

A estratégia de substituição de importações era objeto de oposição retórica por parte dos conservadores e de Washington, mas, na prática, os empresários e os governantes sempre a apoiaram enquanto ela foi bem-sucedida. Nos anos 70, o governo americano e as agências multilaterais, assim como as empresas multinacionais e os bancos comerciais, criticaram de forma branda a estratégia de substituição de importações, mas na prática a financiaram. O Banco Mundial, embora crescentemente crítico da substituição de importações, até o final dos anos 70 continuou a adotar a teoria do desenvolvimento econômico e a respectiva estratégia de industrialização apoiada nos investimentos das empresas estatais.¹ Entretanto, essa estratégia de industrialização tinha esgotado as suas potencialidades na América Latina nos anos 60. Para mantê-la, o governo recorreu a intervenções *ad hoc* cada vez mais freqüentes, levando os preços a se dissociarem cada vez mais de seu valor de equilíbrio de mercado. Como os subsídios às empresas privadas foram mantidos ainda por muito tempo, mesmo depois de terem perdido a sua justificativa original, agravou-se a alocação ineficiente de recursos. O Estado pagou a conta. As poupanças públicas, que eram elevadas nos anos 70, começaram a desaparecer. No começo dos anos 80, uma crescente dívida pública externa, que financiava déficits públicos crescentes, transformou-se em uma crise fiscal do Estado.²

A crise da América Latina, que explodiu nesse período, foi, essencialmente, a consequência de duas decisões tomadas no começo dos anos 70: por parte da América Latina, a decisão de persistir em uma estratégia de crescimento e em um modo de intervenção do Estado (a substituição de importações) que não funcionavam mais; por parte dos países credores, a decisão de financiar essa estratégia, assegurando assim a sua sobrevivência artificial.

Essas duas decisões, em um primeiro momento, elevaram o endividamento dos países; em um segundo, levaram, em cada país da América Latina, o Estado à bancarrota, a uma crise fiscal, na medida em que a dívida externa cresceu e foi estatizada, em que o crescimento das taxas de juros internacionais somadas com as novas políticas populistas aumentaram o déficit público e reduziram a poupança pública, em que a dívida pública multi-

plicou-se e o crédito público evaporou-se. Inicialmente, a dívida externa não era predominantemente pública. Nos anos 70, os empréstimos concedidos ao setor público representavam mais ou menos 50% do total da dívida externa. Durante os anos 80, entretanto, ela foi estatizada: as empresas privadas pagavam suas dívidas em moeda local para os seus respectivos bancos centrais, normalmente a uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Dessa forma, o Estado financiava seu déficit, ao mesmo tempo em que acumulava dívida externa. Essa prática, além de expandir a dívida externa pública, representou um subsídio ao setor privado e um mecanismo indutor de déficit público, garantindo, em plena crise, uma sobrevida às práticas populistas.

As poupanças externas foram utilizadas pelos governos latino-americanos, particularmente pelo Brasil, para financiar grandiosos projetos de substituição de importações, e também para financiar o consumo (populismo econômico). Em meados dos anos 80, quando o processo de transformar dívida externa privada em dívida externa pública foi interrompido, por volta de 90% da dívida tornara-se responsabilidade do Estado. O setor privado continuava a ser o único com capacidade de gerar divisas por meio das exportações, mas agora apenas o Estado deveria pagar a dívida externa. A estatização da dívida externa foi uma forma perversa de financiar os déficits públicos e de agravar a crise fiscal. Nos anos 70, o déficit público foi financiado principalmente pelos empréstimos externos; na primeira metade dos anos 80, pelas empresas privadas que pagaram suas dívidas para o Estado (normalmente em condições privilegiadas, em moeda local), o qual, por sua vez, não possuía reservas externas suficientes para pagar os bancos internacionais. No final dos anos 80, a margem de manobra dos países latino-americanos havia-se reduzido dramaticamente: ou os países se revelavam capazes de reduzir drasticamente seu déficit público, diminuindo os salários e o consumo interno e adotando reformas econômicas orientadas para o mercado ou continuariam prisioneiros da crise fiscal que então tendia a se transformar em hiperinflação.

Desde o início da crise da dívida, praticamente todos os países latino-americanos submeteram-se a rígidas políticas de ajuste fiscal. Mas o déficit fiscal era muito grande. A parcela do déficit relacionada com os juros da dívida pública já era muito pesada, portanto esses países não tiveram condições de ajustar adequadamente as suas economias. Além disso, a possibilidade de transformar a antiga dívida externa em dívida do governo propiciou uma maneira fácil de financiar os déficits correntes. Assim, o endividamento externo, que, nos anos 70, sustentou a estratégia de substituição de importações liderada pelo Estado e a indisciplina fiscal, continuou a ter um efeito negativo indireto sobre as finanças públicas na primeira metade dos anos 80.

Inicialmente, apenas o Chile e depois o México adotaram estratégias de ajuste e de reforma. Só no final dos anos 80 os demais países foram obrigados definitivamente a se ajustar e a empreender reformas.

O CONCEITO DE CRISE FISCAL

James O'Connor (1973) introduziu o conceito de crise fiscal do Estado, explicando essa crise pela dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes. A expressão “crise fiscal do Estado” é redundante, pois toda crise fiscal está relacionada ao Estado. Mas, em 1987, quando, para mim, essa crise tornou-se manifesta, decidi utilizá-la para deixar mais clara a natureza da crise latino-americana, porque, dessa forma, tornava-se evidente o papel central do Estado nessa crise. Poderia também falar em uma “crise financeira do Estado”, na medida em que todas as crises fiscais têm como resultado uma crescente dificuldade do Estado em se financiar.³

Nos anos 80, a crise fiscal do Estado teve cinco ingredientes na América Latina: (1) déficit público, (2) poupanças públicas negativas ou muito baixas, (3) dívida interna e externa excessivas, (4) falta de crédito do Estado, expressa na falta de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica (os títulos do tesouro rolados no *overnight*)⁴ e (5) falta de credibilidade do governo.⁵

O déficit público elevado e a poupança pública insuficiente, e até mesmo negativa, são componentes de fluxo da crise fiscal, enquanto o tamanho da dívida pública — interna ou externa — é um componente de estoque. Na verdade, a falta de crédito público é a característica fundamental da crise fiscal do Estado. Um país pode ter um déficit público elevado e também uma dívida pública elevada, sem que o Estado perca seu crédito e o governo sua credibilidade. Esse é o caso atual dos Estados Unidos e da Itália, onde, apesar do déficit e da dívida pública, não há crise fiscal, ou ela é muito mais branda do que a existente na América Latina. A perda de crédito pelo Estado — sua incapacidade de se financiar a não ser pela senhoriagem (emissão de moeda) — é a quintessência da crise fiscal. Quando a perda de crédito pelo Estado torna-se absoluta, ou, em outras palavras, quando a crise fiscal torna-se aguda e descontrolada, o Estado perde a capacidade de sustentar a sua moeda, e a hiperinflação será o resultado mais provável.

