

Convergência universal na condução da política econômica: A utilização do tripé macroeconômico em algumas experiências latino-americanas

**Carla Cristiane Lopes Corte¹
Luciana Rosa de Souza²**

RESUMO

A partir dos anos 2000, os estudos sobre políticas econômicas aplicadas nos países da América Latina demonstram haver certa convergência na condução destas políticas, sobretudo pela utilização do chamado tripé macroeconômico. Discutiremos o papel da política econômica aplicada na região, respeitando o enfoque de políticas públicas comparativas, pela ótica da convergência. O artigo será dividido em duas partes (além da introdução e das considerações finais). Na primeira, discutiremos os aspectos históricos relacionados ao surgimento do tripé macroeconômico no bojo do Novo Consenso Macroeconômico (NCM). Na última parte, apresentaremos as experiências latino-americanas acerca do uso do tripé macroeconômico. A questão central é: há uma convergência ‘universal’ na política econômica aplicada na América Latina?

Palavras-chave: tripé macroeconômico; políticas públicas; marginalismo nas políticas públicas; América latina.

1. INTRODUÇÃO

Ao se observar as experiências recentes percebemos uma tendência à convergência nas formulações de políticas econômicas. Um conjunto de estudos têm sustentado que tal confluência seria resultado das forças econômicas que operam em todo o mundo para enfraquecer os países pobres, visando enriquecer os países ricos. Esses argumentos são insuficientes para cobrir a complexidade presente nas decisões e na execução das políticas econômicas aplicadas em todo o mundo, especialmente nos países da América Latina.

O desenho de políticas está imerso em uma rede de interações e interesses de natureza extremamente complexa. Esta rede envolve o poder econômico e o político, bem como as dificuldades e fragilidades associadas à formulação e implementação de políticas. Tais constrangimentos, segundo Lindbloom (1959), tendem a tornar as políticas econômicas,

¹ Professora visitante e pesquisadora do departamento de economia da Universidade Federal de São Paulo.

² Professora adjunta do departamento de Economia da Universidade Federal de São Paulo.

em média, muito semelhantes. Corroborando tais argumentos, Williamson (1993), menciona a necessidade da ciência econômica prestar atenção: "à limitação do nosso conhecimento na esfera econômica" e "as diferenças em nossos valores". Ou seja, a realidade é muito complexa, e portanto, temos que escolher 'algumas variáveis' como foco de atenção de análise.

Entre 1998 e 2015, em um período conhecido como "maré rosa" foram eleitos presidentes alinhados ao pensamento de esquerda em 15 países da América Latina. Eles combinaram políticas econômicas orientadas para o mercado com o fortalecimento de políticas sociais redistributivas (Ricz, 2015).

Embora as reformas implementadas por esse conjunto de países compartilhem algumas características comuns, como a recuperação da capacidade estatal, o aumento das despesas sociais e o redesenho das políticas públicas, as formas como esses arranjos foram concebidos e executados estavam subordinados não somente à dinâmica democrática de cada país, mas sobretudo dependeram das coalizões de poder (Costoya, 2011).

Os regimes esquerdistas na América Latina podem ser diferenciados entre "regimes mais à esquerda" como Venezuela, Bolívia e Equador e "regimes mais moderados" como Brasil, Chile e Uruguai (Roberts, 2014).

Ao se considerar tais fatos, o presente trabalho busca avaliar se em algumas experiências latino americanas tal situação se coloca, sobretudo para países que atribuem agenda progressiva em área social. Para tanto, a amostra de análise escolhida contempla avaliar um "regime contestatório" - Bolívia - e dois países que representam "regimes moderados" - Argentina e Brasil.

A metodologia sustentou-se no arcabouço do marginalismo/incrementalismo nas políticas públicas, representada aqui pela ótica da 'convergência universal' e orientada em uma perspectiva histórico-comparativa. O enfoque da discussão se limita a um quadro comparativo das políticas econômicas aplicadas em três países, desde uma democracia contestatória (Bolívia) até democracias mais "moderadas" (Brasil e Argentina). O artigo será dividido em duas partes, além de introdução e considerações finais. A primeira parte

discutirá o tripé macroeconômico em suas perspectivas teóricas. A última parte comparará as políticas macroeconômicas aplicadas entre Bolívia, Brasil e Argentina.

2. TRIPÉ MACROECONÔMICO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

A política econômica é essencial para o funcionamento do sistema capitalista e será aqui considerada como uma expressão de política pública. Política pública é um conjunto de ações que influenciam todos os membros de uma sociedade sendo entendida como um processo de mediação social, uma vez que "o objetivo de cada política pública é cuidar dos desajustes que podem ocorrer entre um setor e outro, ou entre um setor e a sociedade global" (MULLER, 2000).

Assim, a política econômica pode ser compreendida como mediação de interesses entre diversos entes, como empresários, governantes, membros organizados da sociedade civil e diferentes classes sociais. Nesse sentido, a política econômica é uma política pública especial, uma vez que suas ações afetam incondicionalmente todos os membros de um país. Outrossim, discutir política econômica é questionar uma clássica disputa teórica entre aqueles que defendem uma maior participação do estado na economia e aqueles que defendem o mercado livre. Esta grande disputa teórica influencia muitas "escolas" econômicas, e é a base de todas as intervenções econômicas³.

Muitos países da América Latina aderiram ao chamado Novo Consenso Macroeconômico (NCM)⁴, cujo embasamento teórico central se sustenta nas defesas de ser a inflação um fenômeno estritamente monetário, da não existência, no longo prazo, do *trade-off* entre inflação e desemprego e de ocorrer uma tendência esperada da economia caminhar em direção a uma taxa natural de desemprego. Outrossim, boa parte dos países da região passaram a pautar suas decisões de políticas econômicas amparadas nesses fundamentos. Como resultado, orientaram o formato de suas políticas econômicas com base

³ Este artigo se concentrará nos eventos econômicos do mundo após a década de 1970. Este corte temporal é justificado pelo fato de as principais correntes teóricas que influenciaram as políticas econômicas mundiais nos últimos anos terem surgido a partir desse período, sobretudo porque a década de 1960 foi marcada por estagnação nos países centrais e o espectro da inflação definiu fortemente as decisões de política econômica (Goodfriend, 2007).

