



AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ESTADOS AMERICANOS E O CONSENSO DE WASHINGTON

A política externa norte-americana e a criação de uma área de influência na América Latina

The International Conferences of American States and the Washington Consensus: the U.S. foreign policy and the creation of an influence area in Latin America

GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES¹, WILLIAM DOS SANTOS MELO²

¹ Fundação Getulio Vargas, Brasil

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

KEY WORDS

*Imperialism
Foreign Policy
Latin America*

ABSTRACT

A comparative analysis between the International Conferences of American States and the Washington Consensus highlights the strong influence of the economic interests in the US foreign policy toward Latin America. Thus, this paper aims to analyze the genesis of U.S. imperialism and the importance of the economic issues in its hegemonic position to point out the existence of vested interests among the measures, guidelines, recommendations and policies presented in the International Conference of American States and in Washington Consensus, with the purpose of presenting the matching points that reflect the claims regarding the structuring of an influence area in Latin America as a long-term project by the U.S.

PALAVRAS-CHAVE

*Imperialismo
Política externa
América latina*

RESUMO

Uma comparação entre as Conferências Internacionais dos Estados Americanos e o Consenso de Washington evidencia a forte influência dos interesses econômicos no direcionamento da política externa norte-americana para a América Latina. Nesse sentido, este artigo parte, inicialmente, de uma análise a respeito da gênese do imperialismo norte-americano e da importância dos aspectos econômicos no seu posicionamento hegemônico para, em seguida, apontar interesses velados em meio às medidas, diretrizes, recomendações e políticas de cunho econômico que compuseram tanto as Conferências Internacionais dos Estados Americanos quanto o próprio Consenso de Washington, com o propósito de apresentar os pontos coincidentes que refletem as pretensões referentes a estruturação de uma área de influência na América Latina como um projeto de longo prazo por parte dos Estados Unidos.

Recibido: 25/05/2017

Aceptado: 03/10/2017

Introdução

A década de 1890 ficou marcada, dentre outros acontecimentos de natureza política, por uma política externa estadunidense caracterizada por nítidos interesses econômicos voltada para a América Latina. O interesse por esta região já se evidenciava desde a primeira metade do século XIX, estabelecendo-se como uma das principais facetas de sua política externa, representada, sobretudo, pela adoção das políticas latino-americanas de Jefferson (1801-1809) e Monroe (1817-1825).

Entretanto, a predileção de comerciantes e industriais em voltar-se para seu crescente mercado interno - resguardado pelo protecionismo alfandegário - ao invés de concorrer comercialmente com a Inglaterra levou, na prática, a uma retração das ações norte-americanas, retardando a concretização dos seus interesses na região (Whitaker, 1964: 433-435; Loewenheim, 1969: 42-43; Fenwick, 1965: 46). Tal retração perduraria até os fins do século XIX, quando finalmente a política externa dos Estados Unidos voltaria a encarar a América Latina como um todo, evidenciando seu interesse em fomentar e defender uma política de aproximação gradual e de colaboração entre os países do continente, sob a justificativa de materializar objetivos comuns e interesses individuais nos âmbitos militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais e culturais.

Esta nova etapa nas relações interamericanas se manifesta a partir da primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington D.C. de outubro de 1889 a abril de 1890. A análise da agenda desta Conferência permite identificar claros interesses por parte Estados Unidos em ampliar seu intercâmbio comercial com a América Latina, através do estabelecimento de medidas visando a criação de uma união pan-americana de comércio, alicerçada em fatores como a comunicação dos portos, união aduaneira, pesos e medidas, direitos de propriedade intelectual, moeda comum e arbitramento (Bueno, 1997: 235).

Cem anos passariam e a América Latina se depararia diante de uma nova conjuntura: imersa na crise da dívida externa após o choque de juros deflagrado pelo Federal Reserve no ano de 1979, a região adentrava um contexto de sombria instabilidade e estagnação produtiva e tecnológica, fruto da crescente fuga de capitais (estrangeiros e nacionais), da queda nos níveis de investimentos e de um violento processo inflacionário. Tal conjuntura de crise contrariava os interesses dos Estados Unidos para a região, visto que reduzia a capacidade de importação dos países latino-americanos, assim como seu potencial em atender ao serviço da dívida externa, levando ao Institute for International Economics¹ a promover, em 1989, um encontro com o

¹ Segundo sua própria descrição, trata-se de uma "Instituição privada, não lucrativa e não partidária, voltada para a produção

objetivo de viabilizar diagnóstico e medidas de ajustamento para a superação da crise (Bandeira, 2002).

Assim surge o "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", encontro responsável por reunir uma série de economistas latino-americanos e funcionários de instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, além de membros do governo norte-americano, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina (Negrão, 1998). As subsequentes medidas de ajustamento ficariam conhecidas como o "Consenso de Washington": um conjunto de diretrizes de política econômica, voltadas para à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado. Tais diretrizes ganhavam grande dimensão e influenciariam a formulação de políticas e reformas econômicas nos países latino-americanos.

Uma comparação entre estes dois períodos históricos, separados entre si por 100 anos, evidencia uma forte influência dos interesses econômicos no direcionamento da política externa norte-americana para a América Latina. Nesse sentido, este artigo parte, inicialmente, de uma análise a respeito da gênese do imperialismo norte-americano e da importância dos aspectos econômicos no seu posicionamento hegemônico para, em seguida, apontar interesses implícitos em meio às medidas, diretrizes, recomendações e políticas de cunho econômico que compuseram tanto as Conferências Internacionais dos Estados Americanos quanto o próprio Consenso de Washington, apresentando, assim, pontos coincidentes que refletem as pretensões referentes a estruturação de uma área de influência na América Latina como um projeto de longo prazo por parte dos Estados Unidos.