Muitas das características da crise fiscal são auto-explicativas. Entretanto, creio que é importante enfatizar a questão da insuficiência da poupança pú-

blica. O componente de fluxo fundamental de uma crise fiscal não é o déficit público, mas a poupança pública negativa. Esse fator tem um papel estratégico, particularmente nos países em desenvolvimento. Poupanças públicas negativas tendem a ser a causa direta de baixas taxas de investimento e de estagnação da renda *per capita*.

A poupança pública, S_G , é igual à receita corrente do Estado, T , menos os gastos corrente C_G , no qual se incluem os gastos com pagamentos de juros.⁶

$$S_G = T - C_G$$

O conceito de poupança pública é diferente do de déficit público, D_G , que é igual à receita corrente do Estado menos todas as despesas, inclusive investimentos, I_G , e corresponde ao crescimento da dívida pública:

$$D_G = T - C_G - I_G$$

Dadas essas definições, e não considerando a senhoriagem real, os investimentos públicos são financiados ou pela poupança pública ou pelo déficit público.⁷

$$I_G = S_G + D_G$$

Essas distinções são importantes. Os dois conceitos fazem parte dos sistemas-padrão de contabilidade nacional, com apenas um problema: as empresas estatais são excluídas do cálculo da poupança pública e não o são do conceito de déficit público. Para compreender a crise fiscal, o conceito de poupança pública é estratégico. Entretanto, poucos economistas incluem a poupança pública entre seus instrumentos de análise.⁸ Nos modelos de ajuste fiscal e monetário adotados pelo FMI, e na literatura sobre estabilização, temos apenas a referência ao déficit público. Eu acredito, entretanto, que para analisar a economia de qualquer país, a poupança pública é um conceito no mínimo tão importante quanto o de déficit público. Nos momentos de crise fiscal aguda, é mais importante.

A poupança pública se torna um instrumento particularmente importante quando se adota um conceito amplo de investimento público. De acordo com esse conceito, o investimento público abrange não apenas (1) investimentos propriamente ditos, que incluem investimentos em projetos nos quais o setor privado não demonstrou ter interesse (normalmente infra-estrutura), mas também (2) as novas políticas públicas, principalmente (2.1) investimentos sociais (novos gastos em educação, saúde) e (2.2) investimentos em segurança pública (aumento dos gastos com polícia, penitenciárias) e (3) despesas públicas livres — “livres” porque não estão comprometidas com o pagamento de salários dos funcionários públicos nem com o pagamento de serviços correntes do Estado —, as quais elevam a competitividade do

país: (3.1) subsídios ao investimento privado (política industrial e agrícola) e (3.2) gastos com desenvolvimento tecnológico colocados à disposição do setor privado.

Quando a poupança pública é nula, o Estado, para investir, terá apenas uma alternativa, financiar o investimento por meio de déficit público. Entretanto, se o objetivo é reduzir o déficit público — um componente inerente a qualquer programa que queira solucionar a crise fiscal —, o resultado provável será um corte dos investimentos públicos e, conseqüentemente, uma redução do crescimento econômico. Assim, com poupança pública nula, se o Estado investir, seu endividamento aumentará e a disponibilidade de crédito para financiá-lo diminuirá; se o déficit público for eliminado, o investimento será cortado. Se a poupança pública é negativa, o Estado terá um déficit mesmo se o investimento público for nulo. O déficit financiará gastos correntes, que serão constituídos crescentemente por juros sobre os empréstimos. Nos dois casos, o Estado será paralisado, estará incapaz de formular e implementar políticas públicas e promover o crescimento. E essa paralisia decorrente da falta de poupança pública estará definindo a crise fiscal e levando a economia à estagnação.

A INTERPRETAÇÃO DE WASHINGTON PARA A CRISE

Quando eclodiu a crise da América Latina, a interpretação que os países credores deram sobre suas causas e suas soluções passou por duas fases. Na primeira fase, entre 1982 e 1984, a crise foi minimizada, encarada apenas como uma crise de liquidez. Na segunda fase, que começou por volta de 1985, a crise começou a ser considerada mais seriamente. Além dos ajustes fiscais e do balanço de pagamentos, reformas “estruturais”, orientadas para o mercado, eram vistas como essenciais.⁹ O Consenso de Washington estava surgindo, incentivado pela onda conservadora neoliberal presente no Primeiro Mundo desde meados dos anos 70.

No Consenso de Washington, admitia-se a existência da crise, mas de uma forma limitada. Definiam-se as suas causas como sendo: a indisciplina fiscal (ou populismo econômico), que ocasionava o déficit público; e a excessiva intervenção estatal, particularmente relacionada às empresas estatais, às restrições ao comércio externo e aos diversos tipos de subsídios ao investimento e ao consumo. As soluções seriam: o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberalização comercial e a privatização) destinadas a desregula-

mentar a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa (o Plano Brady, 1989).