⁴ O Tripé Macroeconômico será nomeado Novo Consenso Macroeconômico (de agora em diante o NCM, usado pela Arestis, 2009).

no chamado tripé macroeconômico que defende: (i) a utilização de taxas de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais como forma de ajuste das contas externas; (ii) a busca pela formação de superávits primários, como caminho de redução do endividamento do setor público e (iii) a adoção do regime de metas de inflação e consequente utilização da política monetária com o objetivo exclusivo de contenção de preços.

Historicamente, a emergência do modelo de Novo Consenso Macroeconômico permite afirmar que esse tipo de política econômica se impôs a partir de 1979, quando Paul Volcker "criou uma expectativa de que o FED estava disposto a deixar livre a taxa de juros a curto prazo" induzindo a um aumento dramático das taxas de juros com o intuito de debelar a inflação (Goodfriend, 2007).

Após este momento, a desinflação de Volcker ensinou três lições que encontraram respaldo no modelo NCM. Primeiro, a política monetária sozinha poderia reduzir a inflação permanentemente com um custo para a produção e o nível de emprego. Em segundo lugar, um Banco Central 'independente' seria capaz de adquirir credibilidade para controle dos preços sem mandato institucional do governo. Finalmente, um forte aperto de taxa de juros poderia reduzir as expectativas de inflação e antecipar a um ressurgimento da inflação sem criar uma recessão (Goodfriend, 2007, p.50).

Entre 1978 e 1989, o gerenciamento macroeconômico evoluiu para a adoção da Meta de Inflação (Inflação Target - TI) oficialmente assumida pelo Comitê Federal de Mercado Aberto (FOMC) em 1989. Depois, a Nova Zelândia, em 1990, e o Canadá, em 1991, adotaram o sistema de Metas de Inflação. Ao final da década de 1990, sob a ocorrência do colapso das taxas de câmbio fixas, muitos outros países assumiram as metas de inflação (Goodfriend, 2007). Do ponto de vista do arcabouço teórico, o sistema de metas de inflação surgiu a partir das contribuições das escolas novo clássicas, como otimização intertemporal e expectativas racionais e neokeynesianas, como empresas competitivas do ponto de vista monopolista e papel central para a política monetária na estabilização de preços (Arestis, 2009 e Goodfriend, 2007).

Em 1999, o Fundo Monetário Internacional (FMI) estimulou a utilização do sistema de metas de inflação no Brasil como uma contrapartida ao recebimento de recursos

financeiros. A partir dessa data tanto as metas de inflação como os pressupostos do NCM penetraram nos países da América Latina. No cerne do modelo de NCM, a política monetária assume preponderância frente aos estímulos fiscais, uma vez que a política fiscal deveria apenas se preocupar com o equilíbrio entre as despesas públicas e a tributação. Para os países ricos, esse pressuposto não é tão grave quanto para os países pobres, uma vez que os países ricos têm suas economias energizadas por diferentes setores. No entanto, para países pobres, a política fiscal tem historicamente assumido uma importância central sobretudo no oferecimento de políticas públicas essenciais. Então, se é verdade que nos países ricos prevalecem a teoria que afirma a "ineficácia da política fiscal", nos países pobres esta teoria é muito difícil de se confirmar. Ao mesmo tempo, o modelo NCM é insuficiente para identificar a origem da inflação persistente e os países pobres apresentaram inflação persistente por muito tempo (Arestis, 2009).

Especificamente sobre as Metas de Inflação (TI), Woodford (2007) demonstra como esta estratégia é importante para se comunicar com os decisores políticos (governo) e outros agentes. Para o autor, a TI é um modelo de comunicação que facilitaria o entendimento das ações a serem adotadas pelos Bancos Centrais e que tem suas previsões orientadas para um curto prazo. Aqui, podemos relacionar esta estratégia para definir uma inflação, como um problema também relacionado à questão política. Lindbloom (1959) reconheceu as limitações presentes no horizonte dos formuladores de políticas quando eles tomam suas decisões. As explicações feitas por Woodford (2007) evidenciam como os decisores políticos escapam de uma decisão de longo prazo, tomando várias decisões de curto prazo de fácil comunicação. E é nesse sentido nossa defesa acerca da essencialidade do incrementalismo no desenho da política econômica, afinal, o "mundo é complexo" e a teoria econômica só explica parte dele (Williamson, 1993). No próximo tópico apresentamos os casos da Bolívia, Argentina e Brasil.

3. A PROPOSTA DO TRIPÉ MACROECONÔMICA APLICADA EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS: BOLÍVIA, BRASIL e ARGENTINA

3.1. "Esquerda radical": o modelo boliviano

Os altos custos sociais das políticas econômicas neoliberais na América Latina encontraram na Bolívia um espaço já historicamente degradado. Sua atividade econômica principal se concentra no setor primário exportador, com destaque para a extração e produção de prata, estanho, petróleo, coca, soja e gás natural. Desde o governo de Paz Estenssoro (1985-1989) e seus sucessores, a política econômica foi desenhada por um ideário neoliberal, visando a redução do papel do Estado e a abertura econômica. O país estimulou a entrada de grandes empresas multinacionais e promoveu uma série de privatizações que incluiu a empresa estatal petrolífera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)⁵.