A gênese do imperialismo americano

A concepção de uma nação com tendências a uma perspectiva imperialista não ocorre de forma espontânea e determinista, havendo uma série de fatores e variáveis que impulsionam temporalmente um Estado-nação a adquirir as características necessárias que possibilitem uma postura de autoridade e de supremacia ideológica frente aos demais países. Esta postura, por exemplo, se encontra desde muito cedo na formação do Estado norte-americano, apresentando desde o início fortes inclinações em ser um *global player* de tendências expansionistas.²

intelectual de estudos e discussões de políticas econômicas internacionais, com o objetivo identificar e analisar importantes assuntos que contribuam para tornar a globalização benéfica e sustentável" (IEE, 2014).

² Fatores como o relativo grau de autonomia política e econômica norte-americana frente à Inglaterra em seu período colonial, com a formação e consolidação de uma consciência industrializadora já desde os princípios de sua história, a ideologia do

Politicamente, contudo, foi o período pós-Segunda Guerra Mundial que impulsionou a sociedade americana a ocupar este atual posto de *VigilanceState* do mundo, com os Estados Unidos se colocando como o grande defensor do liberalismo econômico e do modelo capitalista contra as tendências socialistas então representadas pela União Soviética. O subsequente fim da Guerra Fria, por sua vez, jogaria os Estados Unidos a plena posição de hegemonia global, levando-o definitivamente a intensificar suas ações como irradiador de ideias. Suas relações com o restante do mundo, por sua vez, seriam atreladas a uma perspectiva de unilateralidade, tendo em vista sua consagração como modelo vitorioso ao fim da Guerra Fria.

A emergência dos Estados Unidos como núcleo de um mundo unipolar reforçou a atenção dada às implicações da recentralização do poder global – não simplesmente em relação às escolhas estratégicas dos Estados Unidos, mas, mais amplamente, em termos da possibilidade de gerar ordem mediante hierarquia, hegemonia ou até mesmo Império. Sendo assim, falar dos Estados Unidos como nação indispensável tornou-se mais persistente e, para muitos, mais persuasivo. A caracterização de Krauthammer (1990) de um “momento unipolar” abriu espaço para a crença de que o mundo havia entrado definitivamente em uma era unipolar, de apenas um império (Brooks *et al.*, 2002), entendido como um

[...] tipo de relações internacionais caracterizada por uma assimetria particular – a assimetria de dominação e dependência. O imperialismo referindo-se àquelas relações particulares entre nações inerentemente desiguais que envolvem subjugação efetiva e o exercício da influência sobre o comportamento. (Cohen, 1976, p. 20)

Eventos mais contemporâneos – a exemplo do 11 de Setembro – ajudam ainda mais a compreender as ações imperialistas americanas, que já ocorriam de forma intensa quando se analisa as perspectivas econômicas e a imposição de sua supremacia, sobretudo frente aos países emergentes, dado os atuais e mais sólidos níveis de apoio político doméstico que tornam sua política externa ainda mais ativa e engajada, consolidando de vez o retorno à linguagem de Império. Como resultado, um número cada vez maior de analistas passou a falar do papel dos Estados Unidos no mundo em termos imperialistas (Cox, 2003; Bacevich, 2002; Ferguson, 2002; Ikenberry, 2002; Snyder, 2003), problematizando, de forma oposicionista ou não, as características do Império Americano: a única fonte possível de segurança global e de outros bens públicos internacionais; o único Estado com a capacidade de comprometer-se com as tarefas de intervenção e *state-*

building; o agente político essencial para a expansão do liberalismo global.

No entanto, é importante ressaltar que a perspectiva imperialista norte americana não deve ser analisada apenas na perspectiva tradicionalista do conceito. Wood (2003), por exemplo, resalta que no imperialismo tradicional a dominação colonial era transparente. No “novo imperialismo”, tal dominação não se dá de forma direta, mas mediante relações opacas. As formas de coerção econômica são diferentes da política e militar: a “compulsão” é impessoal e opera como imposição do “mercado”. As relações são formalmente reconhecidas, e ocorrem entre entidades legalmente iguais e livres, ou seja, Estados soberanos (Wood, 2003).

Nesse sentido, o imperialismo norte americano não se resume apenas a imposições militares, como melhor observado a partir das ações de 11 de setembro. Sua consistência está muito mais atrelada ao seu espírito agressivo no âmbito das relações econômicas com o restante do mundo. A inserção de grandes corporações transnacionais ligadas ao governo e sua pujança em conquistar mercados são, definitivamente, à gênese do imperialismo norte americano.

Gilpin (1975) enfatiza o papel das empresas multinacionais como principal instrumento da hegemonia global estadunidense, com a posição do dólar como moeda de troca internacional e sua supremacia militar e nuclear evidenciando sua natureza imperialista. Os interesses das corporações e o interesse nacional dos Estados Unidos sobrepõem-se e complementam-se: a expansão mundial das corporações atende aos interesses geopolíticos estadunidenses, estando elas em seu território de controle e legislação e atenuando o déficit fiscal do dólar, ao mesmo tempo em que a política externa norte-americana as apoia em sua expansão com crédito e acordos comerciais, além de sua influência enquanto poder hegemônico mundial. Com efeito, os lucros das companhias no exterior apoiam os Estados Unidos a cobrir gastos pesados em operações diplomáticas e militares, tendo sido essenciais para financiar a posição hegemônica global dos Estados Unidos.