A crise da dívida não era vista como a causa singular mais importante da crise econômica. As causas internas receberam muito mais atenção. Quando o Plano Brady foi formulado, em fevereiro de 1989, muitos analistas demonstraram que o plano caminhava na direção correta, mas que a redução da dívida que propiciava não era suficiente para garantir a retomada do desenvolvimento.¹⁰ O custo do ajuste e das reformas iria recair quase exclusivamente sobre os ombros dos países devedores. Entretanto, assim que o México assinou apressadamente o primeiro acordo da dívida baseado no Plano Brady, o influxo de capitais externos para o México aumentou e esse país começou a apresentar resultados econômicos um pouco mais positivos.¹¹ Imediatamente, estabeleceu-se uma relação espúria entre o acordo da dívida e essa entrada de capitais. Os recursos de curto prazo estavam sendo direcionados para a região não porque a América Latina tinha resolvido seus problemas e sua economia tinha voltado a crescer, mas sim porque eles estavam sendo atraídos pelas altas taxas de juros, que é uma consequência perversa da falta de credibilidade provocada pela crise da dívida. Entretanto, Washington e os bancos comerciais estrangeiros se convenceram de que a crise da dívida havia sido solucionada. A motivação para uma efetiva solução extinguiu-se.¹² Desde 1990, o lugar-comum em Washington passou a ser: “a crise da dívida foi tremendamente superestimada”.

Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990: 1), em sua crítica ao Consenso de Washington, observaram que a crise latino-americana não se originou da fragilidade da estratégia de substituição de importações, mas sim da dinâmica do ajustamento ao choque externo que ocorreu no início dos anos 80. De fato, atualmente, a principal restrição ao crescimento origina-se das características dos desequilíbrios, que perduram no longo prazo, induzidos pela crise da dívida externa, que, após dez anos, ainda não se reverteu.

Os três economistas argentinos subestimaram o esgotamento da estratégia de substituição de importações, mas sua definição sobre as origens e a natureza da crise é um excelente exemplo da abordagem social-liberal da crise do Estado.¹³

Além disso, as origens políticas dessa crise não se derivam principalmente do populismo econômico, como usualmente se pensa em Washington.¹⁴ Não há dúvida que as políticas econômicas populistas tiveram sua importância para a crise, mas o populismo sempre existiu na América Latina e, antes dos anos 80, não representou obstáculo a uma relativa estabilidade de preços e ao crescimento. O fato histórico novo que levou as economias

latino-americanas a uma crise fiscal sem precedentes foi a decisão antes desenvolvimentista do que populista tomada, nos anos 70, principalmente por regimes militares, de contrair uma enorme dívida externa, e, em seguida, transformá-la em responsabilidade do Estado. A interpretação neoliberal culpa o populismo por algo pelo qual não foi o principal responsável (Bresser Pereira e Dall'Acqua, 1991; Cardoso e Helwege, 1990). Não foi por acaso que o único país latino-americano que apresentou uma taxa de crescimento satisfatória nos anos 80 foi aquele que anteriormente não possuía uma dívida externa muito grande, a Colômbia.

A inabilidade em financiar o Estado por meio de tributos, especialmente impostos sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos que estejam passando por uma crise fiscal. Os indivíduos mais ricos não arcam com uma parcela justa dos impostos na América Latina. A carga fiscal tende a ser sistematicamente baixa, não apenas quando comparada com os países desenvolvidos, mas também com os países asiáticos com quase o mesmo nível de desenvolvimento (Kagami, 1989). Os sistemas tributários tendem a ser regressivos na América Latina, na medida em que se baseiam em impostos indiretos.

O Estado na América Latina foi originalmente financiado pelos impostos de exportação. Em um segundo momento, quando o rendimento das exportações de produtos primários reduziu-se, os investimentos estatais foram financiados por impostos indiretos, por impostos específicos sobre os gastos de certos setores,¹⁵ pelo reinvestimento dos lucros das empresas estatais monopolistas,¹⁶ e por fundos de seguridade social que, por definição, tendem a apresentar um superávit nos primeiros anos após a sua criação. Quando, nos anos 70, por diversas razões, essas fontes de recursos se esgotaram ou se tornaram insuficientes, o endividamento externo provou ser uma alternativa fácil para financiar o Estado.¹⁷ Com a subsequente suspensão dessa fonte de financiamento, cresceu a importância do imposto inflacionário como fonte de recursos para o Estado. O modo normal de financiar o Estado — tributos, particularmente os incidentes sobre a renda — nunca foi a norma na América Latina. Como observa Przeworski:

A questão crucial é se um Estado específico é capaz, política e administrativamente, de cobrar impostos daqueles que podem pagá-los: em muitos países latino-americanos, notadamente a Argentina, o Estado está tão falido que a única forma que tem de sobreviver dia-a-dia é tomar dinheiro emprestado daqueles que poderiam estar pagando impostos (1990:20-21).

Essa característica poderia ser atribuída ao populismo, mas eu preferiria relacioná-la ao autoritarismo, ao caráter limitadamente democrático do capitalismo latino-americano, o que ocasiona a sujeição do Estado às classes mais ricas.

O fato de os governos latino-americanos tributarem de forma insuficiente ao mesmo tempo em que incorrem em déficits públicos, inicialmente financiados por empréstimos e posteriormente pelo imposto inflacionário, pode ter uma terceira explicação afora a do populismo e do autoritarismo. Alguns autores, ligados à “nova economia política” relacionam esse fenômeno com a instabilidade política e a polarização política. A perspectiva de alternância política (instabilidade) e o sistema social altamente conflituoso (polarização) existente na América Latina, em consequência de uma distribuição injusta da renda, induzem os governos a incorrerem, no presente, em déficits que serão pagos no futuro por outros governantes que provavelmente representam outros grupos de interesse. (Alesina e Tabellini, 1988; Alesina e Edwards, 1989; Edwards e Tabellini, 1990).

O Consenso de Washington foi definido por John Williamson (1990) e identificou-se imediatamente com as idéias neoliberais. Na verdade, esse consenso é uma forma atenuada de neoliberalismo, pois os burocratas de Washington que o formularam não possuem o dogmatismo que caracteriza as idéias neoliberais e neoconservadoras. Os neoliberais, por exemplo, têm por objetivo atingir o Estado mínimo, enquanto Washington, mesmo em sua fase mais conservadora, no final dos anos 80, quando o consenso foi formulado, sempre atribuiu um papel positivo para o Estado com relação à realização de gastos sociais (educação e saúde) e de investimentos em infra-estrutura. O próprio Williamson não é um neoliberal, mas sim um liberal clássico.¹⁸ Por outro lado, desde que o Partido Democrata ganhou as eleições presidenciais em 1992, a onda neoliberal refluíu em Washington.