À época, a elite econômica exercia hegemonia sobre as instituições e restava a classe trabalhadora protestar fora dos canais institucionais. Os problemas associados à exclusão social e o enfrentamento no sentido da busca pela redistribuição da riqueza levaram a uma escalada de conflitos que desaguou, inclusive, em destituição presidencial. No contexto de questionamentos por parte dos excluídos que protestavam contra a corrupção e a pobreza persistentes, os movimentos indígenas se destacaram e exigiram melhor representação política e reformas econômicas e sociais. Dois fatos levaram ao acirramento das tensões: (i) em 2000, um esquema de privatização da água elevou o preço do produto em cerca de 400% para as comunidades locais e (ii) em 2002, o governo assinou a Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas (ATPDEA), um acordo entre Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Estados Unidos que permitia acesso comercial preferencial em troca de um compromisso de erradicação da produção local de coca (Bastidas, 2007)⁶.

Em 2005, Evo Morales à frente do MAS (*Movimiento al Socialismo*) venceu as eleições com 53,7% dos votos, após a demissão do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e

⁵ Um dos principais resultados da aplicação das reformas neoliberais na Bolívia foi a persistência da pobreza e o aumento da desigualdade, especialmente com a aplicação do Consenso de Washington. De 1990 a 2000, embora tenha havido um aumento do produto interno bruto (PIB), a pobreza e os níveis de concentração expressados pelo Gini subiram a níveis mais elevados do que historicamente apresentavam. Paradoxalmente, essa situação ocorreu durante as primeiras décadas de democracia.

⁶ O sindicato de cocaleros, liderado por Evo Morales, resistiu ativamente aos esforços de erradicação e ganhou o apoio de comitês cívicos, organizações de direitos humanos e jornalistas, evocando um discurso cultural-nacionalista sobre os aspectos religiosos e culturais da produção de coca (Van Cott, 2003, *apud* Bastidas, 2017).

seu antecessor, ambos forçados a sair do cargo depois de uma série de protestos gerais (Lucero, 2008 *apud* Bastidas, 2017).

A plataforma de Morales significou uma ruptura radical frente ao neoliberalismo, fazendo campanha principalmente contra interesses estrangeiros e prometendo nacionalizar os setores de petróleo e gás. Durante seu discurso inaugural, Morales delineou os planos para redistribuir a terra não utilizada e combater a corrupção e os gastos desnecessários do governo. Também anunciou planos para se libertar da dominação econômica do chamado livre mercado, forjando novos laços econômicos com aliados latino-americanos e asiáticos (Notisur, 2006 *apud* Kennemore. e Weeks, 2011).

Desde o início de seu governo, Morales conseguiu manter altos níveis de apoio popular através de reformas econômicas, sociais e políticas arrojadas que buscavam corrigir os desequilíbrios trazidos pelas políticas neoliberais do passado. Dentre suas decisões, a mais importante foi tomada em maio de 2006 quando o governo do MAS emitiu um decreto nacionalizando o setor de hidrocarbonetos e pediu uma renegociação de contratos com empresas que atuavam nas indústrias de petróleo e gás. Tal deliberação elevou sua aprovação para 80% (Lehoucq, 2008 *apud* Kennemore. e Weeks, 2011).

Em janeiro de 2009, uma votação nacional aprovou uma nova constituição que instituiu a Bolívia como um estado comunitário e pluri-nacional, estabelecendo políticas para abordar igualdade e soberania. Neste mesmo ano, Morales foi reeleito com mais de 60% do voto popular. A carta magna forneceu fundamentos constitucionais e jurídicos ao projeto nacional desenvolvimentista (PND) que defendia um retorno do Estado e se baseava em quatro estratégias: (a) uma estratégia sócio-comunitária - "Bolívia Dignificada" – com vistas a construir um sistema socioeconômico mais igualitário; (b) uma estratégia de poder social - "Bolívia Democrática" - que buscava desenvolver uma sociedade mais pluralista e participativa; (c) uma estratégia econômica - "Bolívia produtiva" - que visava diversificar a matriz de produção do país; e (d) uma estratégia de relações internacionais - " Bolívia Soberana" - que buscava estabelecer vínculos com outras nações sem prejudicar a determinação do próprio país (*Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2007, apud* Costoya, 2011).

Do ponto de vista do desempenho econômico, a partir do governo Morales, o crescimento na Bolívia tem sido o maior desde os últimos 30 anos, apresentando uma média anual de 5,2% para todo o período, inclusive durante a crise de 2008. Tal performance se torna ainda mais expressiva ao se considerar os elevados choques negativos que o país se deparou, desde queda dos investimentos estrangeiros, passando pela revogação das cláusulas de preferências comerciais junto aos Estados Unidos, o declínio dos preços das *commodities* em um quadro de desaquecimento mundial e uma forte instabilidade política dados os movimentos separatistas e a não aceitação por parte dos líderes políticos de oposição que questionaram a legitimidade do governo eleito (Weisbrot *et al*, 2009).

Tal quadro se apresentou em função da intensa participação do governo no ambiente econômico, que aumentou o controle sobre os recursos naturais, nacionalizou novamente a produção do gás natural aumentando as receitas tributárias, utilizou-se da política fiscal para atuar contra ciclicamente em períodos de tensão, inclusive com expressivos gastos de investimento público e reuniu coragem política para incorrer em déficits orçamentários no sentido de proteger emprego e renda. A exitosa performance macroeconômica se revelou no aumento substancial da formação bruta de capital fixo, que em 2005 representava cerca de 13% do PIB e em 2008 já era de 17,2%.

O comportamento dos preços foi um outro desafio ao governo, que resistiu às pressões no sentido de promover uma política monetária de corte contracionista, dado o crescimento da inflação, sobretudo em 2008 quando o índice atingiu 14% e esperou que a correção se desse externamente, o que de fato ocorreu. A política monetária foi utilizada não para correção dos preços mas para promover a redução da dolarização na economia e estimular a confiança dos investidores.

O ativismo fiscal foi possível, em grande parte, pelo aumento das receitas do governo oriundas sobretudo dos hidrocarbonetos⁷. Concomitante, os gastos também aumentaram, mas em menor escala que o incremento das receitas. A posição fiscal do governo passou de um superávit de 5% do PIB em 2008, para um déficit de 0,7% no primeiro semestre de 2009. Uma mudança considerada pequena se for levada em consideração a conjuntura da época.

