo prazo para empresas maiores e melhoria do acesso ao crédito para empresas menores através de bancos de desenvolvimento de “segundo piso”.

b) Políticas de ofensiva social: defende-se que a questão social seja prioritária e recomendam-se políticas de:

- a. Mercado de trabalho e emprego:

- i. Estímulo via políticas públicas de atividades intensivas em mão-de-obra, como a construção civil e de infra-estrutura.
    - ii. Desregulamentação generalizada de pequenas empresas, como já existe nas zonas de processamento de exportações na América Latina e Ásia.
    - iii. Fornecer bens e serviços públicos às pequenas unidades de produção e incentivar o agrupamento de empresas.
    - iv. Pensar em formas de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, como os programas de intermediação, e não somente concentrar-se na questão da flexibilização. Caso um governo avance na flexibilização, que seja garantida proteção social (como o seguro-desemprego, por exemplo).
  - b. Melhoria e aumento de eficiência do gasto social, dado que:
    - i. A educação é prioritária, aumentando a qualidade do ensino primário e a abrangência do secundário.
    - ii. Os gastos sociais não podem ser pró-cíclicos e devem ser protegidos em épocas difíceis.
- c) Políticas Macroeconômicas: existem temas tradicionais e novos. Os tradicionais, como as políticas fiscal, monetária e cambial têm obtido bastante êxito. Os novos relacionam-se ao financiamento do crescimento e à instabilidade. Neste contexto, sugere-se:
  - a. Em relação ao financiamento do crescimento, que o governo contribua com poupança pública e que busque políticas que promovam a poupança do setor privado.
  - b. Quanto à instabilidade, destacam-se:
    - i. Política macroeconômica deve ser anti-cíclica. Dois instrumentos para isso seriam: (i) um fundo de estabilização para a renda do setor público e (ii) o gasto social.
    - ii. Política de regulação financeira anti-cíclica (como a flexibilidade nos requisitos de adequação de capital dos bancos).
    - iii. Políticas de diminuição da *instabilidade importada*: como os controles de capitais de curto prazo, a regulação prudencial do

sistema financeiro nacional e os fundos de estabilização dos termos de troca de produtos primários.

Os autores ainda destacam dois temas importantes ao condicionamento dos governos em avançarem em direção às três linhas de políticas mencionadas anteriormente. O primeiro deles é a relação entre setor público e privado, enquanto que o segundo refere-se à questão da vulnerabilidade externa. Em síntese, deve-se ter claro em mente:

- a) A natureza da relação entre os setores público e privado:
  - a. A relação não deve implicar na eliminação do papel do econômico do Estado; este terá um tamanho menor e mais eficaz.
  - b. O Estado deve cuidar da regulação dos mercados quando não estiver assegurada a concorrência e a eficiência.
  - c. Atividades podem ser compartilhadas, como o fornecimento de infraestrutura e serviços sociais.
  - d. É essencial que exista transparência.
  
- b) Políticas para minimização da vulnerabilidade externa
  - a. Proteção, sem voltar ao passado (o controle de capitais de curto prazo é um exemplo).
  - b. Integração regional.
  - c. Obtenção de maior poder de negociação no contexto internacional.

Stallings e Peres (2000) concluem as sugestões de políticas com a mensagem de que a agenda exposta não é nova. Pelo contrário, afirmam como finalidade do estudo a avaliação dos impactos das reformas anteriores e a compilação de recomendações de políticas que já têm sido discutidas ao longo dos últimos anos.

#### 4.2.4. Stiglitz (2003)

O balanço que Joseph Stiglitz faz dos anos 1990 na América Latina é de fracasso *quase sem precedentes*. Neste contexto, o economista afirma que a primeira geração de reformas econômicas padecia de falhas fundamentais. Em primeiro lugar, não era uma agenda completa. Critica a falta de atenção sobre aspectos importantes, como o ritmo e a seqüência

das mudanças. Sobretudo, destaca falhas ainda mais essenciais, como a noção equivocada do modo de funcionamento de uma economia de mercado e a análise distorcida da função que corresponde ao governo.

Quando se pergunta qual é a alternativa à agenda dos anos 1990, Stiglitz enfatiza inicialmente a ausência de um pacote único de propostas; cada país deve escolher a opção que melhor se adapte a sua situação econômica e social. Não obstante, o autor enumera algumas perspectivas gerais, temas comuns de uma agenda de desenvolvimento, e que possivelmente fazem parte da realidade de muitos países da região.

Em primeiro lugar, descrevem-se os princípios gerais que devem conduzir uma agenda de reformas. Em síntese, são eles:

- a) Objetivos: uma reforma deve conter objetivos claros e apontar metas mais ambiciosas que o simples aumento do PIB.
- b) Os fins por oposição aos meios.
- c) Orientação ao desenvolvimento com sensibilidade às conseqüências sociais das políticas econômicas: atenção aos *trade-offs*.
- d) Reconhecimento das limitações dos mercados e uma visão equilibrada do papel do Estado.
  - a. Deve-se evitar o fundamentalismo: mercados são incompletos e imperfeitos, especialmente em países em desenvolvimento;
  - b. O Estado não pode ser visto como parte do problema; em muitos países desenvolvidos, foi central nas soluções.
- e) Não existe um único sistema “ótimo”, nem uma política “correta”: quando chegam assessores estrangeiros tratando de defender uma política em particular – dando por certo que não existem *trade-offs*, nem riscos ou alternativas – os governos e cidadãos podem suspeitar.
- f) Elementos dos processos políticos devem ser levados em consideração.
- g) Para além de princípios econômicos: o autor deixa indicada a importância de se discutir questões de fundo mais filosófico, como:
  - a. A mudança da ênfase, antes sobre a igualdade de resultados, agora sobre oportunidades.