Essa forma atenuada que o Consenso de Washington assume, em comparação com as idéias neoliberais, mais as mudanças ocorridas desde que o consenso se estruturou no final dos anos 80, sugere uma pergunta: existe, de fato, uma diferença entre a visão conservadora originada no Norte e a interpretação social-liberal da crise do Estado? Existe. Primeiro, porque não estamos considerando as intenções de A ou B, mas as afirmações, tal como são feitas pelos políticos e pela alta burocracia americana e multinacional em Washington. Ora, seu discurso, sem ser radical, é claramente neoliberal, colocando a redução do Estado, ao invés de seu fortalecimento ainda que em tamanho menor, como o grande objetivo a ser alcançado. Segundo, porque não estamos levando em consideração as mudanças que ocorreram desde

então, principalmente depois da eleição de Bill Clinton. Essas transformações mostram que, logo após a formação desse consenso, ele começou a ser rompido, o que não altera a origem neoliberal do Consenso.¹⁹

A INTERPRETAÇÃO DA CRISE DO ESTADO

O Consenso de Washington define-se a si mesmo como a única alternativa à estratégia de substituição de importações e à interpretação “nacional-desenvolvimentista” da América Latina. Isso não é verdade. Novos fatos exigem novas abordagens. A interpretação nacional-desenvolvimentista (ou centro-periferia), que Prebisch (1949) formulou em Santiago do Chile, enquanto era o diretor-executivo da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), foi o primeiro momento paradigmático de auto-interpretação do desenvolvimento da América Latina. Celso Furtado (1950) foi o pioneiro no Brasil desse tipo de visão sobre o desenvolvimento. A nova teoria da dependência, cuja primeira análise mais abrangente foi realizada por Cardoso e Faletto (1969), foi o segundo momento paradigmático de interpretação da América Latina. Ela predominou durante os anos 70, após a crise econômica latino-americana dos anos 60. As duas abordagens estavam intimamente relacionadas. Elas perderam a capacidade de explicar o desenvolvimento latino-americano quando eclodiu a crise dos anos 80.²⁰ A crítica neoliberal surgiu e prosperou no vácuo deixado pela crise das duas interpretações anteriores. Mas, como toda interpretação ideológica, ela logo demonstrou ser dogmática e não-realista.²¹ Uma nova síntese está a caminho, à medida que a crise dos anos 80 vai sendo superada. Ela pode ser o terceiro momento paradigmático de interpretação do desenvolvimento latino-americano, assim que o desenvolvimento seja de fato retomado. Eu proponho denominá-lo de interpretação da crise do Estado; a correspondente estratégia pode ser chamada de social-democrática ou social-liberal.

A interpretação da crise fiscal ou, mais amplamente, da crise do Estado, cujas origens imediatas estão na teoria da nova dependência, implica um passo na direção de reformas orientadas para o mercado e coordenadas pelo Estado e pelo mercado. Ela reconhece que o populismo econômico existe, que a indisciplina fiscal deve ser combatida, que o déficit público é o principal problema, mas acrescenta que o problema é mais sério do que meramente uma questão de indisciplina fiscal. De fato, a maioria dos países latino-americanos enfrentam uma crise fiscal. Começa, portanto, salientando a gravidade da crise.

A interpretação define a crise fiscal não apenas pelo déficit público, mas também pelo excessivo endividamento externo, pela poupança pública negativa e, como consequência, pela falta de crédito para o Estado (incapacidade de autofinanciar-se, a não ser com a senhoriagem ou com taxas de juros muito altas a prazo muito curto), pela falta de credibilidade do governo e por sua imobilização. Ela reconhece que o Estado se tornou muito grande, que as empresas estatais tendem a ser ineficientes, que a regulamentação da economia foi distorcida, protegendo interesses especiais dos burocratas e dos capitalistas, e que o nacional-desenvolvimentismo foi capturado pelo populismo. Assim, ela apóia as reformas orientadas para o mercado, particularmente as orientadas para o mercado externo, como a industrialização voltada para a exportação. Mas ela não confunde reformas orientadas para o mercado com reformas coordenadas pelo mercado. A economia deve ser fortemente voltada para o mercado, isto é, deve ser o mais competitiva possível, interna e externamente. A coordenação da economia, contudo, deve ser mista. Cabe ao mercado o papel básico de alocação de recursos, mas o Estado, após ter sido reformado e após o ajuste fiscal, deve assumir novas e importantes funções de coordenação não apenas no campo social, mas também na área da tecnologia e do comércio internacional, além de continuar a ser o principal responsável pelos investimentos em infra-estrutura.

É essencial à interpretação da crise do Estado a idéia de que a crise é uma consequência da existência de um Estado muito fraco, e não de um Estado forte. A crise não é consequência de um Estado que cresceu e se tornou demasiadamente forte e grande, mas de um Estado que cresceu e se tornou grande mas fraco, e portanto, incapaz de arcar com suas funções específicas de complementar e corrigir as falhas do mercado. O Estado foi enfraquecido e imobilizado pela crise fiscal, que é o resultado do crescimento distorcido e desordenado do aparelho do Estado. O objetivo das reformas estruturais não é atingir o “Estado mínimo”, mas reduzi-lo e definir uma nova estratégia de desenvolvimento, consistente com as novas realidades econômicas internacionais — particularmente a globalização e a redução da capacidade de intervenção do Estado. Dado o caráter cíclico e sempre mutável da intervenção do Estado (Bresser Pereira, 1993d), os novos setores em que deve investir, além da área social e da infra-estrutura, serão a tecnologia de ponta e o meio ambiente.

É falso o pressuposto de que é suficiente estabilizar a economia e reduzir a intervenção do Estado para que o crescimento ocorra. Embora as reformas liberalizantes de fato favoreçam a coordenação do mercado e melhorem a alocação de recursos, tornar mais eficiente o sistema econômico não é su-

ficiente para que se obtenha o crescimento. Para retomar o crescimento, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança do Estado e da sociedade e definir uma nova estratégia de desenvolvimento. A interpretação nacional-desenvolvimentista destacou o papel do Estado na economia, mas, pensando seguir uma visão keynesiana, aceitou e até mesmo defendeu a existência de déficits públicos crônicos. Essa visão populista contradiz a si mesma. Seus patrocinadores enfraqueceram o Estado que eles pretendiam tornar mais forte. A poupança pública é a diferença entre a receita corrente do Estado e suas despesas correntes. O Estado somente pode ser forte e capaz de desempenhar um papel estratégico no processo de desenvolvimento se for capaz de financiar seus investimentos e suas políticas econômicas e sociais com a poupança pública em vez de incorrer em dívidas crescentes.