⁷ No período 2004-2008, a receita foi incrementada em cerca de US\$ 3,5 bilhões de dólares (Weisbrot *et al*, 2009).

Os gastos do governo foram nomeadamente direcionados para a promoção da infra-estrutura e implicou em uma elevação do investimento público de 6.3% do PIB em 2005 para 10.5% em 2009. E tal desenvoltura está relacionada também a criação do Banco de Desenvolvimento Produtivo (BDP) que paulatinamente foi incrementando sua carteira.

Os gastos do governo também se voltaram para a saúde e educação. Foram criados 3 programas sociais importantes: (i) Bono Juancito Pinto, iniciado em 2006, destinado a dar subsídios de 200 bolivianos por ano para que crianças de baixa renda continuassem os estudos; (ii) Renta Dignidad, inaugurado em 2008 e uma continuidade do programa bonosol, cujo foco é dar subsídios entre 1800 e 2400 bolivianos a todos os residentes de baixa renda e com mais de 60 anos como prevenção a pobreza extrema e (iii) Bono Juana Azurduy, iniciado em 2009 e cujo objetivo é dar recursos às novas mães como estímulo à assistência médica a fim de reduzir a mortalidade infantil e materna. Tais gastos são importantes para um sociedade que apresenta indicadores sociais tão ruins. Embora o índice de Gini tenha declinado de 0,60 para 0,56 entre 2005 e 2007, neste último ano 60% da população estava na linha de pobreza.

O endividamento público, não obstante, declinou de 75% do PIB em 2005 para 14% no primeiro trimestre de 2009. A explicação principal é a grande queda da dívida externa, sobretudo em função do cancelamento da dívida dos bancos multilaterais, uma vez que houve um pequeno incremento da dívida interna para o mesmo período. No setor externo, a Bolívia também apresentou resultados positivos: houve um aumento das exportações de 30% para 42% em relação ao PIB no período 2005-2008. Também o destino da produção boliviana mudou e a América Latina respondeu por cerca de 2/3 do total em 2008 quando em 1999 respondia por cerca de 41%. Em suma, a Bolívia assumiu uma direção contrária ao que foi estipulado pela agenda neoliberal, promovendo políticas fiscais expansionista e se afastando decididamente da utilização do chamado tripé macroeconômico na condução da política econômica (Weisbrot et al, 2009).

3.2.A esquerda moderada: as experiências do Brasil e da Argentina

No Brasil, o chamado regime de política macroeconômica sustentado no modelo do tripé, emergiu em 1999 a partir de uma articulação entre o governo brasileiro e o FMI. A

condução econômica se sustentou em uma composição pautada pela implementação de um regime de câmbio flutuante com livre mobilidade de capitais, a busca pela formação de *superávits* primários e o estabelecimento de metas de inflação. Esse arranjo se colocava como resposta, sobretudo, a uma crise cambial importante que se manifestou em um cenário bastante turbulento. Havia muita incerteza acerca dos fundamentos da economia brasileira, com ênfase para a deterioração das contas públicas e externas. Do ponto de vista dos determinantes externos, 1998 registrou perturbações das mais diversas ordens, com destaque para o efeito contágio das crises asiáticas e russa que induziu a um forte movimento de saída de capitais, associado à redução da liquidez internacional em função, principalmente, da elevação das taxas de juros nas economias centrais como forma de contenção da “exuberância irracional” (Biancarelli, 2006).

O arcabouço institucional da utilização da política monetária pautada pelo regime de metas de inflação, definido em julho de 1999, tinha como objetivo a utilização de regras simples e automáticas de manejo das taxas de juros como método de controle de preços. O principal instrumento de política monetária era a fixação da taxa básica de juros (Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC) que ficaria em função da taxa de inflação prevista e do hiato do produto⁸, com vistas a direcionar o índice de preços para convergir no sentido da meta estipulada.

Do ponto de vista do êxito do regime, nos anos de 1999 e 2000 a inflação permaneceu no interior do chamado intervalo de tolerância. Para os anos de 2002 e 2003 (eleição de Lula), a meta não foi atingida sobretudo em função o choque de oferta que se seguiu a desvalorização cambial e seus mecanismos de propagação (Cintra, 2005).

A outra perna do tripé, a busca por *superávits* fiscais e a redução do endividamento público, se impôs em um cenário em que o governo federal havia descarregado o peso da política monetária - definida, *a priori*, para sustentar o plano de estabilização econômica e, posteriormente, o custo da desvalorização cambial de 199 -, sobre o conjunto do setor público, com aumentos expressivos do estoque da dívida pública e a carga de juros pagos. Entre 1994 e 1997 a maciça entrada líquida de capitais promoveu a expansão do passivo

⁸ O hiato do produto é medido a partir da diferença entre o produto corrente e o produto potencial que corresponderia ao nível de produção que se poderia alcançar sem que houvesse descasamento entre as estruturas de oferta e demanda.

externo e reservas, sendo que a política de esterilização de reservas implementada levou ao rápido crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída dos recursos, a queda das reservas foi acompanhada da elevação dos juros, encarecendo o serviço da dívida líquida do setor público (Cintra, 2005)

Tal arcabouço macroeconômico não sofreu mudanças com a eleição de Lula em 2003. O novo governo, ao contrário do que se esperava, não somente manteve as opções de política monetária, cambial e fiscal, como realizou um aperto fiscal ainda maior, com vistas a resgatar a “confiança dos mercados”⁹. No que tange a gestão cambial, o início do governo Lula se caracterizou por um grau menor de intervenção no mercado de câmbio, sobretudo porque a partir de 2003 se assistiu a uma nova fase de alta do ciclo internacional de liquidez, com ausência de crises financeiras globais (Conti, 2007).