- b. O reconhecimento da importância da comunidade e da necessidade da ação coletiva.
- c. A ampliação da noção de direitos humanos fundamentais e conflitos de direitos.
- d. As responsabilidades que cabem à sociedade civil.

Segundo Stiglitz, o conjunto de princípios gerais serve como um guia de reflexão sobre o modo de *reformular as reformas*. O autor elabora então uma agenda ampla de questões relevantes e de recomendações gerais e que, deliberadamente, não centra atenção em aspectos específicos de concepção ou implementação de políticas. Os elementos da agenda são divididos basicamente em três dimensões essenciais ao desenvolvimento:

a) Mobilização Social:

- a. O elemento mais importante neste tema é a educação. Deve-se prestar atenção, sobretudo, ao conteúdo da educação. Dentre tantos aspectos relevantes deste tema, destaca-se a influência da educação sobre a mentalidade dos indivíduos da próxima geração, por exemplo, frente à mudança e à tradição, direitos e responsabilidades, saúde e meio ambiente.
  - i. Devem-se formar cidadãos aptos a aprender ao longo da vida, que dominem idiomas e informática.
  - ii. Que desenvolvam o espírito empresarial.
- b. Experiências mostram que programas de microcrédito são um importante instrumento de mobilização social (concedendo, por exemplo, poder econômico às mulheres).
- c. Os meios de difusão podem desempenhar papel relevante (incentivo a estações de rádio comunitárias).
- d. Defesa do meio ambiente e a tragédia dos comuns: a importância da cultura, que reforça o sentido de identidade e comunidade.
- e. Um dos maiores desafios é enfrentar os problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida nas cidades e metrópoles.
  - i. Criar sistemas de transportes públicos eficientes e não poluidores, implantar parques públicos, não apenas para o lazer, mas também que ajudem a criar um sentido de comunidade.

ii. Criar redes de proteção social e minimização da insegurança.

b) Maior Equidade e Luta contra a Pobreza:

- a. Como ponto de partida de uma agenda contra a pobreza, deve-se assumir o compromisso da criação de empregos decentes (segundo a concepção da OIT).
  - i. Neste sentido, destaca-se a importância de políticas macroeconômicas: não às taxas altas de juros e ao câmbio sobrevalorizado – não restringir enfoque macroeconômico exclusivamente ao problema da inflação.
  - ii. Programas de crédito para estudantes, habitação, agricultores, pequenas e médias empresas e para os exportadores.
- b. Programas educativos e de saúde para as crianças: não apenas atenção médica, mas também, incentivo a melhores hábitos alimentares, campanhas contra tabagismo etc.
- c. Reforma agrária ampla, com concessão de crédito e tecnologia.
- d. Promoção de pequenos empréstimos e outorgar garantias.
- e. Tributação mais eqüitativa:
  - i. Sobre rendas de capital, grandes propriedades, capitais de curto prazo.
  - ii. Desconto fiscal para contratação de trabalhadores.
  - iii. Combate à corrupção.
  - iv. Não ao IVA, em prol de impostos indiretos, sobre bens de luxo, por exemplo.

c) Criação de um clima propício aos negócios:

- a. Hoje a discussão sobre desenvolvimento tem afirmado a importância das instituições; mas essa discussão não tem sido equilibrada: tem como foco a corrupção do setor público, mas não as deficiências do setor privado; a defesa de um banco central independente, mas não um que represente os interesses dos cidadãos, de geração de emprego ou de um Banco Central

que se preocupe com a criação de instituições financeiras que garantam a circulação do crédito pela sociedade.

- i. O crédito é fundamental; deve haver leis que obriguem os bancos que obtêm recursos em um país a emprestar novamente o dinheiro neste país e em uma proporção importante às pequenas e médias empresas.
  - ii. Importância de bancos locais.
- b. As pequenas e médias empresas devem ser incentivadas, por exemplo, através da promoção de incubadoras.
  - c. As políticas industriais receberam má reputação na América Latina. Não se devem repetir erros do passado, mas os governos têm muito a contribuir a partir de uma função catalizadora: não apenas contribuir para que os mercados funcionem melhor, como também, ajudar a dar forma à economia, através da infra-estrutura física, institucional e educativa, por exemplo.
  - d. Definição de um marco regulatório adequado.
  - e. A estabilidade macroeconômica é fundamental, não apenas a estabilidade monetária. Devem-se utilizar políticas tributárias e creditícias anti-cíclicas, diversificar os produtos básicos produzidos, criar fundos de estabilização e modular as correntes de capital de curto prazo.

#### 4.2.5. Kuczynski e Williamson (2003) e o Pós-Consenso de Washington

Nos anos 1980, Pedro-Pablo Kuczynski fora um dos autores do documento *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Williamson redigiu as 10 recomendações do Consenso de Washington. Em 2003, os dois assinam juntos a edição do *After the Washington Consensus*.