A interpretação da crise do Estado atribui originalmente as dificuldades da economia latino-americana tanto ao problema da dívida externa quanto ao populismo econômico. Ambos tiveram como consequência a crise fiscal, que se expressou por altas taxas de inflação. Como os preços e salários tendem a ser informalmente indexados, essa alta inflação normalmente apresenta um caráter crônico ou inercial. No Brasil, isso foi particularmente verdade. Seguindo os preceitos dessa interpretação, os programas de estabilização, além de adotarem políticas fiscais e monetárias ortodoxas, deveriam conter políticas para a neutralização da inércia e para a redução do endividamento público. Assim que a estabilização fosse obtida, as reformas orientadas para o mercado deveriam ser implantadas. O Estado que surge a partir dessas reformas deverá ser, ao mesmo tempo pequeno e forte. Teria não apenas o papel político liberal clássico de garantir a propriedade e os contratos, e o papel social-democrático de promoção do bem-estar e de afirmação dos direitos sociais, mas também um papel econômico, particularmente na área da política industrial e do comércio exterior orientada para a promoção das exportações.²²

Embora a interpretação da crise do Estado tenha como antecedentes as abordagens do nacional-desenvolvimentismo e da dependência, que foram dominantes ao longo dos anos 70, essa interpretação tem diferenças com relação às demais. A principal diferença com relação à interpretação nacional-desenvolvimentista reside no fato de que esta interpretação afirma que as causas do subdesenvolvimento são “estruturais” e estão diretamente relacionadas ao imperialismo, enquanto a abordagem social-liberal assume que elas são, até certo ponto, “estratégicas” e suas origens são principalmente domésticas. Não havendo necessidade de uma mudança estrutural profunda — o estatismo, por exemplo — para que o desenvolvimento seja retomado.

Para a interpretação da crise do Estado, o subdesenvolvimento não tem um caráter fatalista, nem pode ser explicado essencialmente pela exploração imperialista. Pode, portanto, ser superado desde que corretas estratégias domésticas sejam adotadas, particularmente, desde que um Estado fiscalmente sadio se alie com o setor privado e juntos definam uma estratégia de desenvolvimento. Segundo, a interpretação social-liberal da crise do Estado critica o populismo que normalmente distorcia o nacional-desenvolvimentismo. Como as abordagens anteriores, a interpretação da crise do Estado rejeita a tese do Estado mínimo. Ela também se preocupa com a importância das variáveis internacionais, que se manifestaram nos anos 80 com a crise da dívida e com as políticas protecionistas dos países desenvolvidos. Ela é a crítica dos diagnósticos padronizados e das prescrições que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.

Desde o início da crise da dívida, os programas de ajustamento patrocinados por Washington preconizavam a obtenção do equilíbrio orçamentário por meio da redução dos gastos correntes e dos investimentos. A alternativa de eliminar o déficit com um aumento dos tributos e uma redução da dívida pública recebeu menos atenção.²³ Em termos práticos, os ajustes de preço e do balanço de pagamentos são vistos como tão importantes que a qualidade do ajuste fiscal não é considerada. Um ajuste fiscal que afeta os investimentos é considerado tão bom quanto um que corta os gastos correntes. O corte de gastos é tratado como se fosse superior ao aumento de impostos, ignorando-se que isso será normalmente regressivo, enquanto o aumento de impostos pode ser um instrumento de distribuição da renda.²⁴ A redução da dívida é deixada de lado como último recurso. E a idéia de que a recuperação da poupança pública é uma parte essencial das reformas é ignorada.

Em contraposição, a interpretação da crise do Estado parte da hipótese que o crescimento não é automaticamente retomado após a estabilização, seja porque a estabilização é obtida às custas do investimento público, seja porque as reformas não tratam da questão da poupança pública. Essa abordagem afirma que o crescimento será retomado apenas se a estabilização e as reformas orientadas para o mercado forem complementadas pela recuperação da capacidade de poupança do Estado e pela elaboração de políticas que definam um novo papel estratégico para o Estado. Em outras palavras, desde que o Estado seja reconstruído, recuperando sua capacidade de intervenção. Para a interpretação da crise do Estado, esta crise significa não apenas que o Estado não tem mais crédito, tornando-se incapaz de financiar suas atividades, mas também que ele perdeu sua capacidade de investimento e de levar adiante políticas de longo prazo orientadas para o desenvolvimento

industrial, agrícola e tecnológico. Quando a crise fiscal for superada, as poupanças públicas terão de ser restauradas para que possam financiar um programa de crescimento.²⁵

A interpretação neoliberal assume que as poupanças e os investimentos privados substituirão a poupança e os investimentos públicos. De fato, historicamente, essa tem sido a tendência dos investimentos na indústria e da infra-estrutura. O Estado desempenhou um papel decisivo na Alemanha e no Japão no final do século XIX, investindo diretamente no setor produtivo. Entretanto, desde o começo deste século, esse papel não cessou de reduzir-se e de transformar-se. Nesses países, contudo, o Estado continuou a ter um papel fundamental no campo social e a promover o desenvolvimento econômico por meio da política industrial e do comércio externo. O processo de privatização iniciado nos anos 80 representa uma segunda onda de substituição de empresas estatais por empresas privadas. Ele está sendo induzido não apenas por razões ideológicas, mas também, senão principalmente, por questões fiscais. É uma forma de superar a crise fiscal do Estado. Entre os anos 40 e 70, o Estado contava com poupança ou com crédito que lhe permitiam — e induziam — a investir em empresas estatais. Agora que não mais conta tão facilmente com uma ou outra possibilidade, a alternativa é privatizar. Vendendo empresas estatais, o Estado permite que voltem a crescer com investimentos privados, além de obter a redução de suas dívidas com o setor privado.