No segundo governo Lula, a economia brasileira que é uma importante exportadora de *commodities*, foi beneficiada pelo conjuntura externa favorável. O crescimento das exportações de *commodities*, estimulou a ampliação do consumo e do investimento. No aspecto social, o governo Lula, caminhou no sentido de estabelecer estratégias de proteção social buscando a estabilidade como distribuição de renda e convergência entre as ações universais e focalizadas. (Fagnani, 2011). Nos governos de Dilma Rousseff se assistiu a avanços, enfrentamentos e retrocessos na condução da política econômica até que sucumbiu em função das alianças políticas. O governo que se iniciou a partir do golpe retrocedeu e a agenda econômica ficou totalmente à mercê ao cenário político.

Em suma, no caso brasileiro, a composição de arranjo de política macroeconômica combinou elementos como o comprometimento da política fiscal com a busca de superávits fiscais, as metas de inflação associadas a elevadas taxas de juros e um regime de câmbio flutuante sujeito a uma acentuada volatilidade, desestimulando o investimento produtivo e aumentando o risco de descasamentos monetários (*currency mismatches*) ocasionou recorrentes episódios de *stop and go*, repercutindo negativamente no crescimento de renda e emprego.

⁹ Houve um aumento do superávit primário de 3,75 para 4,25% do PIB e a busca pelo cumprimento das metas de inflação, mesmo em um contexto desfavorável de choques externos, com a alta dos preços das *commodities* (Conti, 2007).

Para o caso argentino, a condução da política econômica a partir da virada do século não pode ser compreendida sem que se retroceda a uma década, à época da adoção do *currency board*, uma forma rígida de ancoragem cambial que vigorou entre 1991 e 2001¹⁰. O *currency board* foi a opção do então governo Menem e de seu ministro da fazenda, Domingo Cavallo, para conter a inflação que assolava a economia argentina desde o governo anterior de Raul Alfonsín¹¹.

Essa talvez tenha sido a medida mais polêmica do governo recém empossado, mas não a única que evidenciava o forte entrelaçamento entre as opções de política econômica e os preceitos do chamado Consenso de Washington que o governo seguiu à risca, com vistas a enfrentar não somente o descontrole do sistema de preços relativos, mas também a desorganização econômica.

Para além da dimensão monetário-cambial, a equipe econômica tomou medidas como aumentos de salários abaixo da inflação, ajustes de tarifas dos serviços públicos e combustíveis, privatizações e abertura econômica, tratamento igualitário ao capital local e forâneo com total desregulamentação dos mercados domésticos. O resultado imediato foi profícuo, com melhorias na arrecadação de impostos, entrada de recursos do exterior, um rápido aquecimento da demanda efetiva, promovido sobretudo pelo consumo das famílias e o controle efetivo dos preços (Romero, 2006)¹². Não obstante o cenário positivo, as crises financeiras (México, em 1995 e sobretudo as crises asiáticas em 1997 e da Rússia, no ano seguinte) revelaram as fragilidades à choques externos do rígido modelo argentino. A troca de flexibilidade por estabilidade que conduziu a opção de política econômica colocou o país em uma “camisa de força” e muito vulnerável às vicissitudes dos movimentos de capitais (Nogueira Batista, 2002)¹³.

¹⁰ O chamado conselho de moeda data do século XIX e fora desenhado para as colônias africanas, asiáticas e caribenhas dos países da Europa, sobretudo Inglaterra (Walters, 1989, *apud* Nogueira Batista, 2002).

¹¹ A introdução desta forma de ancoragem (total), por intermédio da lei de conversibilidade, manteve a moeda argentina ancorada ao dólar americano por mais de 10 anos na paridade de 1 para 1.

¹² A inflação que em 1990 era de 2077% do PIB, em 1991 já era de 133% e em 1993 o descontrole de preços foi totalmente superado (Romeiro, 2006).

¹³ No quadro de conversibilidade havia uma estrita relação entre as flutuações nos fluxos de capital e o ciclo doméstico. Nesse contexto institucional, as mudanças nas condições internacionais em termos de liquidez e disponibilidade de recursos acarretam impactos imediatos nas taxas de juros domésticas e no crédito, impactando diretamente no desempenho macroeconômico (Frenkel, 2002).

Ademais, o abandono da autonomia monetária e cambial situou o país em um outro dilema: a recuperação dessa autonomia se fez com muita dificuldade e a custos elevadíssimos, como esperado. E depois de um longo período de agonia e com uma grave instabilidade política e econômica, em 2002, a Argentina se viu com o desafio de refundar completamente o seu sistema monetário e cambial, para então enfrentar a grave crise econômica e social que assolava o país¹⁴.

Duhalde assumiu o governo da Argentina em meio ao caos político e seu governo preparou o terreno para as eleições que colocariam Néstor Kirchner como o mandatário supremo e com o desafio de recolocar o país nos trilhos¹⁵.

Os obstáculos eram enormes porque as medidas neoliberais engendradas pelo governo Menem causaram mudanças importantes no ambiente econômico e se desdobraram no tempo, impactando profundamente na performance posterior da economia argentina. O grande número de falências que juntamente com as privatizações e o processo de desindustrialização que acompanharam os governos de Menem e Fernando de la Rúa induziram a uma situação de desemprego em massa¹⁶. Todavia o cenário internacional era bastante promissor para a recuperação econômica, dada a elevação dos preços das *commodities*, a política de juros baixos nos EUA e a elevada liquidez internacional.

Já em seu discurso de posse Néstor Kirchner, se comprometeu a “recuperar o político, o coletivo e o público” em um discurso junto à Assembléia Legislativa. O governo se aproveitou das condições favoráveis e iniciou um amplo programa de recuperação econômica, com subsídios aos desempregados e incremento de salários reais para promover o consumo interno que se tornou o ‘carro chefe’ do crescimento. A política do dólar forte promoveu um forte estímulo às exportações que reduziu a dependência do capital financeiro

¹⁴ Frenkel e Damill (2003) imputaram ao regime de conversibilidade a responsabilidade pelos dramáticos desequilíbrios econômicos e sociais.

