EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.

Resenhado por Gabriel Gavanski[1]

Resumo: O presente trabalho trata-se de uma resenha descritiva do livro Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism, procurando-se delinear o papel do populismo nos regimes políticos da América Latina e da influência dos Estados Unidos sobre a região. É discorrido sobre a concentração de terras na região, as reformas neoliberais e as particularidades no processo de desenvolvimento econômico e político no Chile, México, Argentina, Venezuela e Brasil. O autor conclui que, em consonância com as experiências históricas, a fragilidade institucional e a falta de continuidade nas agendas reformistas dos Estados explicam, em boa medida, o atraso econômico e político na região.

1 Aluno de Relações Internacionais na Universidade Positivo (UP), Curitiba – PR. E-mail: ggavanski@hotmail.com

1 Introdução

Sebastián Edwards é professor de economia na Universidade da Califórnia em Los Angeles. Nasceu no Chile, fez seu doutorado na Universidade de Chicago e atuou como economista-chefe para a região da América Latina e Caribe no Banco Mundial, além do Banco Interamericano de Desenvolvimento, FMI, OCDE, etc. Seus interesses de pesquisa concentram-se em mercados emergentes, crises cambiais, mercado de capitais, América Latina, política monetária, etc. É também conhecido pela organização do livro ‘’Macroeconomia do Populismo na América Latina” (1989) com Rudiger Dornbusch.

O livro Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism foi escrito em 10 capítulos e versa sobre as repetidas experiências populistas adotadas na América Latina, as quais explicam o atraso político e econômico para a região. A obra foi publicada em 2010, estando situada no contexto da crise financeira de 2008. Entretanto, o autor não apresenta os impactos do evento em si para os países por não se caracterizar como escopo da obra.

Nesse sentido, o autor destaca que em experiências populistas, os governantes adotam medidas prometendo melhor bem-estar social que, no entanto, após um curto período transformam-se em alta na inflação, crises cambiais e caos político. Portanto, políticas econômicas populistas invariavelmente fracassam e acabam prejudicando os mais pobres e a classe média — grupo que inicialmente deveria ser beneficiado.

O primeiro capítulo, Latin America The Eternal Land of the Future, o autor enfatiza que o aumento de disparidades na região faz com que a pressão pela imigração ilegal e o tráfico de drogas aumentem em direção aos países ricos. Nesse sentido, é de interesse dos EUA que a América Latina se desenvolva, ao passo que o insucesso da região culminará com a culpa ao capitalismo e a globalização pela população da região pelas mazelas sociais, portanto abrindo espaço para eleição de governantes populistas.

Nesse sentido, Edwards destaca a definição de populismo econômico que ele e o economista Rudiger Dornbusch haviam cunhado como sendo: “uma abordagem da economia que enfatiza a distribuição de renda do crescimento e não leva em conta os riscos de inflação, restrições externas e a reação dos agentes econômicos

a políticas agressivas contra o mercado"[2]. Para o autor, crescimento econômico e o bem-estar social se dão através de três fases de transição: a primeira refere-se ao crescimento da produtividade — essa em que a maioria dos países latino-americanos ficou estagnada —, a segunda refere-se ao fortalecimento institucional e educacional e a terceira refere-se ao acúmulo de capital humano e material.

No segundo capítulo, Latin America's Decline A Long Historical View, Edwards entende que uma combinação entre fatores institucionais históricos seja crível para entender o atraso latino-americano. Assim sendo possível notar características centralizadoras e hierarquizadas em um período pós-independência e não buscar a origem dos males que acometem a região somente no período colonial.

Destaca-se que a distribuição desigual da terra contribuiu para a perpetuação do abuso do poder e das leis em nome de um pequeno grupo. Evidências históricas mostram que na metade do século XIX cerca de 60% dos que viviam no meio rural detinham terras nos EUA, enquanto que na América Latina, em média, somente 5%. O autor rebate a crítica de que haveria uma "maldição" na proximidade geográfica com os EUA, uma vez que as causas do nosso baixo desenvolvimento se devem principalmente aos fatores internos: governos locais despóticos conhecidos por caudillos, políticos provincianos e milicianos.

No capítulo 3, From the Alliance for Progress to the Washington Consensus, é discutido sobre o período da década de 60 até os anos 90. A Aliança pelo Progresso objetivava melhor distribuição de renda, controle inflacionário, expansão do sistema educacional e reforma agrária. O comprometimento com as reformas ficou aquém do esperado e a morte de Kennedy consolidou o recuo americano na diminuição do orçamento destinado para os latinos.