O desempenho econômico *decepcionante* da América Latina nos anos 1990 foi o que levou os autores a uma nova agenda de reformas. O diagnóstico para o que ocorreu, segundo Kuczynski e Williamson, gira basicamente em torno da: (i) série de choques internacionais e crises financeiras (ii) reformas incompletas (algumas negligenciadas, como do mercado de trabalho, outras de fato incompletas, como a fiscal); (iii) instituições fracas e; (iv) pouca atenção à questão da distribuição de renda e social.

De modo geral, entre as duas agendas, afirmam os autores, existem muitos pontos repetidos ou sobrepostos, pois muitas das reformas de primeira geração ainda não foram adequadamente implementadas. Por outro lado, as sobreposições não são perfeitas: muitas recomendações do Consenso de Washington foram completas, outras não foram sequer mencionadas na primeira geração; e há ainda aquelas que surgiram como novidade no decurso dos anos 1990 (por exemplo, devido à necessidade de lidar com crises de instabilidade financeira). Em síntese, a nova agenda segue sintetizada nas quatro dimensões abaixo:

a) *Crisis proofing*: pode ser promovida por:

- a. Política fiscal anti-cíclica.
- b. Governos subnacionais devem estar sujeitos a orçamentos restritos e controlados, relacionados a uma *proporção* dos gastos nacionais e não às receitas fiscais – o que garante o aspecto anti-cíclico da política do governo central.
- c. Acumular reservas e criar um fundo de estabilização quando as exportações estiverem fortes (especial atenção às commodities primárias).
- d. Câmbio adequadamente flexível.
- e. Minimizar o uso do dólar enquanto moeda.
- f. Complementar o uso de uma taxa de câmbio flexível com uma política monetária com metas de inflação baixa.
- g. Supervisionar o setor bancário.
- h. Aumentar a poupança doméstica, para que os investimentos não dependam da importação de capitais – neste ponto, destaca-se a reforma previdenciária.

b) Completar as reformas de primeira geração.

- a. Flexibilização do mercado de trabalho, sem prejudicar os interesses dos trabalhadores formais e dos sindicatos (como exemplo, cita o caso Holandês): cooperação e não confrontação. Necessário melhorar os sistemas de treinamento e qualificação, a certificação desta qualificação e a informação no mercado de trabalho.

- b. Abrir oportunidades no mercado externo e prover estabilidade nas regras do comércio regional.
  - c. Privatização deve continuar e ser feita com segurança e parcimônia – estendida, por exemplo, ao setor bancário.
  - d. Supervisão do processo de liberalização financeira.
- c) Implementar agressivamente a segunda geração de reformas (as reformas institucionais).
- a. Devem ser diferentes para cada país.
  - b. Os candidatos às reformas são: o sistema político, serviço social, o judiciário e o setor financeiro.
  - c. A questão das instituições e do Estado: o estado tem papel central na criação e manutenção do arcabouço institucional de uma economia de mercado, assim como na provisão de bens públicos, na internalização de externalidades e na correção de distribuição de renda.
  - d. Não à política industrial *old fashioned*: agências do governo não devem escolher vencedores: existe pouca razão para crer que a política industrial dos asiáticos foi decisiva para o desenvolvimento desses países. O governo deve ficar afastado das decisões de negócios e deve construir ambiente positivo a estes (o que inclui infra-estrutura, um ambiente legal, macroeconômico e político seguro e estável, fortalecer os recursos humanos).
  - e. Construção de um sistema nacional de inovação tecnológica que promova a difusão de informações sobre o tema e que financie pesquisas competitivas; isenção de impostos e incentivos ao *venture capital* e clusters industriais. Ainda há espaço para a região avançar em termos de produtividade a partir da cópia e adaptação das melhores práticas desenvolvidas no mundo: *bringing global best practices to LA* (menção à CEPAL (1995) e Inovação Schumpeteriana).
  - f. Modernizar infra-estrutura institucional de uma economia de mercado: como direitos de propriedade (referência a de Soto) e lei de falências.

- g. Supervisão prudencial e desenvolvimento institucional do sistema financeiro: transparência, reforço aos direitos dos minoritários, dentre outros exemplos.
  - h. Incluir a questão da reforma política<sup>20</sup>.
- d) Distribuição de renda e a questão social.
- a. Como princípio geral, deve-se buscar uma combinação entre o Washington Consensus (*pro-growth reforms*) e o Washington Contentious<sup>21</sup> (*pro-equity reforms*).
  - b. Tributação progressiva: mudança da taxaçoão indireta para a direta:
    - i. Taxaçoão de propriedade como a maior fonte de receitas.
    - ii. Eliminaçoão de taxaçoão em cascata.
    - iii. Melhor sistema de arrecadaçoão.
  - c. Gastos púbblicos devem gerar ampliaçoão de oportunidades: prioridade sobre serviços básicos, incluindo uma rede de proteçoão social.
    - i. Atençoão aos incentivos e à economia política por trás destas orientaçoões (a expansáo dos benefícios à classe média talvez seja uma estratégia a ser adotada).
  - d. Prover o acesso dos mais pobres aos ativos:
    - i. Educaçoão.
    - ii. Extensáo dos direitos de propriedade ao setor informal da economia.
    - iii. Reforma agrária.
    - iv. Ampliar programas de microcrédito; maior obstáculo: altas taxas de juros.