Como ocorre nos países desenvolvidos, o Estado, nos países em desenvolvimento, continuará a desempenhar um papel fundamental no campo social e na promoção do desenvolvimento. De acordo com a interpretação da crise do Estado, o Estado na América Latina terá de atuar de forma complementar, mas estratégica, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento econômico, de forma análoga ao que ocorreu no Japão e ao que está ocorrendo no Sul e Sudeste Asiático. Nestas regiões, onde o desenvolvimento tem sido extraordinário, o Estado apresenta uma situação fiscal equilibrada e utiliza a poupança pública para promover o desenvolvimento.

A interpretação social-liberal apóia a liberalização comercial, mas não como se ela fosse uma fórmula mágica. Como Collin Bradford Jr. (1991: 88) observa, a recente literatura sobre as estratégias de desenvolvimento apresenta duas alternativas para que se obtenha a competitividade internacional: (1) “reformas estruturais da economia nacional visando obter a competitividade interna, o que resulta em crescimento dinâmico e oferta crescente de produtos exportáveis” ou (2) “reforma da política comercial externa buscando a competitividade internacional, o que permite à economia responder à de-

manda externa”. A última alternativa é característica da interpretação de Washington. Seus representantes listam inúmeros “pré-requisitos para uma bem-sucedida estratégia voltada para o exterior” (Krueger, 1985), mas é bastante claro que o pré-requisito essencial, segundo o ponto de vista desta corrente, é liberalizar o comércio externo, abrindo a economia para a concorrência internacional. A primeira alternativa é mais consentânea com a interpretação da crise do Estado e a estratégia social-liberal.²⁶ Enquanto a liberalização comercial pode isoladamente ser a estratégia apropriada para os países pequenos como Cingapura, Hong Kong ou Uruguai, para os países grandes da América Latina, a liberalização comercial é apenas um dos ingredientes de uma estratégia de desenvolvimento que englobe outros elementos como aumento da poupança pública, investimentos em educação e tecnologia, bem como a promoção das exportações. A estratégia de substituição de importações está superada; o seu potencial exauriu-se há muito tempo. Essa estratégia não assegura a obtenção de competitividade internacional. Mas faz pouco sentido acreditar que é suficiente que o Estado faça a estabilização da economia, que liberalize o comércio externo e garanta níveis mínimos de educação pública, para que o crescimento seja retomado automaticamente. Nas palavras de Bradford Jr.:

A idéia [neoliberal] do crescimento conduzido pelas exportações está baseada na noção de que se as condições estão corretas as exportações irão ocorrer; mas a teoria não especifica os agentes responsáveis pelo crescimento dinâmico das exportações. Limita-se apenas a apontar os ganhos de eficiência decorrentes dos efeitos alocativos estáticos de manter os preços em seus níveis corretos (*getting prices right*). A idéia [pragmática] do crescimento conduzido pelas exportações está baseada em um conjunto mais amplo de elementos que ativam o processo de crescimento. Ela se volta para o processo de geração de conhecimento tanto domesticamente por meio da educação, do treinamento, da alfabetização, apoio à P&D e outras coisas do tipo, quanto da questão crucial da absorção da tecnologia proveniente do exterior por meio de políticas de abertura da economia. (1991: 93; colchetes são meus).

A estratégia ou abordagem social-liberal não deve ser vista como algo oposto mas sim como uma alternativa ao Consenso de Washington, com o qual ela compartilha vários pontos de vista. Ambos se opõem à postura “nacional-populista” que, embora contando com apoio cada vez menor, ainda existe na

América Latina.²⁷ A abordagem social-liberal aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de forma exorbitante nos últimos 50 anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, na medida em que o Estado tendeu a ser capturado pelos interesses específicos dos *rent-seekers*. Ela enfatiza, entretanto, que a crise do Estado latino-americano é consequência da crise fiscal, que fragilizou o Estado, e do esgotamento da forma de intervenção do Estado — a estratégia de substituição de importações. Ela não aceita o axioma neoliberal que afirma que “como as falhas do Estado são piores que as falhas do mercado, a solução é reduzir a intervenção estatal a um mínimo possível”. Na verdade, as falhas do Estado dependem de seu próprio movimento cíclico de crescimento. Quando ele é dominado por interesses de grupos específicos e se torna uma vítima da crise fiscal, suas falhas preponderam. Nesse momento, as reformas orientadas para o mercado serão reformas necessárias do Estado. Uma vez realizadas essas reformas, ou essa reconstrução do Estado, que é similar a uma reestruturação de uma empresa privada, as políticas públicas recuperarão eficiência e eficácia, e o Estado será novamente capaz de desempenhar um papel complementar mas estratégico na coordenação da economia.

Assim, as reformas orientadas para o mercado não são um monopólio dos neoconservadores. Uma abordagem social-liberal apóia-as, desde que não sejam radicais ou dogmáticas, ou seja, que não visem atingir um irrealista Estado mínimo. Ela enfatiza, no entanto, que a avaliação neoliberal sobre a causa da crise é incompleta e parcialmente equivocada, quando, por exemplo, confunde uma profunda crise fiscal com uma concepção voluntarista de “indisciplina” fiscal, quando subestima o papel da crise da dívida, quando ignora que além de interesses comuns existem também interesses conflitantes entre a América Latina e os países desenvolvidos.

De acordo com a interpretação da crise do Estado, a crise da América Latina pode ser explicada pelo acúmulo de distorções provocadas por anos de populismo e de “nacional-desenvolvimentismo”, pelo crescimento distorcido e exagerado do Estado, pelo peso da dívida externa, pelo esgotamento da estratégia de substituição de importações e pela consequência básica do acúmulo de todas essas tendências: a crise financeira do Estado — uma crise que imobiliza o Estado, transformando-o em um obstáculo ao invés de um agente efetivo de crescimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera leniência fiscal ou da mera existência de déficit orçamentário. A crise fiscal é um fenômeno estrutural, e não um fenômeno de curto prazo, circunstancial. Déficits públicos persistentes certamente acarretam uma crise fiscal, mas, uma

vez eliminado o déficit, o país se depara com um problema mais sério: poupanças públicas potenciais estão sendo utilizadas para pagar juros sobre as dívidas interna e externa em vez de serem usadas na promoção do crescimento.