Edwards aponta um estudo em que países que passaram por crises cambiais — recorrentes nas décadas de 80 e 90 — terão uma renda per capta 18% menor que os países que não as tiveram. Um outro padrão encontrado na América Latina era o financiamento a partir da impressão de dinheiro que, invariavelmente, acabava em inflação acelerada, perda de competitividade das exportações e diminuição de reservas mantidas pelos bancos centrais. Em última instância o FMI cedia

2 "an approach to economics that emphises growth income distribution and desempashises the risks of inflation, external constraints, and the reaction of economic agents to agressive nonmarket policies." (EDWARDS; DORNBUSCH, p. 7).

empréstimos, e o ciclo de endividamento era novamente iniciado até a mudança de padrões cambiais.

Em 1989 foi lançado o Plano Brady, que ficou conhecido por Consenso de Washington. E tinha o objetivo de modernizar os países comprometidos a adotarem políticas de balanço fiscal, gastos públicos para a redução da pobreza, reforma tributária, evitarem a artificialização das moedas, diminuição de barreiras de importação, privatização de empresas públicas, proteção dos direitos de propriedade. O termo "Consenso de Washington" ganhou vida própria, mesmo não sendo oficialmente patrocinado pelo governo americano, FMI ou Banco Mundial. Na prática ocorreu que sem uma regulação institucional dos direitos de propriedade e políticas de competição, em muitos casos, monopólios de empresas estatais foram substituídos por monopólios privados.

No capítulo 4, Fractured Liberalism Latin America's Incomplete Reforms, o autor destaca que não importa se as distorções econômicas são minimizadas, mas sim se elas são realmente implementadas para facilitar os desafios enfrentados pelas empresas e indivíduos. Nesse sentido, reformas incompletas acabam por reduzir o apoio popular tão fundamental para sua continuidade. Na região, em geral, as reformas tiveram pouca continuidade no decorrer dos governos e baixo apelo popular.

Edwards ainda destaca que as instituições devem reduzir os custos de transação — custos não necessariamente econômicos, como, por exemplo, o cumprimento da lei e proteção dos direitos de propriedade — para que os indivíduos e as empresas se dediquem à inovação e a produtividade e não preocupando-se com outros problemas que não relacionados ao ofício. Ademais, é exposto o estudo de Andrey Shleifer da Universidade de Harvard, que relaciona o sistema legal ao desenvolvimento dos países. Portanto, o sistema commom law enfatiza a proteção aos direitos de propriedade, enquanto que o sistema "civil law" repousa sob maior regulação e os governos protegem menos os direitos de propriedade, sendo esse último amplamente adotado pelos latino-americanos.

No capítulo 5, Chile, Latin America's Brightest Star; o autor enfatiza que os primeiros anos das reformas no país foram marcados pelo controle da mobilidade do capital em um período de alta inflação e câmbio fixo. Ainda, durante a década

de 90, a valorização artificial foi contida com depósitos de parte do capital no banco central para desencorajar movimentos especulativos.

Mesmo reticente de início, a visão dos Chicago Boys foi sendo dominante aos poucos. Para o autor, um dos destaques na experiência chilena foi a continuidade da agenda pró-mercado mesmo em governos céticos a respeito de um desenvolvimento pautado nos mercados e na integração com o restante do mundo. Ademais, o Estado chileno atua através de subsídio e suporte para desenvolvimento tecnológico — como no caso da Fundación Chile. No entanto, sem a "escolha dos vencedores" como em políticas industriais anteriormente adotadas na América Latina. Além disso, as instituições são fortes o suficiente para conter monopólios públicos ou privados, como é o caso do Tribunal de Defesa da Livre Competição.

No capítulo 6, So Far from God: Mexico's Tequila Crisis of 1994, destaca-se a elevada dívida externa, crescente déficit público e utilização do câmbio fixo no México por um considerável período de duração. A dificuldade em reverter esse quadro era implementar reformas austeras sem perder o apoio popular, portanto razões de natureza política e não econômica. Além do mais, o ambiente político mexicano chama a atenção: depois de 70 anos mudaria o partido político — o PPR — que por tanto tempo governava o país. Problemas como fraude eleitoral, assassinato e sequestros de políticos foram relativamente comuns na história recente mexicana.