---

<sup>20</sup> Neste ponto, os autores afirmam não serem *experts* no tema; não obstante, um dos capítulos da edição lista 10 elementos para uma boa performance do sistema político.

<sup>21</sup> Birdsall e de la Torre (2001).

## 5. Consensos, Dissensos e Páginas Vazias.

A seção anterior pretendeu-se enquanto uma passagem panorâmica pelas principais agendas de desenvolvimento para a América Latina recentemente em destaque. Evidentemente os documentos selecionados são apenas uma amostra de um universo grande de mobilizações e estudos no sentido de traçar novas diretrizes de desenvolvimento para os países da região – a capacidade das agências multilaterais de produzir documentos orientados para política é espantosa, assim como o é a quantidade de intelectuais e atores políticos envolvidos em recomendações deste tipo<sup>22</sup>.

### 5.1. Consensos e Dissensos: Alguns Fatos Estilizados e Tabela Síntese

Apesar da dificuldade envolvida no recorte analítico apropriado à compreensão do tema e da própria heterogeneidade dos trabalhos selecionados (no tocante à variedade de abordagens e concepções e aos distintos níveis de especificidade encontrados), podem-se destacar alguns fatos estilizados acerca das novas agendas de política que surgiram no cenário latino-americano nos últimos anos.

Em primeiro lugar, como já mencionado, o debate sobre os novos rumos do desenvolvimento parece estar direcionado a um caráter mais plural, reflexo provável da reorientação do tratamento teórico e empírico dado à questão do desenvolvimento – como algo que vai além da centralidade do crescimento econômico e atinge também outras dimensões qualitativas<sup>23</sup>.

Em segundo lugar, dado esse quadro de pluralidade, pode-se dizer que existe muito mais uma convergência de idéias do que uma polarização. Muitas das propostas descritas, ao menos em nível de diretrizes gerais, são complementares e correspondem originalmente aos mesmos problemas e interpretações.

---

<sup>22</sup> Aqui me refiro desde os muitos documentos assinados pelo Banco Mundial, BID, CEPAL, até a iniciativa isolada de intelectuais, como, John Williamson, Dani Rodrik, Joseph Stiglitz ou J.A. Ocampo, ou a iniciativas políticas populares como os Fóruns Sociais de Porto Alegre, por exemplo.

<sup>23</sup> A nova visão sobre desenvolvimento está reconhecida, por exemplo, nos ganhadores do Prêmio Nobel Amartya Sen (desigualdade e desenvolvimento humano, em 1998) e Douglass North (instituições, em 1994).

Neste contexto de convergência, a distribuição de renda ocupa invariavelmente o lugar de destaque: a desigualdade e as questões sociais são centrais em todas as perspectivas. As hipóteses sobre as causas desta reorientação são muitas, mas o relevante para o momento é que o discurso de fato mudou<sup>24</sup> - o que se pode ver refletido, por exemplo, não apenas nas agendas selecionadas na seção anterior, mas na produção de documentos das agências multilaterais ou no relevo político dos objetivos do milênio das Nações Unidas<sup>25</sup>.

De modo geral, uma síntese da seção anterior mostra como ponto de partida das novas agendas de desenvolvimento a decepção quanto ao desempenho econômico dos anos 1990 – principalmente nas agendas mais recentes, não valendo tanto para Camdessus (1997) e Burki e Perry (1997). É certo também que dentre os possíveis diagnósticos, a instabilidade macroeconômica, a falta de sensibilidade às questões distributivas e a falta de um arcabouço institucional forte foram, consensualmente, aspectos negativos aos países da região. Deve-se lembrar, no entanto, que ainda persistem dissensos em relação às interpretações – há os que destacaram, por exemplo, problemas na implementação das reformas ao longo da última década.

Em relação às recomendações gerais das novas agendas, existe consenso de que uma nova onda de reformas é necessária – de modo geral, o foco recai sobre as reformas institucionais e ao respeito à heterogeneidade dos países latino-americanos; não há consenso, entretanto, sobre a importância ou não de se completar e aprofundar as reformas de primeira geração. Quanto à questão social, a educação aparece como prioridade em todas as agendas – seja sob a rubrica de “investir em capital humano”, seja sob a questão da mobilização social e da “mudança de tradições e responsabilidades civis”. O gasto público é considerado instrumento central para políticas redistributivas, assim como a tributação e a oferta de microcrédito.

Existe consenso de que o mercado de trabalho deve ser alvo de políticas ativas, mas os receituários não são convergentes – percorrendo focos distintos, por exemplo, como a

---

<sup>24</sup> Ver Kanbur e Lustig (1999) ou Birdsall e de la Torre (2001). Entre as possíveis forças por trás desta reorientação, podem-se destacar o fracasso da agenda centrada apenas na eficiência, o apelo político de uma ampla propagação do ideal moderno de justiça social, o desenvolvimento técnico e teórico de novos instrumentos de avaliação da pobreza e da desigualdade, a queda do *trade-off* entre eficiência e equidade e o aumento da desigualdade entre as nações.