Ressalta-se, assim, a importância dos aspectos econômicos no posicionamento hegemônico norte-americano. A gênese de sua perspectiva imperialista se deu a partir de um longo processo de desenvolvimento e é impulsionada não pelo seu poderio militar, mas sim pela sua pujança de conquistar novos mercados a partir de uma política econômica agressiva e ideologicamente bem disseminada. Nesse processo de disseminação ideológica, tanto a Conferência Internacional dos Estados Americanos quanto o conjunto de diretrizes conhecido por Consenso de Washington desempenharam notável importância.

Destino Manifesto e da Marcha para o Oeste, e a vitória do Norte industrial contra o Sul agrário e escravista são indícios que determinaram e influenciaram estas tendências expansionistas.

A Conferência Internacional dos Estados Americanos

Se a atuação dos comerciantes e industriais estadunidenses em torno do mercado interno contribuiu para a retração das ações norte-americanas voltadas para a América Latina, a despeito do interesse pela região expresso nas políticas latino-americanas de Jefferson (1801-1809) e Monroe (1817-1825), foi após a chamada Reconstrução³ (1865-1877), período caracterizado por um mercado interno saturado de manufaturas e capitais denominado de Idade Aurea da América (Link e Catton, 1965: 24-26), que a política externa norte-americana voltaria a atuar na América Latina com novo fôlego.

A necessidade de dar vazão a este excesso de manufaturas e capitais fortalece os interesses norte-americanos em estruturar uma esfera de influência, tal como faziam as grandes potências imperialistas europeias. É nesse sentido que o comércio, a indústria e as finanças passariam a exercer forte influência no direcionamento da política externa norte-americana. Assim, a América Latina surge aos olhos norte-americanos como uma área destinada à expansão econômica, tanto por razões geográficas quanto históricas, dado ao comum passado colonial compartilhado entre americanos latinos e americanos anglo-saxônicos (Bueno, 1997: 235).

Se os britânicos exerceram a hegemonia econômica sobre a região ao longo do século XIX, estruturado pelo imperialismo do livre comércio, fatores como a ascensão dos Estados Unidos e Alemanha à categoria de potências mundiais e o desafio lançado pelos norte-americanos à preponderância inglesa sobre a América Latina⁴ se relacionam, intrinsecamente, com os processos de transições hegemônicas, definidos como os momentos de alterações sistêmicas com a reorganização radical do sistema-mundo, expressas nas mudanças no agente principal dos processos mundiais de acumulação de capital e das estruturas político-econômicas então em voga.

Com o objetivo de compreender este fenômeno, Arrighi (1996) propõe o conceito de ciclos sistêmicos de acumulação: ciclos de ascensão e queda de hegemônias políticas e dos respectivos regimes de acumulação de capital e poder que lhe são subjacentes, intervalados por períodos de transições sistêmicas. Nesse sentido, em cada estágio do capitalismo histórico, um determinado Estado hegemônico lidera o

³ Como se denominou o período entre fim da Guerra Civil Americana, em 1865, até 1877. Caracterizou-se pelo triunfo do industrialismo sobre o agrarismo, pela reintegração dos Estados confederados e pelo início do processo de integração política dos afro-americanos. Os estados do sul, contudo, a partir da década de oitenta e diante da indiferença do governo federal, voltariam a impor a hierarquização e discriminação racial à estrutura social sulista.

⁴ O sucesso do estabelecimento hegemônico dos Estados Unidos frente à América Latina se deu graças, também, ao retraimento britânico que até então havia imposto sua predominância à região.

sistema interestatal, com seus agentes capitalistas liderando as principais cadeias de mercadorias, tornando-se, assim, os líderes dos processos sistêmicos de acumulação de capital e poder na escala do sistema-mundo. Ciclo sistêmico de acumulação, portanto, é o ciclo de vida desses agentes, de suas estruturas e estratégias que constroem, transformam e caracterizam cada estágio do desenvolvimento capitalista.

O terceiro ciclo sistêmico⁵ se inicia com a Inglaterra, abarcando o período entre 1780-1930, estando o ano 1870 relacionado ao início do processo de perda do controle do equilíbrio de poder europeu e, em seguida, global, que abriria portas para o início do quarto ciclo sistêmico, com o estabelecimento hegemônico dos Estados Unidos.

Foi diante deste contexto histórico que os Estados Unidos se lançaram na corrida de fazer da América Latina sua área de influência e de expansão para sua economia,⁶ convocando as nações do hemisfério – com exceção do Canadá – para uma conferência internacional formada por Estados americanos, a ser realizada em Washington D.C. de outubro de 1889 a abril de 1890. Nasce, assim, a Conferência Internacional dos Estados Americanos, baseada em uma proposta de aproximação e colaboração em torno de questões políticas e econômicas⁷ entre os países do continente, sob a justificativa de materializar objetivos comuns e interesses individuais nos âmbitos militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais e culturais.