¹⁵ O final do governo de Carlos Menem foi de uma total desorganização não somente do ponto de vista econômico, mas também sócio político. Fernando de La Rúa assumiu o governo entre 1999 e 2001 e sua conduta em sustentar o modelo precipitou sua ruína e o fim de seu governo antes do término do mandato. O caos econômico que herdou, fruto do modelo neoliberal em voga e que ele insistiu em manter, colocou a Argentina em uma crise sem precedentes, acompanhada de greves gerais e declaração de Estado de Sítio. Após a renúncia de De La Rúa e a entrada e saída de presidentes provisórios, assumiu Eduardo Duhalde.

¹⁶ Segundo Keifman (2004), o desemprego atingia 18% da população em 2002.

internacional. Concomitante se assistiu a uma nova onda de industrialização via substituição de importações (Lauar e Cunha, 2007).

Além de promover a indústria local, o governo de Néstor Kirchner buscou o afastamento do legado neoliberal de Menem, inclusive negociando a dívida externa junto ao FMI. Essas mudanças fortaleceram a recuperação que havia se iniciado e entre o primeiro trimestre de 2002 e o terceiro trimestre de 2008, o PIB cresceu a uma taxa anual estável de 8%. O fator externo, indubitavelmente, contribuiu para tal desempenho. Para Frenkel *et al* (2003) a taxa de câmbio real estável e competitiva¹⁷ explicou muito o processo permitindo a partir de 2003, a ocorrência de *superávits* na conta corrente e o acúmulo de reservas. Para esses autores, a performance da taxa de câmbio, juntamente com a reestruturação da dívida pública externa não somente reduziu o peso do pagamento dos juros como ajudou a construir uma sólida macro configuração e uma elevada capacidade competitiva¹⁸.

Mas a crise financeira global atingiu os mercados emergentes e não deixou a economia argentina incólume. No país, a instabilidade se manifestou por intermédio de dois canais, o comercial e o financeiro. Embora a queda acentuada dos preços das *commodities* tenha afetado as exportações, o impacto no canal comercial não foi excessivamente severo porque a pauta era composta sobretudo de *commodities* agrícolas, que sofreram o menor declínio dentre todas as demais. No canal financeiro, o “voo para a qualidade” que levou a uma intensa saída de capitais dos países emergentes, não afetou de modo drástico a economia do país, sobretudo pelo grande estoque de reservas internacionais, não obstante, a incerteza ter se imposto e reforçado a saída de recursos (Frenkel *et al*, 2003).¹⁹

O enfrentamento da crise teve uma forte sustentação na política cambial competitiva e o país conseguiu passar pela situação sem que isso significasse interrupções em suas políticas de crescimento de longo prazo. Se entre o segundo trimestre de 2008 e o segundo

¹⁷ Para Frenkel e Rapetti (2007), a política cambial foi determinante quando estipulou o que os autores chamaram de uma *stable and competitive real exchange rate* (SCRER).

¹⁸ Não obstante a boa performance econômica, um problema se fez presente: a inflação. Em 2003 era de 3,7%, em 2004 já foi de 6,1% e em 2005 era de 12,3%. Foram muitas as medidas de controle, como controle de preços sob a forma de acordo com empresas líderes, bem como controles sobre mercados específicos. A ineficácia dessas medidas levou as autoridades a manipular os números oficiais do índice de preços ao consumidor (IPC).

¹⁹ Contribuiu para a saída de recursos o medo causado também pela nacionalização da previdência privada e a falsificação das estatísticas oficiais sobre o sistema de preços relativos.

trimestre de 2009 o PIB sofreu uma contração de 8,1%, já entre o segundo semestre de 2009 e o início de 2010 havia recuperado o desempenho anterior a crise.

Não obstante, em fins de 2011, o país se deparou com um cenário de estagnação econômica, explicado sobretudo por uma mudança de orientação macroeconômica com vistas à promover uma política de tendência populista que não foi capaz de manter o crescimento sustentado, a despeito de um contexto externo bastante promissor, com baixas taxas de juros e termos de troca favorável ao país.

A perda de credibilidade do governo, sobretudo em função da falsificação das estatísticas oficiais, dificultou em muito o acesso aos mercados financeiros internacionais. Concomitante, o governo se amparou em práticas populistas e promoveu elevados subsídios e congelamento dos preços dos serviços públicos, que beneficiou sobretudo as classes média e média alta. Esse quadro de não acesso aos financiamentos externos e crescentes necessidades financeiras aumentaram a pressão sobre a política monetária que juntamente com a política fiscal foi utilizadas de forma a estimular a expansão da atividade econômica. No contra fluxo, a política cambial era utilizada como âncora para conter as pressões inflacionárias. Chegara ao fim a utilização de uma taxa de câmbio estável e competitiva. E os números demonstraram tal situação, pois se em 2011, as reservas internacionais eram de US\$ 52 bilhões, com uma taxa de câmbio de 4,1 pesos por dólar, em janeiro de 2014, as reservas eram de US\$ 28 bilhões para uma relação de taxas de câmbio de 8 pesos por dólar e com o incremento de uma taxa de juros de referência que passou de 15% para 29%a.a. (Frenkel *et al*, 2003).