<sup>25</sup> Por exemplo, os WDRs do Banco Mundial de 2001 e 2006, o documento do BID (1999) *Afrontar a desigualdade na América Latina* ou o *Breaking with History?*, também do Banco Mundial (2003).

flexibilização, o desenho de incentivos ou a promoção de obras públicas. Existe uma defesa quase generalizada de políticas macroeconômicas anti-cíclicas, de que o governo deve contribuir para a poupança pública e que deve promover medidas para a minimização da instabilidade econômica.

Em relação às instituições, o sistema judiciário, o financeiro, o regulatório, o político e a administração pública são recorrentemente citados como alvo de reformas. Valorizam-se o fortalecimento da segurança jurídica e a defesa da concorrência. Não existe consenso sobre o perfil de uma política industrial, mas a ampliação do crédito, o apoio às pequenas e médias empresas e à exportação, a questão da inovação e adaptação às novas tecnologias foram frequentemente mencionados. O investimento em capital físico aparece como peça importante, embora não exista uma resposta única em relação à escolha do modelo mais apropriado à articulação complementar da oferta pública e privada de infra-estrutura.

Raramente faltou aos documentos investigados uma menção à relação entre o Estado e os mercados. Não existe consenso sobre esta, mas a maior parte dos trabalhos recomenda uma relação mais equilibrada e de compartilhamento de responsabilidades – creio que a percepção de *confronto* entre as esferas pública e privada tem se transformado cada vez mais em uma idéia de *complementação*. Existe consenso de que o sistema de preços relativos deve ser respeitado, mas que os mercados apresentam falhas e que as políticas públicas e o arcabouço regulatório são indispensáveis ao desenvolvimento. Neste sentido, vale dizer que o peso das recomendações microeconômicas é muito grande nas novas agendas, enquanto que em relação às políticas macroeconômicas, a convergência é maior.

A tabela a seguir é um esforço de síntese e organização das principais recomendações encontradas nas agendas descritas na seção anterior.

Tabela Síntese: Novas Agendas de Desenvolvimento

	Balanço Geral dos anos 1990 para a ALC	Diagnósticos <sup>1</sup> (Hipóteses da seção 4.1)	Mote e Retórica	Recomendações Gerais da Agenda	Estrutura Geral da Agenda de Reformas	Princípios gerais da Agenda	A Questão Social			Macroeconomia		
							Educação	Tributação e Gasto Público	Outros	Política Fiscal	Política Monetária e Cambial	Outros
Camdessus (1997)	Bastante Positivo	(iii) e (iv)	Continuar o processo e aprofundá-lo: crescimento mais forte, sustentável e bem distribuído	Completar 1a. geração e iniciar 2a.	Uma diretriz geral e 3 eixos de reformas institucionais	-	Mais investimento em capital humano; uma prioridade do gasto público é educação	-	-	-	Reforça recomendações antigas	
Burki e Perry (1997)	Positivo	(ii) e (iv)	Consolidar a estabilidade macroeconômica, aprofundar crescimento com redução da pobreza	Entrar na 2a. geração de reformas	5 eixos normativos	-	Bom desenho de incentivos	-	-	-	-	-
Stallings e Peres (2000)	Pontos Positivos e Negativos	(iii), (iv) e (v)	Crescimento, Emprego e Equidade	Não aprofundar 1a. geração. Nova geração de reformas, mais abrangente	3 eixos de políticas e 2 temas transversais	Evitar recomendações gerais, obter informações e conhecer pre-condições, ter metas	Aumentar qualidade do primário e abrangência do secundário	Gastos: não podem ser pró-cíclicos, prioridade na educação	Criação de empregos é central: obras públicas, apoio às PMEs (crédito, serviços e clusters), rede de proteção ao desemprego	Políticas contra instabilidade: anti-cíclicas, controle de capitais de CP, fundos de estabilização para termos de troca, apoio ao exportador	Aumentar poupança pública e incentivar privada; atração de IEDs	
Stiglitz (2003)	Bastante Negativo	(i), (iv) e (v)	Agenda econômica de reformas que se insira em um contexto mais amplo de transformação social	Reformar as reformas e Sensibilidade Social	3 áreas de recomendação	Ter objetivos, fins por oposição aos meios, sensibilidade social, inexistência de políticas otimas, levar em conta processo político, papel equilibrado dos mercados e Estado	Importante para Mobilização Social; atenção especial ao conteúdo.	Tributação sobre rendas de capital, grandes propriedades, capitais de curto prazo; não ao IVA, em prol de impostos indiretos, sobre bens de luxo, por exemplo	Criar mais e melhores empregos, reforma agrária, melhoria do crédito para todos (microcrédito)	Devem-se utilizar políticas tributárias e creditícias anti-cíclicas	Devo ser mais altas de juros e ao câmbio sobrevalorizado – não restringir enfoque macroeconômico exclusivamente ao problema da	-
Kuczynski e Williamson (2003)	Negativo	(ii), (iii) e (iv)	O Consenso de Washington Revisitado	Completar 1a. geração, iniciar 2a., em direção a menos vulnerabilidade e mais equidade	4 eixos principais	(não há conjunto de princípios gerais em destaque)	Prover acesso a ativos, como educação	Tributação progressiva: mudança da taxa indireta para a direta (sobre propriedade). Gastos públicos: prioridade sobre serviços básicos, incluindo uma rede de proteção social	Extensão dos direitos de propriedade ao setor formal, reforma agrária e microcrédito	Política fiscal anti-cíclica; maior poupança doméstica	Complementar o uso de uma taxa de câmbio flexível com uma política monetária com metas de inflação baixa	Abrir oportunidades no mercado externo e prover estabilidade nas regras do comércio regional

Notas:

1) Há o consenso generalizado de que não se prestou a devida atenção às questões distributivas.