Seu programa, estruturado pelo próprio Estados Unidos, contemplou tópicos como: 1) adoção de uma nomenclatura aduaneira uniforme, bem como de processos aduaneiros comuns e direitos portuários homogêneos, com o objetivo de aprofundar o intercâmbio das relações comerciais e desenvolver mercados mais amplos para os produtos de cada país; 2)

⁵ O primeiro ciclo sistêmico é o genovês, abrangendo o período de 1450-1630. O segundo ciclo é holandês, aproximadamente de 1630-1780 (Arrighi, 1996).

⁶ De modo bem semelhante ao modo como as antigas colônias britânicas eram controladas pela Inglaterra” (Lins, 2006), atendendo, assim, aos interesses do capitalismo norte-americano de se expandir para além de suas fronteiras originais.

⁷ É preciso salientar, contudo, que esta tendência de aproximação e colaboração fomentada pelos Estados Unidos distingue-se do chamado “Confederalismo Bolivariano”, que se estruturou com ênfase na agregação de diversas unidades administrativas, integrado por órgãos de consultas para política externa comum e para a interpretação dos tratados assinados, além de um juízo conciliador e arbitral e de órgãos responsáveis pela administração e controle de uma força armada confederada (Carvalho, 2002: 74). Bolívar idealizaria, assim, um modelo federalista superior ao Estado nacional centralizado como meio para cessar com a possibilidade de recolonização dos Estados latino-americanos e diminuir o perigo de intervenções por parte das potências europeias e do próprio Estados Unidos. Este projeto cederia lugar à sedimentação das relações intergovernamentais de colaboração pretendida pela Conferência Internacional de Estados Americanos, baseada sob a égide da colaboração das unidades estatais para a concretização dos interesses individuais de cada uma, sem vinculação à questão da perda de soberania provocada pela adesão a um ente confederativo (Santos, 2008: 190).

adoção de um sistema de pesos e medidas uniforme; 3) estabelecimento de uma união monetária internacional americana; 4) exploração e construção de uma estrada de ferro interamericana e a livre navegação de rios internacionais para as nações ribeirinhas; 5) discussão e recomendação de um instrumento de arbitragem para o solucionamento pacífico de litígios comuns.

A proposta para o estabelecimento de uma união aduaneira inspirada nos moldes do *Zollverein*⁸ alemão suscitaria amplos debates que, por fim, culminariam em seu descarte mediante a exposição de argumentos contrários ao projeto por parte de representantes latino-americanos (Bueno, 1997: 236), instruídos de antemão a rejeitar qualquer proposta relacionada à estruturação de uma união aduaneira. No caso brasileiro, tal posicionamento apenas reafirmou recusa já feita em 1887 ao então presidente dos Estados Unidos, Glover Cleveland (Lobo, 1939: 55-56; Bandeira, 1973: 127).⁹

As críticas ao projeto se dirigiram ao fato de que, uma vez que os países latino-americanos detinham economias predominantemente agroexportadoras, não contando, portanto, com um setor industrial sólido, a principal fonte de ingressos era constituída por impostos sobre a importação de manufaturados. Nesse sentido, o estabelecimento da liberdade de troca, além de significar a abdicção de preciosas fontes de ingressos, comprometia a possibilidade de países latino-americanos darem início, em curto e longo prazos, a um processo próprio de industrialização (Bueno, 1997: 20).

Igualmente foram rechaçadas as propostas de formulação de tratados regionais que estabelecessem um mesmo território aduaneiro entre várias nações, sob o manto de reciprocidade, optando os Estados participantes pelo estabelecimento de conferências periódicas que permitissem a pactuação de tratados bilaterais ou multilaterais entre os países latino-americanos, visando uma maior aproximação e convergência em assuntos comuns, de acordo com a conveniência e interesse de cada Estado, dentro dos seus objetivos nacionais (Santos, 2008: 190).

Das propostas iniciais, a Conferência Internacional de Estados Americanos acabou apenas por avançar na solidificação de uma associação permanente composta pelas repúblicas do continente, sob a denominação de União Internacional das Repúblicas Americanas, tendo como órgão permanente a Oficina Comercial das Repúblicas Americanas¹⁰, sediada em Washington, responsável pela publicação de informações estatísticas, tarifas e regulamentos aduaneiros de interesse para o

desenvolvimento do comércio entre as nações representadas, além da organização de demais conferências pan-americanas (FENWICK, 1965: 50).

As conferências seguintes (do México, em 1901; do Rio de Janeiro, em 1903; de Buenos Aires, em 1910; de Santiago, em 1923; de Havana, em 1928; de Montevideu, em 1933; de Lima, em 1938; de Bogotá, em 1948¹¹; e de Caracas, em 1954) procuraram aperfeiçoar essas modalidades de cooperação. Algumas destas modalidades se remetem a reorganização da Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, ao estabelecimento de mecanismos econômicos que facilitassem o desenvolvimento do intercâmbio comercial, a criação de sistemas de comunicação interamericanos e questões referentes a recursos naturais.

No que se refere a Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, estruturada no momento de sua criação como órgão independente e sem vinculações a governos, observa-se, por meio de aspectos importantes, como sua localização física em Washington e sua presidência exercida pela figura do secretário de Estado norte-americano, uma forte influência exercida pelos Estados Unidos no desenvolvimento de suas atividades.