Em suma, após experimentar um crescimento elevado, a economia argentina passou a combinar inflação persistente com baixo crescimento econômico. O quadro de estagnação foi a plataforma utilizada pelo vencedor das eleições em 2015, Mauricio Macri. Sua plataforma se amparou no discurso de que o excesso de intervenção do Estado era a *causa causans* do fraco desempenho econômico e seu governo, ao promover uma diminuição do papel da dimensão pública na economia, criaria um bom ambiente de negócios e a volta dos investimentos do setor empresarial. Os argumentos eram de que os impactos positivos sobre a confiança seriam muito mais elevados do que as possíveis perdas. Também, as decisões de investimentos privados seriam estimuladas pela certeza da não elevação da carga de

impostos, em função da redução dos gastos do governo. Ademais, a geração de *superávits* primários não somente seria capaz de reduzir a dívida pública como dariam maior credibilidade ao governo. Mas, lamentavelmente, até o presente momento a Argentina não conseguiu resgatar o dinamismo de sua economia. Na sequência apresentamos um quadro sumário com os aspectos principais da política econômica dos três países analisados.

Quadro 1. Sumário as características gerais do Tripé Macroeconômico aplicado nos países da América Latina

País/Características	Política Fiscal	Política Monetária	Política cambial
Bolívia (esquerda contestatária)	- Política fiscal ativa, usando de déficits orçamentários; Aumento das receitas fiscais devido a reestatização dos hidrocarbonetos; Aumento nos níveis de investimento público.	- Não esteve preso às metas de inflação; Política monetária expansionista;	- Não usou a valorização da taxa de câmbio para reduzir a inflação; - Aproximação com economias da América Latina e da Ásia, fugindo da dominação norte americana.
Argentina (esquerda moderada)	- Após 2003 conseguiu ‘fugir’ do superávit primário devido ao colapso da dívida externa do país e do período de renegociação da dívida. ‘Retenciones’ - imposto criado sobre os lucros de exportação. Ampliou a receita do governo; - Cláusulas contratuais de ‘cupón PIB’, deram espaço para a proatividade da Política fiscal.	- Expansionista, sem estar restringida pelo sistema de metas de inflação;	- Manteve o câmbio competitivo - SCRER - o que ampliou a competitividade dos produtos argentinos.
Brasil(esquerda moderada)	Dividida em fases: 2003-2006 - <i>superávits</i> primários; 2006-2010 - flexibilização dos <i>superávits</i> primários; - Muito focada na produção de metas fiscais anuais, o que limita o planejamento de longo prazo e a capacidade de	Contracionista, perseguindo o regime de metas de inflação, com altas taxas de juros.	Câmbio flexível administrado, mantido valorizado para reduzir a inflação.

	intervenção do Estado no estímulo aos investimentos.		
--	--	--	--

*Elaboração própria

Conforme descrevemos no quadro acima, as políticas econômicas bolivianas foram mais contestatórias ao tripé macroeconômico, logo, a Bolívia de Evo Morales foi capaz de ‘customizar’ o tripé macroeconômico de forma a promover algum tipo de intervenção estatal na economia e estimular o crescimento do PIB. A Argentina, por sua vez, devido à crise institucional, política, econômica e social após o período de conversibilidade, teve mais margem de manobra para fazer uma política fiscal anticíclica, especialmente após a renegociação da dívida soberana do país sobre novos termos, os quais incluíram a cláusula de ‘cupón PIB’. Esta cláusula dava aos detentores dos títulos ‘prêmios’ maiores caso houvesse crescimento do PIB argentino. Obviamente, tal ‘cláusula’ facultou o uso da política fiscal expansionista. Em termos de política cambial, ressaltamos o uso da taxa de câmbio competitiva (SCRER), a qual foi capaz de ‘proteger’ o mercado interno argentino frente ao período de excesso de dólares que a economia mundial viveu no período pré e pós crise de 2008. Assim, a Argentina, até 2011, também conseguiu ‘escapar’ das amarras do tripé macroeconômico, exatamente por ter tido uma crise econômica sem precedentes. Ou seja, como representante de esquerda moderada, a Argentina pode influir as políticas econômicas, de modo a estimular o crescimento do PIB e recuperar a renda perdida na crise de 2001/2002. Com relação ao Brasil, ressaltamos, que dentre os países analisados, foi aquele que mais fiel ficou ao tripé macroeconômico. O país produziu anualmente superávits primários (inclusive acima da meta acordada com o FMI), usou a valorização do câmbio para garantir que a inflação chegasse à meta definida, e usou de uma taxa de juros absurdamente alta para atrair capitais externos, valorizar o câmbio e reduzir a inflação. Assim, o Brasil foi o país que ‘menos’ customizou o tripé macroeconômico, talvez por isso, as taxas de crescimento do PIB do país no período de ‘boom de commodities’ foram bem inferiores àquelas observadas em Bolívia e Argentina.

5. Considerações finais

A hipótese de existência de uma convergência em política econômica na América Latina não pode ser comprovada pelo estudo dos três países. Percebemos claramente que,

em termos de política econômica, Bolívia e Argentina foram mais ousados que Brasil. De fato, poderíamos fazer uma nova qualificação dos três países baseando unicamente na análise da política econômica. Esta nova qualificação traria, a Bolívia como um modelo macroeconômico mais ‘radical’ e pró-ativo, customizando as regras de política econômica para garantir um maior nível de investimento estatal em infra-estrutura. Ou seja, seria um modelo ‘mais radical’ e mais à esquerda, questionando as bases do tripé macroeconômico como orientação da política econômica.

A Argentina poderia ser enquadrada como um modelo ‘keynesiano moderado’, que após a crise pode customizar o tripé macroeconômico. Especialmente, a política fiscal (que é central para uma maior participação do Estado na configuração dos níveis de investimento e de emprego na economia) e na política cambial, quando adotou a taxa de câmbio competitiva (SCRER). Após anos imersa no *currency board*, a Argentina, pode usar a política cambial para estimular sua indústria nacional, protegendo sua competitividade. Ressaltamos que, a customização do tripé foi viável à Argentina porque o país sofreu uma crise econômica e política muito profunda, com o fim da conversibilidade. Assim, a renegociação da dívida soberana do país empoderou o país frente aos credores internacionais, e abriu espaço para que o país pudesse customizar o ‘tripé’ macroeconômico, usando as políticas fiscal e cambial de forma anticíclica. Foi esta crise profunda também que deu à Argentina meios para não se submeter ao regime de metas de inflação, com uma política monetária expansionista.