Figura 2.1: Quatro Abordagens

		<i>Disciplina Fiscal</i>	
		Reduzida	Elevada
<i>Coordenação Mercado-Estado</i>	Mista	<i>Populista</i>	<i>Social-Democrática</i>
	Mercado	<i>Reaganomics</i>	<i>Neoliberal</i>

Uma matriz de duas entradas ajudará a resumir as diferenças entre a interpretação da crise fiscal e a correspondente estratégia social-democrática ou social-liberal, a interpretação neoliberal ou ortodoxa e a versão populista da interpretação nacional-desenvolvimentista. De um lado, tem-se a disciplina fiscal (reduzida ou elevada), do outro lado, a coordenação pelo Estado e pelo mercado (mista) ou principalmente pelo mercado (mercado). A primeira célula, começando de cima, no sentido horário (indisciplina fiscal e coordenação mista) corresponde à interpretação nacional-desenvolvimentista populista. A segunda célula (elevada disciplina fiscal — coordenação mista) corresponde à abordagem social-democrática ou social-liberal, baseada na interpretação da crise do Estado.²⁸ A terceira célula (elevada disciplina fiscal — coordenação exclusiva pelo mercado) corresponde à abordagem neoliberal ou à visão econômica ortodoxa. Finalmente, a quarta célula (indisciplina fiscal — coordenação exclusiva pelo mercado) corresponde ao populismo neoconservador cujo melhor exemplo foi o *reaganomics* — a política econômica que caracterizou o governo Reagan nos Estados Unidos (1980-1988). Não há exemplos desta abordagem na América Latina.

OITO PAÍSES

Tendo esse quadro conceitual em mente, examinarei os oito maiores países da América Latina (ver Tabela 2.1). Dois deles vêm apresentando bom desenvolvimento desde há muito tempo: Chile e Colômbia. A Colômbia nunca sofreu uma crise fiscal real nem teve grandes taxas de inflação. O Chile foi capaz de

solucionar a sua crise fiscal e de estabilizar a sua economia nos anos 70, adotando políticas econômicas ortodoxas, dispendiosas e ineficientes, mas que ao final se mostraram eficazes. A Colômbia não empreendeu reformas econômicas modernizantes ou liberalizantes. O Chile o fez, mas não privatizou suas minas de cobre. Os dois países apresentam poupanças públicas elevadas. Outro país, o México, adotou, desde 1985, um rígido programa de ajuste fiscal, implementando importantes reformas econômicas a partir de 1987, liberalizando e privatizando sua economia, e estabilizando a inflação em dezembro de 1987, quando os preços e salários foram congelados e o governo mediou um acordo social — o *Pacto de Solidariedad Social* — entre os empresários e os trabalhadores. O México não solucionou de fato a sua crise, na medida em que a negociação da dívida nos moldes do Plano Brady produziu uma redução limitada da dívida (por volta de 15% no momento do acordo, zero por cento depois que a taxa de juros internacional caiu)²⁹. Os esforços fiscais internos, entretanto, foram enormes. O choque heterodoxo de dezembro de 1987 foi bem preparado, bem negociado, e bem implementado. E as reformas estruturais foram radicais. Esse esforço interno, a participação do México no NAFTA (*North American Free Trade Association*), mais o crescente fluxo de investimentos externos, criaram expectativas positivas em relação a este país. Desde 1991, o México começou de novo a crescer, mas a taxas moderadas, não-compatíveis com os altos níveis de investimentos externos. Um sinal de que a crise fiscal não fora totalmente superada no México eram a elevada carga do pagamento

Tabela 2.1: América Latina: Crescimento e Inflação nos Anos 80 (Países Seleccionados)

	PIB per capita (%)			Inflação (%)		
	1985-89	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colômbia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Peru	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fonte: CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina): *Panorama Económico de América Latina* 1990 e 1991.

de juros da dívida, impactando os gastos públicos, e a crescente valorização da taxa de câmbio, que afinal foi o fator decisivo da crise de dezembro de 1994.

Os outros cinco países ainda estão lutando com suas crises fiscais. A inflação da Bolívia foi controlada em 1985, a economia manteve-se estagnada por algum tempo, mas recentemente começou a crescer novamente. Venezuela e Peru adotaram reformas econômicas radicais em 1991, mas, no ano seguinte, foram lançados a uma grave crise política. No Peru, em 1992, o regime democrático foi rompido e o presidente recém-eleito assumiu poderes ditatoriais. Um ano depois, porém, efetivada uma reestruturação do Estado, onde a corrupção do Poder Judiciário foi um dos principais alvos, Fujimori era eleito presidente legalmente. Na Venezuela, o presidente Andrés Peres e suas reformas políticas ortodoxas receberam um sério ataque de todos os setores da sociedade que culminou com o seu afastamento, acusado de corrupção. A economia venezuelana continua em crise desde então, agravada pela queda dos preços do petróleo. Na Argentina, que, assim como a Bolívia, o Peru e o Brasil, passou por uma hiperinflação, um choque cambial (a adoção da taxa de câmbio como uma âncora nominal) efetivado em abril de 1991 — o Plano Cavallo —, aliado a um forte ajuste fiscal e reformas econômicas, permitiu que a economia se estabilizasse e retomasse o crescimento. Entretanto, a sobrevalorização do peso representa um sério risco para o programa.

É importante observar que os governos dos países latino-americanos, principalmente o Chile e a Colômbia, que vêm apresentando resultados econômicos positivos, estão longe de seguir todas as receitas neoliberais. As minas de cobre do Chile ainda são estatais. As poupanças públicas são da ordem de 10% do PIB. A Colômbia executou poucas reformas liberalizantes. O México estabilizou a sua economia em consequência de um choque heterodoxo e ainda controla firmemente os preços dos setores monopolistas. Sua crise não se deveu a ter adotado reformas neoliberais, mas ao fato de que o governo, afinal desmoralizado, de Salinas estava sempre pronto a sacrificar o interesse nacional e os fundamentos macroeconômicos, desde que construísse confiança (*confidence building*) junto a Washington e Nova York. Em todos esses países, o Estado, que está sendo vagarosamente reconstruído, continua a desempenhar um papel central.

Finalmente, o Brasil vem tentando há muito tempo implementar o ajuste fiscal e as reformas econômicas. No começo de 1990, um ataque frontal à inflação foi realizado — o Plano Collor I —, mas fracassou. Em 1992, um programa econômico ortodoxo e gradualista monitorado pelo FMI elevou a taxa de juros reais para aproximadamente 4% ao mês e lançou a economia em uma depressão profunda, sem, no entanto, conseguir reduzir a inflação.