Após resoluções desenvolvidas na 2ª Conferência, a Oficina seria reorganizada sob a forma da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas, ainda desempenhando funções referentes a publicação de dados sobre comércio e indústria em todo o continente americano, além de informações sobre tarifas aduaneiras, leis de minas, imigração, terras, relatórios de agentes consulares e atividades diplomáticas, de interesse sobretudo de comerciantes e exportadores, fornecendo, ainda, itinerários aos interessados em estabelecer atividades comerciais ou até mesmo turísticas (AHI, III Conferência, Boletim Mensal da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas, jun. 1907 *apud* Bueno, 1997: 240).

Se na teoria suas atividades destinavam-se a promover o desenvolvimento do comércio e da riqueza de todas as nações do continente americano, na prática correspondia a um organismo auxiliar de penetração do capital e dos interesses comerciais norte-americanos numa área historicamente dominada pelos europeus.

Sua importância aumentava e suas atribuições ampliavam-se no mesmo ritmo do crescimento do intercâmbio comercial dos Estados Unidos com a América Ibérica. Entre as nações latino-americanas poucas eram as trocas em razão da falta de intercomplementaridade e pelo fato de quase todas elas ocuparem, funcionalmente, a mesma posição no sistema capitalista ocidental. (Bueno, 1997: 240)

⁸ União aduaneira criada em 1833, apontada como um dos fatores da subsequente unidade alemã, completada em 1870.

⁹ Todavia, um convênio aduaneiro bilateral seria firmado com os Estados Unidos em 31 de janeiro de 1981 (Bueno, 1995: 112-38).

¹⁰ Com as ampliações e transformações decorrentes do passar do tempo, esta mesma Oficina Comercial daria origem à atual Organização dos Estados Americanos.

¹¹ Onde se estruturou a Organização dos Estados Americanos (OEA).

O estabelecimento da estrada de ferro pan-americana obteve avanços significativos graças ao interesse geral em fomentar canais de comunicação, tanto pelas amplas possibilidades comerciais quanto de investimentos decorrentes – fatores nos quais os Estados Unidos despontavam como o maior interessado, graças às oportunidades de investimentos decorrentes da venda de materiais destinados a sua construção e ao próprio incremento geral do comércio, além da garantia de segurança hemisférica e de continuidade do comércio inter-regional, em caso de interrupções das comunicações marítimas por conta de eventuais guerras.

No que tange à questão dos recursos naturais, estipulou-se que a Secretaria das Repúblicas Americanas forneceria informações seguras sobre o estado em que então se encontravam as riquezas naturais nas diversas nações do continente, a legislação que regia os investimentos de capital e as concessões públicas de terras, florestas e minas, ficando sob sua responsabilidade, também, o desenvolvimento de planos de exploração destas fontes naturais de riqueza. Nesse sentido, também os Estados Unidos despontavam como grande potencial beneficiário, dado sua disponibilidade de capitais para investimentos e seu interesse em assegurar o abastecimento de matérias primas para a sua indústria manufatureira.

O desenvolvimento do projeto de intercâmbio comercial liderado pela América do Norte, contudo, não apresentariam os resultados esperados. Os Estados Unidos se depararam com dificuldades em penetrar os mercados latino-americanos, dado as historicamente consolidadas comunicações econômicas e culturais da América Latina com a Europa por conta do passado colonial. Uma boa parte das propostas votadas no decorrer das Conferências Internacionais de Estados Americanos, como a formação de uma união aduaneira, o estabelecimento de uma moeda comum e a institucionalização do arbitramento, por exemplo, encontrariam significativos obstáculos, não se aplicando, portanto, na prática (Lobo, 1939: 145-146). As próprias desconfianças por parte da América Latina frente aos interesses estadunidenses de estruturar uma área de influência criaram as condições e alimentaram as resistências para que medidas como estas não fossem levadas adiante.

É necessário, no entanto ressaltar que, do ponto de vista da expansão econômica norte-americana, as Conferências evidenciaram nítidos e importantes interesses comerciais por parte dos Estados Unidos, interesses estes expressados no progressivo fortalecimento da Secretaria das Repúblicas Americanas no que diz respeito ao controle de informações vitais sobre comércio e oportunidades de investimentos em todo o continente.

O Consenso de Washington

As primeiras décadas após a 2ª Guerra Mundial ficaram caracterizadas por seu longo período de crescimento econômico mundial. A emergência desta conjuntura favorável aos fluxos de comércio e de investimento internacionais, baseados no estabelecimento da ordem de Bretton-Woods (1944) e na concretização da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos da América perante o mundo, beneficiaria tanto os países centrais do capitalismo quanto sua periferia.

Os números do desempenho econômico obtidos na América Latina ao longo deste período revelam-se sólidos: o PIB regional crescia em média 5% ao ano na década de cinquenta, chegando a 5,5% ao ano durante o período 1960-81, bem acima da média dos países industrializados (de 3,8% ao ano) no decorrer do mesmo período (FILHO, 1994), crescimento este sustentado a partir de um modelo econômico intervencionista, de caráter desenvolvimentista keynesiano, voltado, entre outras coisas, para a substituição de importações.

A despeito de desajustes econômicos como concentração de renda, este modelo perduraria por mais de trinta anos, promovendo grandes aumentos da renda per capita e uma diminuição significativa dos níveis de pobreza da região, com a porcentagem de famílias latino-americanas vivendo em condições de pobreza passando de 40% para 35% entre 1970 e 1980. No Brasil, essa porcentagem caiu de 49% para 39% entre 1970 e 1979. (Filho, 1994)

Essa fase de prosperidade econômica, no entanto, sofreria uma brusca reviravolta a partir de turbulentos acontecimentos que marcaram a década de 1970. A unilateral ruptura por parte dos Estados Unidos com o sistema fixo de câmbio e com o padrão dólar-ouro (1971), ambos pilares da ordem de Bretton-Woods, os choques do petróleo (1973 e 1979) e o choque de juros deflagrado pelo Federal Reserve (1979) reverteram radicalmente as favoráveis condições externas que vigoravam desde o pós-guerra, agravando a situação de sobreendividamento externo dos países latino-americanos e pavimentando o caminho para a crise da dívida externa (1982).