O Brasil, nesta qualificação do manejo da política econômica, em comparação à Bolívia e à Argentina, pode ser chamado de ‘neoliberal’, já que o país foi incapaz de customizar o tripé macroeconômico, ficando refém de suas regras. Tal situação limitou a atuação do Estado, e o manteve em uma armadilha cambial e de juros, a qual, além de desindustrializar do país, promoveu uma distribuição perversa de renda, na qual o Estado transferia mensalmente, boa parte de suas receitas para um pequeno grupo de rentistas, detentores de títulos públicos. Assim, os esforços brasileiros para flexibilizar a meta fiscal, observados especialmente após a crise de 2008, eram em grande parte esterilizados pela transferência da renda estatal aos detentores dos títulos de dívida. De forma, que o Brasil foi incapaz de superar o rentismo, não estimulando adequadamente o setor produtivo da

economia. O que de fato vai diferenciar o Brasil não será o encaminhamento da sua política econômica, e, sim, as políticas assistenciais e sociais.

Neste sentido, entendemos que não existe uma ‘convergência universal’ em torno das políticas econômicas na América Latina. Apesar da complexidade do mundo econômico e da limitação dos economistas para compreender o universo econômico (Williamson, 1993), os países (Bolívia e Argentina) que se arriscaram e propuseram políticas econômicas mais afastadas do tripé, tiveram uma maior capacidade de fazer seus Estados estimularem os investimentos, e portanto, influenciar no setor produtivo do país. Se houvesse uma convergência universal, os três países usariam o mesmo conjunto de ações. Algo que não foi observado. Ao que parece, se há mesmo uma tendência, dentre os tomadores de decisão de política econômica, em produzir mudanças incrementais ou marginais (Lindbloom, 1959), o Brasil seria um ícone e caso de estudo, por não ter promovido quase nenhuma mudança nas regras do tripé, enquanto a Bolívia, implementou modificações mais profundas no tripé macroeconômico.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arestis, Philip.(2009). “New Consensus macroeconomics and Keynesian critique”. *Macroeconomic Policies on Shaky Foundations—Whither Mainstream Economics*. https://www.boeckler.de/pdf/v_2008_10_31_arestis.pdf.

Biancarelli, A. M. (2006) *Países emergentes e ciclos internacionais*. In: CARNEIRO, R. (org.) *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Ed. Unesp.

Cintra, M. A. M. (2005), Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos estudos*. - CEBRAP no.73 São Paulo Nov. 2005. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300004>

Conti, B. (2007), *Regimes cambiais em países emergentes: a experiência brasileira recente (1994-2006)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas.

Costoya, M.M. (2011), “Politics of Trade in Post-neoliberal Latin America: The Case of Bolivia”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, No. 1, pp. 80–95, 2011.

- Fagnani, E. (2011), *Social Policy in the Lula Government (2003- 2010): Historical Perspective*. *SER Social, Brasília*, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011
- Frenkel, A (2002), *Argentina: A Decade of the Convertibility Regime*. *Challenge*, Vol. 45, No. 4 (JULY-AUGUST 2002), pp. 41-59.
- Frenkel, R. e Damill, M. (2003). *Argentina: macroeconomic performance and crisis*. Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series, disponível em <https://doi.org/10.7916/D8862P4D>
- Frenkel, R. Rapetti, m. (2007), *Argentina's Monetary and Exchange Rate Policies after the Convertibility Regime Collapse*. Center for Economic and Policy research (CEPR), Washington D.C.
- Goodfriend, Marvin. 2007. *How the world achieved consensus on monetary policy*. *The Journal of Economic Perspectives* 21 (4): 47–68.
- Kennemore, A. e Weeks, G. (2011), “Twenty-First Century Socialism? The Elusive Search for a Post-Neoliberal Development Model in Bolivia and Ecuador”. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, No. 3, pp. 267–281, 2011
- Keyfman, S (2004), La crisis de Argentina, el gobierno de Kirchner y las perspectivas de salida. In Boyer, Roberto e Neffa, Julio (org) *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*. Mino y Dávila editores.
- Lauar, V. G. e Cunha, P. H. (2007), *A recuperação da Economia Argentina: origens, dinâmicas e desafios*. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo.
- Lindbloom, C. E. (1959), The science of ‘muddling through’. *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88.
- Muller, P. (2000). Las políticas públicas. Tradução JOLLY, J.F. e SALAZAR VARGAS, C. Pontificia Universidad Javeriana.
- Nogueira Batista, P (2002), *Argentina, uma crise paradigmática*. Revista Estudos Avançados, vol. 16, n. 44, São Paulo.
- Romeiro, L.A (2006). *História Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro, Zahar Ed.
- Ricz, Judit. 2015. *Towards a new model of state-led development in Brazil (?)*. Institute of World Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. http://real.mtak.hu/29733/1/WP_215_Ricz.pdf.

- Roberts, K. M. (2014): *The Politics of Inequality and Redistribution in Latin America's Post-Adjustment Era*. In: Cornia, G. A. ed. (2014): *Falling Inequality in Latin America. Policy Changes and Lessons*. Oxford University Press, Oxford. pp. 49-69.
- Rossi, Pedro. 2015. *Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista*. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3406>.
- Varesi, G. A. (2016), *Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses*, *Revista Realidad Económica*, n.302, p.6-34.
- Weisbrot, M. Ray, R. Johnston, J. (2007), *Bolivia: the economy during the Morales administration*. Center for Economic and Policy research (CEPR), Washington D.C. Disponível em: <<http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf>
- WILLIAMSON, J., " Democracy and the 'Washington Consensus' ". *World Development*, 1993.
- Woodford, Michael. 2007. "The case for forecast targeting as a monetary policy strategy". In *The Science and Practice of Monetary Policy Today*, 23–40. Springer. http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-02953-0_3.