No capítulo 7, The Mother of All Crises: Argentina, 2001-2002, Edwards apresenta a contribuição do estudo de Kristin Forbes, do MIT, que aponta que entre 1824 a 1999 a Argentina passou 26% do período em inadimplência e/ou reestruturação da dívida. Já no começo dos anos 2000 a Argentina tinha moeda sobrevalorizada que limitava a competitividade das exportações, grandes e crescentes déficits fiscais — oriundos majoritariamente das províncias —, legislação inflexível no mercado de trabalho e baixo grau de abertura da economia. Em 2001 foi imposto o congelamento de depósitos nos bancos e a imediata suspensão de ajuda por parte do FMI. A Lei de Conversibilidade que fixava o peso ao dólar e ao euro foi extinta, o peso foi altamente desvalorizado em um curto período.

Com o período de Néstor e Cristina Kirchner a Argentina ainda contou com baixo investimento estrangeiro, blackouts no setor elétrico e gás e políticas tendendo ao nacionalismo. Um aspecto crítico foi a política de exportação em

que as taxas eram altas — chegando a 20% em alguns produtos — e distorcivas. A taxação das exportações constituía uma maneira de aumentar a arrecadação e os gastos públicos, no entanto, descontentava principalmente os ruralistas que viram um declínio de renda. Em 2007 com o aumento das pressões inflacionárias, o governo alegou falha nos índices de inflação e substituiu alguns funcionários através de indicações políticas para manipulação dos dados.

No capítulo 8, Populism, Neopopulism, and Inequality in the New Century, o autor detalha os 4 estágios das políticas populistas: o primeiro é marcado pelo crescimento acelerado de curto-prazo, inflação controlada e aumento real dos salários; o segundo é a falta de reservas internacionais que foram gastas no passado recente. No entanto, os salários ainda permanecem estáveis graças a ajustes automáticos ou ao aumento legal pelo governo. O terceiro estágio é o marcado pela escassez de bens, forte aceleração na inflação e fuga de capital. A população passa a adotar outra moeda, o déficit fiscal do governo aumenta pela menor arrecadação de impostos e dos custos advindos de subsídios. No quarto estágio, os mais pobres — os quais seriam beneficiados pelas novas políticas econômicas — acabam ficando em situação inferior àquela anterior. Por fim, grande revolta política toma conta e os governos podem ser substituídos até mesmo pelo uso da violência.

O autor caracteriza o neopopulismo, em contraste com o tradicional populismo político, como líderes eleitos democraticamente, os quais denunciam a perda de identidade nacional pelo avanço de bens e serviços estrangeiros. Vale destacar que sua definição de "regimes populistas" ou "neopopulistas" é enraizada em um sentido mais restrito do termo, em que o autor acaba por não discorrer de forma mais extensa. Ademais, na prática, estes líderes neopopulistas caracterizam-se por tomarem medidas econômicas de controle da mobilidade de capital estrangeiro em favor do redirecionamento da renda para grupos específicos. A nacionalização de empresas estrangeiras é historicamente característica na Argentina, Bolívia e Venezuela.

Edwards discorda da posição de que a desigualdade na América Latina advém do neoliberalismo e das reformas do Consenso de Washington, uma vez que os maiores níveis de desigualdade de renda foram registrados antes desses eventos. Ele acrescenta que sob certas circunstâncias há evidências de que os países obtiveram ganhos com o comércio internacional, crescendo em uma taxa acima do

contrafactual (ou seja, do que se esperaria caso tivessem se isolado dos mercados globais).

Ao elencar a educação como sendo uma das causas para o subdesenvolvimento da América Latina, o autor destaca que a falta de acesso à educação não é o principal motivo, mas sim a falta de aprendizado efetivo. Em índices internacionais de educação, o Chile aparece em primeiro — apesar de ainda distante dos países desenvolvidos —, seguido de Uruguai e México mais adiante. Na Argentina, por exemplo, incentivos foram feitos para transferir recursos às províncias que demonstrassem o cumprimento de reformas educacionais. Nesse sentido, recursos extras eram destinados para o incentivo de professores bem avaliados, ou seja, uma forma de incentivo aos profissionais e ao mesmo tempo que estivesse de acordo com a proposta das reformas. No entanto, a iniciativa acabou por degringolar e sem efeitos práticos positivos.

Outro ponto abordado refere-se ao aspecto constitucional na América Latina, uma vez que são documentos incompletos, extremamente extensos e sujeitos a mudanças constantes. Nesse sentido, do ponto de vista econômico a estabilidade é reduzida pela menor previsibilidade para os agentes — especialmente empresários e investidores —, dado que as regras do jogo estão em constante mudanças, sobretudo por motivações políticas para subverter os processos democráticos em consolidação. Portanto, o "novo constitucionalismo latino-americano", como o autor designa, é ideal para o florescimento de históricos episódios de autoritarismo e populismo.