O advento da crise da dívida externa e a subsequente ruptura do financiamento externo levariam os países da América Latina a um grave estrangulamento em seu balanço de pagamentos e a um brusco esgotamento de seu crescimento econômico, o que acabaria por culminar na adoção de programas de ajuste fiscal e reformas estruturais alinhadas às recomendações do Fundo Monetário Internacional, “convocado para socorrer os graves distúrbios que acometiam os balanços de pagamentos dos países que se lançaram na aventura do endividamento externo nas décadas anteriores” (Belluzo, 2002:15).

Uma vez que a conjuntura de crise comprometia o potencial de atendimento ao serviço da dívida externa, a missão principal do FMI foi “impedir o colapso dos sistemas bancários – entre eles o norte-americano – que tinham, em suas carteiras, uma proporção elevada de empréstimos destinados à periferia”. (Belluzo, 2002:15)

Favorecidos pela recuperação da economia norte-americana, estimulada pela queda dos juros, déficit público elevado e dólar sobrevalorizado, os programas do FMI viabilizaram uma expressiva melhora nas contas externas dos países devedores, mediante a maximização dos excedentes comerciais através de estímulos fiscais e cambiais, e minimização do aporte de recursos novos pelos bancos credores, abrindo caminho para a recuperação das carteiras dos bancos comerciais com o propósito de reduzir os riscos de uma crise financeira em escala global.

As consequências decorrentes destas políticas de ajustamento nos países devedores, baseadas na promoção de medidas de desvalorização cambial, se expressaram tanto na aceleração inflacionária quanto na ampliação da contrapartida em moeda local do estoque da dívida externa de responsabilidade do setor público. Tal fator, somado a crescente transferência de recursos para o exterior sob a forma de pagamento de juros aos bancos privados, o crescente repatriamento do investimento estrangeiro direto e, com o passar de uma década, as amortizações dos empréstimos às instituições multilaterais terminaram por precipitar a fragilização financeira dos governos. (Carneiro, 2002:32; Belluzo, 2002:16-17)

Ainda que os anos 90 tenham representando uma melhoria nas condições internacionais frente a década anterior, como na ampliação dos fluxos de comércio, abundância de financiamentos internacionais e

aceleração global das taxas de crescimento, as economias dos países latino-americanos se depararam em meio a um contexto de sombria instabilidade e estagnação produtiva e tecnológica, fruto da crescente fuga de capitais, da queda nos níveis de investimentos e de um incontrolável processo inflacionário. É com base nesta conjuntura que são elaboradas as medidas de ajustamento conhecidas como Consenso de Washington.

John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, foi o responsável por pontuar as dez medidas tidas como consensuais entre os participantes do evento. Inicialmente de caráter acadêmico, os pontos promulgados pelo Consenso de Washington acabaram por tornar-se receituário seguido por agências multilaterais de fomento e desenvolvimento, assumindo, assim, papel condicionador para o fornecimento de empréstimos e de ajuda técnica especializada. Estas instituições acabaram por assumir papel “auxiliar” no processo das chamadas reformas estruturais, incrementando o monitoramento destas alterações modernizadoras.

A adoção deste novo modelo neoliberal consolida-se na medida em que a Guerra Fria chega a seu desfecho, com a subsequente dissolução da URSS, a paulatina democratização e inserção dos países do Leste Europeu no capitalismo internacional e a passagem de um mundo bipolar para uma estrutura unipolar, com o estabelecimento da hegemonia norte-americana. O fim deste embate representado pelos lados capitalista e socialista e a subsequente consolidação dos Estados Unidos como o lado vitorioso denotaram sua disposição em “exercer desinibidamente sua ampliada liderança, como a Guerra do Golfo deixou claro”. (Cruz, 2007: 20)

Quadro 1: Consenso de Washington

Disciplina fiscal	Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.
Reforma tributária	A base de arrecadação tributária deve ser ampla e as alíquotas moderadas.
Taxa de juros	Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capital e aumentam a poupança local.
Abertura comercial	As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.
Investimento direto estrangeiro	Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto, ser incentivadas.
Privatização	As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que têm. As estatais devem ser privatizadas.
Desregulação	A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.
Direito de propriedade	Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciários pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riquezas.

Fonte: Williamson (1990).

No que tange aos países do Terceiro Mundo, [estes] haviam abandonado suas antigas veleidades e, tendo aceitado terapias penosas para estabilizar suas economias, buscavam agora o caminho da prosperidade por meio da “opção pelo mercado”. Com efeito, a época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guia-la de acordo com concepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada. [O] presente [passou a ser], a [d]os [novos] imperativos: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar, com isso, acesso ao capital e aos mercados globais. (Cruz, 2007: 20, grifos do autor)

Tal contexto histórico pode ser caracterizado pela emergência da democracia e do liberalismo econômico como último estágio da sociedade mundial. Esta linha de pensamento encontra significativa expressividade com a retomada da teoria do “fim da História” por Fukuyama (1992).