2) Os espaços marcados com um traço: não há menção em destaque ou o item foi incluído em outro espaço.

Tabela Síntese: Novas Agendas de Desenvolvimento (continuação...)

Microeconomia					Vulnerabilidade	Relação entre Estado e Mercados e Setor Público	Outros Aspectos Institucionais
Mercado de Trabalho	Setor Financeiro	Política Industrial	Tributação e Gasto Público	Outros			
-	-	-	Melhorar qualidade do gasto público. Prioridades em educação e infra-estrutura	-	-	Diminuir intervenção do Estado, a corrupção e garantir transparência	Fortalecer sistema regulatório, judiciário e garantir boa governança
Flexibilização	Regulamentação, supervisão, privatização de bancos estatais e intervenção	-	Reforma da seguridade social e reforma fiscal de governos subnacionais	Reforma dos marcos normativos para o investimento privado em infra-estrutura e serviços sociais	-	Descentralização, reforma da adm pública e do judiciário	Legislação eficiente, direitos de propriedade, eliminar regulamentação desnecessária
Políticas não concentradas apenas na flexibilização; abordagem alternativa ao bom funcionamento do mercado, intermediação e proteção em desemprego.	Redução das falhas de mercado de capitais	Promover custos mais baixos de tecnologia, recursos humanos qualificados, acesso ao crédito e infra-estrutura; fomentar joint-ventures, incentivar adaptação tecnológica e melhorar mercado de fatores	-	Estabelecer estruturas normativas adequadas à defesa da concorrência e à regulação	Proteção sem voltar ao passado, integração regional e maior poder de negociação internacional	Relação não deve implicar na eliminação do papel do econômico do Estado; este terá um tamanho menor e mais eficaz; regulação, compartilhamento de funções e transparência	-
Melhora do emprego via políticas macroeconômicas e de crédito	O perigo dos mercados financeiros desregulados; Importância dos bancos locais	Incentivo às PMEs; políticas industriais receberam má reputação na América Latina. Não se devem repetir erros do passado, mas os governos têm a contribuir a partir de uma função catalizadora: através da infra-estrutura física, institucional e educativa	-	Definição de um marco regulatório adequado	A estabilidade macroeconômica é fundamental, não apenas a estabilidade monetária. Devem-se utilizar políticas tributárias e creditícias anti-cíclicas, diversificar os produtos básicos produzidos, criar fundos de estabilização e modular as correntes de capital de curto prazo	O Estado não pode ser visto como parte do problema; em muitos países desenvolvidos, foi central nas soluções	Meios de difusão, atenção ao meio ambiente e à questão urbana (transportes e rede de proteção social)
Flexibilização do mercado de trabalho, sem prejudicar os interesses dos trabalhadores formais e dos sindicatos ( caso Holandês): cooperação e não confrontação. Necessário melhorar treinamento e qualificação, a certificação e informação	Supervisão do sistema bancário e do processo de liberalização financeira, privatização de bancos; g. Supervisão prudencial e desenvolvimento institucional do sistema financeiro; transparência, reforço aos direitos dos minoritários	Não à política industrial <i>old fashioned</i> : agências do governo não devem escolher vencedores: governo deve ficar afastado das decisões de negócios e deve construir ambiente positivo a estes (infra-estrutura, um ambiente legal, macroeconômico e político seguro e estável, fortalecer os recursos humanos).	-	Construção de um sistema nacional de inovação tecnológica que promova a difusão de informações sobre o tema e que financie pesquisas competitivas; isenção de impostos e incentivos ao <i>venture capital</i> e clusters industriais	Medidas de <i>crisis proofing</i> : políticas anti-cíclicas, acumular reservas, evitar dolarização da economia, supervisionar sistema bancário, aumentar poupança doméstica, câmbio flexível	A questão das instituições e do Estado: o estado tem papel central na criação e manutenção do arcabouço institucional de uma economia de mercado, assim como na provisão de bens públicos, na internalização de externalidades e na correção de distribuição de renda	Os candidatos às reformas institucionais são: o sistema político, serviço social, o judiciário e o setor financeiro

## 5.2. As Páginas Vazias

A subseção anterior tinha como objetivo o mapeamento preliminar de eventuais elementos de aproximação ou afastamento entre os conjuntos de propostas. Como um suplemento a este trabalho, a finalidade agora consistirá em fazer uma leitura crítica das agendas, detectar seus pontos fracos, implícitos ou explícitos, e identificar quais são as páginas que continuam vazias. Inicialmente destacam-se duas dimensões que são centrais na crítica.