Esse programa apenas conseguiu manter estável a taxa de inflação pouco acima de 20% ao mês. Ao final do ano, o presidente, que estava sendo acusado de corrupção, sofreu um processo de *impeachment* e foi destituído do cargo. O novo presidente, Itamar Franco, não demonstrou inicialmente capacidade de controlar a inflação inercial. Entretanto, com entrada de Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, em 1993, trazendo consigo um grupo de economistas que participara da formulação da teoria da inflação inercial (André Lara Resende, Edmar Bacha e Pèrsio Arida), ela foi afinal neutralizada.³⁰

ATAQUE FRONTAL OU GRADUALISMO?

As duas abordagens da crise da América Latina — a estratégia neoliberal e a estratégia social-democrática — são compatíveis com as duas estratégias alternativas de estabilização e de implementação das reformas: um ataque frontal à crise fiscal e à inflação ou uma estratégia gradual de construção da credibilidade. Ambas exigem disciplina fiscal, equilíbrio do balanço de pagamento e reformas econômicas orientadas para o mercado, particularmente a privatização e a liberalização comercial. Ambas pregam a eliminação de subsídios e de controles administrativos, a manutenção de preços corretos na economia, o estímulo à competitividade interna e externa, a garantia de uma eficiente alocação de recursos, a redução do tamanho do Estado.

Por outro lado, dependendo da seriedade da crise fiscal, uma estratégia de ataque frontal ou uma estratégia gradual de construção da credibilidade será a mais recomendada. Se a crise fiscal se transformar em hiperinflação, se o Estado tiver sido, em termos práticos, destruído, a única alternativa será um ataque frontal, sempre arriscado, sobre a crise fiscal. Se a situação econômica não se deteriorou tanto, uma estratégia gradual de construção da confiança poderia ser possível.

O que eu entendo por ataque frontal é: (1) cancelamento da dívida pública interna por meio de reforma monetária e (2) redução da dívida pública externa de forma unilateral ou quase-unilateral em níveis consistentes com as restrições fiscais e do balanço de pagamentos. Todos os países que enfrentaram uma hiperinflação tiveram de adotar alguma combinação dessas duas medidas. O problema com essa estratégia é que ela é arriscada. Se ela falhar, a situação subsequente será pior. Esta é a razão pela qual a estratégia de construção gradual da confiança será utilizada, se ainda existir algum espaço para isso.

A Bolívia, o Peru e a Argentina, os países onde a crise fiscal foi mais grave, atingindo um clímax hiperinflacionário, não tiveram outra alternativa a não

ser o ataque frontal contra a inflação. O Brasil experimentou uma estratégia de ataque frontal em 1990, mas fracassou. O clássico caso de estratégia de construção gradual da confiança foi o México, embora a inflação neste país tenha sido também eliminada por um choque. Entretanto, no México, assim como na Venezuela, a dívida pública não foi cancelada, e o ajuste fiscal foi baseado na redução dos gastos e salários públicos e não no aumento de impostos. Em outras palavras, os custos do ajustamento recaíram sobre os trabalhadores e a classe média. Os credores locais e externos ficaram isentos de uma substancial redução da dívida, e os indivíduos ricos do país foram aliviados de pagar tributos maiores.

A alternativa realista para a América Latina está em algum ponto entre o ataque frontal e a estratégia de construção da confiança. Uma estratégia pragmática reconhece: (1) a importância da crise fiscal; (2) a necessidade das reformas orientadas para o mercado e da manutenção da disciplina fiscal; (3) a necessidade da redução da dívida interna e externa; (4) o caráter hegemônico (e conservador) da influência dos Estados Unidos sobre a América Latina; (5) as visões contraditórias das elites latino-americanas, que visualizam a crise fiscal, mas resistem a atacá-la com disciplina fiscal e redução da dívida, incluindo a redução da dívida externa, por seus fortes laços com os Estados Unidos.

Os interesses nacionais dos países latino-americanos e os dos Estados Unidos têm muito em comum. Claramente, os Estados Unidos são mais relevantes para a América Latina do que a América Latina é para os Estados Unidos, mas muitas oportunidades estão abertas para os Estados Unidos e para cada um dos países latino-americanos se eles forem capazes de entender um ao outro e de administrar suas diferenças de forma produtiva. Enquanto a hegemonia econômica dos Estados Unidos não estava limitada à América Latina, mas se estendia por todo o mundo, as possibilidades de cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina eram limitadas. No momento, entretanto, parece que sua hegemonia global está sendo perdida para o Japão e para a Europa, e novas possibilidades de alianças externas surgiram como resultado (ver Capítulo 16).

Os conflitos com os Estados Unidos e, mais amplamente, entre o Primeiro Mundo e a América Latina podem possuir uma base real ou específica. A crise da dívida é um caso paradigmático. Disputas sobre direitos de propriedade podem ser outro. Mas, na maioria dos casos, os interesses dos países latino-americanos e dos países do Primeiro Mundo coincidem. Entretanto, em muitos casos, pontos de vista ideológicos, resultando em abordagens conflitantes dos problemas e das soluções da crise latino-americana,

ofuscam os interesses mútuos. A interpretação da nova dependência ainda dava uma ênfase grande ao conflito; a interpretação da crise do Estado não ignora os conflitos, mas entende que os grandes países latino-americanos, particularmente o Brasil, têm condições para negociar seus interesses.

As abordagens conflitantes que eu acabei de analisar constituem um exemplo disso. Em termos práticos, a interpretação da crise do Estado, como explicação para as origens da crise, e a estratégia social-liberal, envolvendo um conjunto de propostas de como solucioná-la, são preferidas pelos países latino-americanos, enquanto o Primeiro Mundo utiliza a retórica neoliberal como uma receita-padrão para os problemas da América Latina. Entretanto, não a aplicam nos seus próprios países. Na prática, à medida que avançamos nos anos 90, o crescimento está sendo retomado na América Latina, com base na adoção de políticas que correspondem a um misto entre, de um lado, a experiência social-democrática européia e o intervencionismo do Leste e Sudeste da Ásia e, do outro, o Consenso de Washington.