Dos diferentes tipos de regimes surgidos no curso da história da humanidade, desde monarquias e aristocracias até as teocracias religiosas e as ditaduras fascistas e comunistas deste século, a única forma de governo que sobreviveu intacta até o fim do século XX foi a democracia liberal. (Fukuyama, 1992: 80)

Dessa forma, a formulação do Consenso de Washington é consequência direta da emergência da ideologia neoliberal como política do lado vitorioso, tornando-se diretriz básica sob a qual instituições financeiras globais, formuladores de políticas e Estados nacionais se debruçariam para lidar com assuntos de ordem nacional e internacional. Em um mundo cada vez globalizado do ponto de vista econômico e financeiro, a não adoção das normas estabelecidas pelo Consenso de Washington passou a se tornar fator passível de punição, representada pela exclusão do crescente fluxo global. Por outro lado, uma vez que os países abrissem suas portas ao Consenso de Washington, seriam recompensados ao assumir posição privilegiada na captação dos investimentos externos que, na teoria, tanto contribuiriam para o desenvolvimento tecnológico quanto para o acesso ao mercado, além de suplementar suas poupanças nacionais com fluxos internacionais de capital (Gore, 2000).

Medidas como a elevação da taxa de juros, abertura comercial, desregulação da economia, oportunidades para investimento direto estrangeiro, privatização e aplicação de direitos de propriedade se estruturaram como aspectos que atendem diretamente aos interesses econômicos expressados pelo “novo imperialismo” (Wood, 2003). A adoção destas medidas abriu as economias latino-americanas para os produtos provenientes das nações centrais do capitalismo mundial, favorecidas nos mercados da região por conta do maior grau de competitividade

e solidez de seus aparatos industriais. Mais que isso, tornou a América Latina uma área de grande interesse para o capital especulativo, graças às oportunidades de rentabilidade oferecidas. Todo esse contexto contribuiria diretamente para aprofundar o processo de desindustrialização e de estagnação produtiva e tecnológica que já vinha se estabelecendo desde os anos 1980.

A adoção do Consenso de Washington, portanto, consolidaria a desigualdade no sistema internacional, com as nações ricas se tornando mais ricas e as pobres convergindo ainda mais para a pobreza, inseridas nas cadeias globais de produção como meros produtores de matérias primas. De fato, a teoria neoliberal não é danosa para os que já atingiram determinado patamar tecnológico e de conhecimento avançado, mas o é para as nações que ainda não contam com aparato industrial e tecnológico capaz de competir em iguais condições com as economias centrais do capitalismo (Reinert, 2008:47).

Embora tenham desempenhado forte influência nas reformas políticas e econômicas de muitos países, ainda que o modo como estas foram interpretadas e implementadas variassem bastante, as recomendações provenientes do Consenso de Washington reinaram sem contestação por pouco tempo, uma vez que mudanças no cenário político e econômico internacional e novas condições internas aos países em transição criaram problemas que até mesmo os proponentes originais do Consenso não previram, demandando, assim, a busca por novas respostas.¹²

No mais, é importante ressaltar, por sua vez, que o Consenso de Washington não se restringe a apenas um receituário para os países latino-americanos. Trata-se da retomada de uma ideologia capitalista mais pujante que passou a ser denominada “neoliberalismo”, sendo, portanto, uma concepção de forte apreço às ambições imperialistas não só dos Estados Unidos, mas também da Inglaterra, que nas figuras simbólicas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher tomaram todas as atitudes necessárias para a execução de um modelo político, econômico e social com características 1) doutrinárias; 2) processuais e de 3) programação política.

Como corrente de pensamento – doutrina – o consenso de Washington e o neoliberalismo passaram a se definir pelas relações de afinidade ou de oposição que passou a manter com outras vertentes ideológicas e políticas, como a social democracia keynesiana. Como variante teórica ideológica, caracterizou-se também por suas diferenças relativas ao tronco comum representado pelo liberalismo oitocentista, já que se agarra mais ferrenhamente a tentativa de atingir o equilíbrio das contas públicas,

¹² Sobre os problemas, ver: SANTOS, Theotonio dos. **Do Terror à Esperança**: Auge e declínio do neoliberalismo. São Paulo. Ed. Idéias& Letras, 2004; SOARES, Laura Tavares. **O Desastre Social**. Ed. Record. Rio de Janeiro, 2003; BANCO MUNDIAL. **Vozes dos pobres**: Brasil. Relatório Nacional, 2000. Disponível em: <http://web.worldbank.org>. Acesso em 23 nov. 2011.

baseando-se por sua vez, em normas de valorização de políticas anti-inflacionárias sustentadas por sistemáticos cortes de gastos públicos, altas taxas de juros, política de valorização cambial baseada em âncoras lastreadas pelo dólar e por um processo de privatizações como forma de arrecadar fundos para o setor público, promovendo, assim, a substituição de “malsucedidas e deficitárias” empresas estatais pela “eficiência econômica” das empresas privadas.

Sua condição de movimento – processual – advém, por sua vez, do inconformismo de parte de uma elite contrária às perspectivas coletivistas que o capitalismo vinha conhecendo desde a crise dos anos 30, sendo esta realmente alterada a partir do início dos governos Reagan e Thatcher, como já salientados nesta seção.