Em primeiro lugar, tem-se uma questão de fundo normativo: o que orienta as novas agendas de desenvolvimento? Em geral observa-se que a motivação subjacente a cada pacote de propostas é o aumento do bem-estar, o crescimento econômico sustentado, a diminuição da pobreza e da desigualdade. Como retórica, o discurso funciona perfeitamente bem e se encaixa em meio à extensa produção de relatórios e documentos gerada pelas agências multilaterais. No entanto, acredita-se que falta substância normativa e que sobram descrições burocráticas acerca do que é a *boa sociedade*. Neste sentido as agendas são em grande medida superficiais e não tratam da questão ordenadora e que deveria conduzir o pensamento sobre desenvolvimento: qual é a boa sociedade? Como ordenar uma sociedade de maneira justa? Quais são os interesses comuns, objetivos de toda política pública? Por que algumas prioridades são escolhidas e outras não? Ou melhor, quais são as prioridades e quais são os *trade-offs* implícitos? É raro encontrar nestes documentos referências como Sen, Rawls ou Tocqueville, mesmo em notas de rodapé ou prólogos e introduções<sup>26</sup>.

Enfim, o desafio de pensar o desenvolvimento e a questão da boa ordenação social são exercícios filosoficamente complexos, sendo de fácil fuga ao escopo das agendas de desenvolvimento. Como resultado desta dificuldade, portanto, faltam referências explícitas mais substantivas e que sirvam de guia teoricamente robusto à formulação de políticas e resolução normativa de *trade-offs*.

Em segundo lugar, uma questão de fundo positivo. Pode-se ler em qualquer pacote de recomendações a prioridade da educação, a importância das reformas institucionais do

---

<sup>26</sup> Claro que existem exceções, como, por exemplo, a discussão presente em WDR (2006). Stiglitz (2003) chama atenção para a necessidade de se entrar em questões filosóficas.

sistema jurídico e da administração pública, a questão do microcrédito ou da justa distribuição de ativos e oportunidades. Em alguns casos, estas questões são tratadas com um elevado grau de especificidade, como em Burki e Perry (1997), que recomendam, por exemplo, que as escolas tenham maior autonomia, sendo administradas pelos pais e pela comunidade.

Neste sentido, algumas agendas de reformas chegam a ser excessivamente prescritivas nos detalhes (embora, como mencionado acima, não o sejam em substância), mas o fato é que há uma deficiência em se mostrar o caminho das pedras para a implementação de políticas. Ou seja, em última instância caímos no aforismo “é fácil falar, difícil é fazer”. As diretrizes políticas gerais estão quase todas na mesa, mas os detalhes de implementação inexistem, os passos e a seqüência necessária às mudanças raramente são considerados – com a exceção de exemplos de *melhores práticas* que às vezes surgem nos documentos em forma de *boxes*.

É compreensível que a questão da implementação objetiva das políticas não faça parte do escopo das agendas – pela complexidade: em grande medida, dependeria de especificidades regionais e detalhes institucionais muito próprios a cada país. No entanto, muitas vezes a diretriz normativa não sobrevive sem a orientação política – e este pode ser o caso de grande parte das recomendações feitas até agora, especialmente em relação às propostas de reformas institucionais.

Outro conjunto de críticas refere-se à qualificação dos temas tratados, principalmente em relação à dimensão social – tão utilizada pela motivação retórica dos trabalhos. Muitas vezes, por exemplo, um conjunto de propostas refere-se a uma política genérica de redução da pobreza ou defende a construção de uma ampla rede de proteção social. No entanto, não há menção para o fato de que a pobreza é um fenômeno qualitativamente diverso, assim como o é a formação social de um país ou região: a pobreza rural é diferente da urbana; o desempregado da metrópole é distinto daquele que vive em uma pequena cidade do interior. É evidente que existem elementos comuns a uma política em diferentes contextos. Cabe ao formulador da agenda, entretanto, alertar (e, se possível, trabalhar sobre) não apenas as diferenças que podem existir entre países, como também entre regiões ou grupos sociais de um mesmo país.

Por fim, mas não menos importante, outras críticas que podem ser feitas referem-se a alguns pontos em branco explicitados pelas próprias agendas analisadas. Este é o caso das questões ambientais, da segurança pública e do narcotráfico, da reforma política e da democracia, ou da crise urbana e metropolitana, tão marcantes no cenário latino-americano. Falta, em grande medida, uma discussão política sobre os principais temas das agendas.

## **6. Considerações Finais.**

As agendas descritas na seção anterior, bem como outros conjuntos de propostas para os países latino-americanos presentes na literatura orientada para política são retratos relativamente variados de recomendações políticas – não apenas em relação ao conteúdo, como também à forma. Alguns pacotes são bastante amplos, outros minimalistas, alguns generalistas outros específicos. Alguns temas são encontrados mais frequentemente, outros são raros. Alguns argumentos são técnicos, outros são essencialmente retóricos.

Neste contexto, ficam as perguntas: qual seria o formato ideal de uma agenda de desenvolvimento para a América Latina? O que é uma boa agenda? Quais seriam seus elementos indispensáveis? Seguem abaixo alguns elementos para discussão.

Em primeiro lugar, por definição, uma agenda de desenvolvimento deve ter clara a concepção de desenvolvimento em jogo – neste sentido, há a necessidade de se delinear um norte orientador capaz de guiar não apenas a solução dos mais variados *trade-offs* que surgem na aplicação das políticas públicas, como também de definir e conferir substância normativa ao ponto de chegada que se pretende atingir.