Ademais, a visão de que a constituição deva ser um longo documento que detalha cada aspecto da vida social é contrastada pelo autor com a ideia minimalista de que o documento deve garantir direitos individuais fundamentais para que não haja a tentação dos governos em suplantar as garantias fundamentais da dignidade da pessoa humana. Ou seja, a constituição deve proteger a sociedade contra as fraquezas e as tentações em se cair nos próprios costumes históricos autoritários como enfatizado nessas linhas por Cass Sunstein, professor de Direito Constitucional em Harvard.

No capítulo 9, Chavez's Challenge and Lula's Response, ao abordar sobre a Venezuela destaca-se que enquanto o restante da América Latina passava por regimes militares, o país havia sucessivos governos democráticos. No entanto, nas décadas seguintes a economia havia degringolado pela adoção de projetos

ineficientes e elevado déficit público — chegando até 14% do PIB. Com a década de 90, o desrespeito à disciplina fiscal e monetária levou a adoção de controle e congelamento de preços. Com isso, a escassez de bens e o descontentamento da população foi generalizado.

Com a eleição de Chávez em 1998, a constituição que alterou o nome oficial para "República Bolivariana da Venezuela" foi introduzida. Os programas sociais foram adotados com objetivos políticos, conhecido como clientelismo pelos cientistas políticos. Essa tese é corroborada pelo estudo de Chang Tai Hsieh e seus colegas da Universidade da Califórnia, em que os apoiadores de Chávez facilmente conseguiam cargos públicos depois de referendos, enquanto os opositores iriam para o setor privado. Ainda apesar da ausência de substanciais políticas públicas anteriores à Chávez, a efetividade dos programas sociais foi modesta se comparada a outros países.

No mesmo capítulo Edwards destaca a ausência de populismo no começo do governo Lula, o que seria de se esperar dado o histórico brasileiro com o período de Vargas e da ditadura militar. Ainda cita o papel de Fernando Henrique Cardoso de que mesmo adepto da teoria da dependência, optou pragmaticamente pelo plano de estabilização e abertura comercial. Ao abordar sobre Lula, fala-se sobre a continuidade da estabilidade de preços e dos programas sociais visando combater a pobreza. O alcance do programa Bolsa Família era substancial, sendo que 94% do montante era destinado aos 40% mais pobres. O autor destaca com otimismo remedido o que seria o Brasil até 2050, ressaltando os grandes desafios dos países emergentes a partir de 2010. Portanto, a análise pontual dos países supracitados não discorre sobre a influência do contexto internacional e seu impacto político-econômico local. Mas sim, Edwards atribui grande peso às variáveis institucionais domésticas dos países.

No último capítulo, A Three-Speed Latin America for the Twenty-first Century, ressalta-se a preocupação com o fortalecimento das instituições uma vez que pouco avanço, em geral, foi feito na América Latina. A questão das drogas suscita a discussão de que em lugares onde a economia fraqueja, há espaço para a informalidade e atividades criminosas. O problema das drogas se mostra ainda um entrave para muitos países latino-americanos, mas também para os EUA.

Para além da recuperação econômica da crise de 2008 — o livro foi escrito em 2010 —, Edwards traça alguns cenários para o futuro da América Latina que, em geral, não são otimistas. Na sua visão, possivelmente países como Venezuela, Equador, Bolívia serão os primeiros que possivelmente caiam na armadilha populista. Um segundo grupo serão os países que não cairão em experiências populistas, mas também não irão implementar políticas de competição e aumento de produtividade. Nesses países a inflação será controlada e a economia não irá colapsar, entretanto a performance de crescimento será minguada, sendo o Brasil enquadrado neste grupo. E por fim, um terceiro grupo de países terão destaque ao lado do Chile, com a possibilidade de Peru, Colômbia e Costa Rica entrarem para esse caminho.

EDWARDS, Sebastián. Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism. The University of Chicago Press, 2010.

Abstract: The present work is a descriptive review of the book Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism, seeking to outline the role of populism in political regimes in Latin America and the influence of the United States on the region. It discusses the concentration of land in the region, the neoliberal reforms and the particularities in the process of economic and political development in Chile, Mexico, Argentina, Venezuela and Brazil. The author concludes that, in line with historical experiences, institutional fragility and the lack of continuity in the reformist agendas of the States explain, to a large extent, the economic and political backwardness in the region.

Referências:

EDWARDS, Sebastián. **Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism**. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

EDWARDS, Sebastían (org.); DORNBUSCH, Rudiger (org.). **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1992.