Em segundo lugar, uma agenda de desenvolvimento deve conter as regras do jogo: ou seja, quais são os princípios gerais que esta deve respeitar. Neste sentido, a lista de Stiglitz (2003) é um bom exemplo: deve ter um objetivo, sensibilidade social e deve levar em consideração o processo político.

As agendas anteriores mostraram invariavelmente um ponto em comum: todas continham o porquê da agenda e um diagnóstico dos acontecimentos passados. Um plano de reformas deve conter, portanto, um ponto de partida sólido como referência. Neste

ponto de partida, incluem-se não apenas diagnósticos sobre a história recente, como também as iniciativas de propostas que já existem: quais são as outras agendas em debate? De onde surgiram? Grande parte do trabalho de uma nova agenda de desenvolvimento parece estar pronto e publicado. Não é a toa que os pontos de consenso são tão numerosos. Deve-se aproveitar o que existe de melhor nas recomendações já feitas.

Defende-se aqui que as críticas elaboradas na subseção anterior devem ser incorporadas a uma agenda, se esta se pretende completa. Além da questão normativa, um conjunto de recomendações deve contemplar questões relacionadas ao modo de implementação das políticas.

Um último detalhe refere-se ao tom retórico utilizado. Williamson argumenta, por exemplo, que grande parte da divergência que existe entre as recomendações do Consenso de Washington e as novas idéias de Stiglitz reside em questões de semântica: no fundo, ambos concordariam com bastante coisa. Neste sentido, o próprio termo “reformas” já carrega em si uma carga de significados muito negativa.

Enfim, uma nova agenda de desenvolvimento deve conter também as palavras adequadas para se tornar um paradigma a ser seguido; mais do que isso, em última instância, deve incluir as palavras que contenham o significado da boa sociedade e os segredos que levam até ela.

## 7. Referências Bibliográficas.

Arias, E. & Montiel, P. (1997). Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain? Working Paper #351, Inter-American Development Bank, Washington DC.

Armstrong, P., Glyn, A. e Harrison, J. (1991). Capitalism since 1945. Oxford: Blackwell.

Balassa, B. Bueno, G., Kuczynski, PP. e Simonsen, M.H. (1986). Towards Renewed Economic Growth in Latin America: Summary, Overview and Recommendation. Institute for International Economics, Washington DC.

Banco Mundial (2006). World development Report 2006: Equity and Development. Banco Mundial, Washington DC.

\_\_\_\_\_. (2003). Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Advanced Conference Edition, Banco Mundial, Washington DC.

\_\_\_\_\_. (1991). World development Report 1991: The Challenge of Development. Banco Mundial, Washington DC.

Birdsall, N. & Torre, A. (2001). Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America. Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.

Burki, S. & Perry, G. (1997). The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade. Banco Mundial, Washington DC.

Camdessus, M. (1997). Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America. Discurso do Diretor Gerente do FMI em Convenção Nacional de Bancos, Argentina em 21 de Maio de 1997. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>

Easterly, W., N. Loayza and P. Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-reform Growth Been Disappointing?" Journal of International Economics, Supplement 43(3-4): 287-312.

Hobsbawm, E. (1995). Era dos Extremos: O Breve Século XX. Companhia das Letras, São Paulo.

Kanbur, R. & Lustig, N. (1999). Why is Inequality Back on the Agenda? Artigo Preparado para: Annual Bank Conference on Development Economics, 28-30 de Abril. Banco Mundial, Washington DC.

Kuczynski, PP. & Williamson, J. (2003). After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington, DC.

Londono, J.L. & Szekely, M. (1997). Distributional Surprises After a Decade of Reforms: Latin America in the Nineties. In R. Hausman and E. Lora (eds.), Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next? Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Lora, E & Barrera, F. (1997). A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity, and Investment are not What They Used to be. Working Paper Green Series #350. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.

Lora, E. (1998). Una Decada de Reformas Estructurales en America Latina: que se ha Reformado y como Medirlo. Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economia Politica.

Morley, S. (2000). Efectos del Crecimiento y las Reformas Economicas sobre la Distribucion del ingreso en America Latina. Revista de la CEPAL, #71.

Ocampo, J. A. (2001). Retomar la Agenda del Desarrollo. Revista de la CEPAL, #74.

Ramos, J. (1997). Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en America Latina. Revista de la CEPAL, #62.

Saavedra, J. (2003). Labor Markets During the 1990s. In Kuczynski, PP. & Williamson, J. (eds) After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington, DC.

Stallings, B. & Peres, W. (2002). Crescimento, Emprego e Equidade: o Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe. Campus, Rio de Janeiro.

Stiglitz, J. (2003). El Rumbo de las Reformas: Hacia una Nueva Agenda para America Latina. Revista de la CEPAL, #80.

Thorp, R. (1998). Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20<sup>th</sup> Century. The Johns Hopkins University Press, Baltimore NJ.

Weller, J. (2000). Reformas Economicas, Crecimiento y Empleo: los Mercados de Trabajo en America Latina y el Caribe. CEPAL/Fondo de Cultura Economica, Santiago.

Williamson, J. (2003). Overview: An Agenda for Restarting Growth and Reform. In: Kuczynski, PP. & Williamson, J (eds). After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington, DC.

\_\_\_\_\_. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In Williamson, J. (ed.) Latin American Adjustment. How Much Has Happened? Institute for International Economics. Washington DC.