Já sua perspectiva como programa político se inscreve nos receituários aqui já abordados, o que invariavelmente levam a uma confusão – tanto por parte de seus defensores quanto por parte de seus críticos – em conseguirem estabelecer uma distinção no que concerne à sua perspectiva doutrinária ou no que concerne ao seu desenho como programa político, visto que estes invariavelmente se confundem.

Assim, o pressuposto nascido no Consenso de Washington acabou por consubstanciar uma corrente de pensamento atrelada, vale dizer, a uma disposição genuinamente “fundamentalista” ao mercado, que rejeita quaisquer compromissos que tenham raízes no capitalismo da social democracia, sendo este modelo teórico, construído e fundamentado por intelectuais, chefes de Estado e empresários que denotam toda uma perspectiva de caráter imperialista, atualmente atrelada às práticas políticas norte americanas.

Pontos coincidentes entre os distintos períodos

Apesar de se estruturarem em dois momentos distintos temporalmente, tanto as Conferências Internacionais de Estados Americanos quanto o encontro “Latin American Adjustment”, que resultaria no Consenso de Washington, evidenciam, em suas estruturas, uma forte influência norte-americana no direcionamento e na promoção das políticas, recomendações e diretrizes econômicas propostas. Este explícito direcionamento na formulação destas propostas e os nítidos interesses norte-americanos aos quais se pretendiam atender explicam porque o projeto de criação de uma área de influência nos moldes de uma união aduaneira jamais vingou, ainda que acordos bilaterais e medidas econômicas altamente prejudiciais aos países latino-americanos tenham sido assinados.

De um modo geral, as medidas propostas em ambos os eventos vislumbravam o acesso dos Estados Unidos aos mercados latino-americanos e o subse-

quente escoamento de sua produção industrial. Aos países latino-americanos, restava a destruição das suas já incipientes forças produtivas, reafirmando seus papéis de produção e fornecimento de matérias primas. Especificamente com o Consenso de Washington, os países da América Latina lidariam com graves desequilíbrios em seus balanços de pagamentos e na balança comercial com os Estados Unidos, o qual, por sua vez, transformaria seu déficit comercial com a região em índices superavitários.

A análise comparativa destes momentos acaba por revelar um projeto norte-americano de longo prazo em relação à América Latina. Nesse sentido, o Consenso de Washington apresenta-se como a atualização de uma nítida retórica iniciada nas Conferências Internacionais de Estados Americanos: a abertura comercial e desregulação econômica promovida como soluções para os problemas dos países latino-americanos, assim como a posterior proposta da ALCA de criação de uma zona de livre comércio nas Américas encontra forte vinculação nas propostas que integraram as Conferências Internacionais e Estados Americanos e na sua tentativa de dar forma a um *Zollverein* americano.

Estes dois momentos ressaltam um padrão nos acontecimentos que repercutem diretamente o modo como a política externa norte-americana se estruturou em relação à América Latina: 1) o fim de eventos que, por sua dimensão, envolveram de maneira plena a sociedade norte-americana, como a Guerra Civil e a Guerra Fria; 2) o atravessamento de um período de excepcional produtividade industrial que demanda imediata ampliação de mercado; e 3) a realização de eventos que atuem na elaboração e promoção de medidas e políticas, fomentadas e realizadas em Washington. Em ambos os momentos, a política externa norte-americana para a região se estruturou de modo a favorecer a penetração da economia estadunidense nos países latino-americanos, principalmente no que diz respeito ao acesso a seus mercados e ao escoamento de suas produções.

Conclusões

Tendo como referência a perspectiva imperialista norte-americana presente nas propostas fomentadas desde as Conferências Internacionais dos Estados Americanos, conclui-se que o Consenso de Washington, além do retorno “reprimido” de uma lógica liberal excludente, se estrutura como uma “novovelta” atitude de um país sedento por inundar novos mercados com seus produtos, a partir de uma lógica imperialista ainda carregada de uma ideologia colonialista perante o resto do mundo.

Ressalta-se a importância de se compreender o estabelecimento de propostas como o Consenso de Washington ou mesmo a ALCA em uma perspectiva histórica, tendo consciência dos interesses e pretensões que há muito influenciam a formulação da

política externa norte-americana em relação à América Latina, em sua tentativa de aprofundar cada vez mais uma relação de dominação e dependência econômica.

A distância de 100 anos entre os dois períodos históricos em questão, caracterizados pelo teor imperialista de suas propostas, evidencia os interesses econômicos presentes tanto na política externa norte-americana quanto nas medidas, diretrizes e recomendações voltadas para a América Latina. A consciência histórica destes interesses é fator fundamental para o estabelecimento de obstáculos lançados contra o avanço de medidas com forte inclinação imperialistas e de nefastas consequências econômicas para os países latino-americanos, tal como se evidenciou em relação às resistências frente a estruturação de uma união aduaneira desde o final do século XIX, com o estabelecimento das Con-

ferências Internacionais Americanas, até a proposta de estabelecimento da ALCA, no final do século XX/início do século XXI.

Apesar das resistências levantadas pelos países latino-americanos a este projeto imperialista, é necessário aprofundar as discussões a respeito das consequências por parte da adoção de medidas e diretrizes, retoricamente incentivadas como “medidas de ajustamento” essenciais para o desenvolvimento nas economias em desenvolvimento. Os impactos negativos gerados, fruto da adoção irrestrita destas recomendações, reafirmam a imperiosa e urgente necessidade dos países latino-americanos estruturarem uma agenda autônoma e própria de desenvolvimento, pensado de modo a lidar com os sérios problemas estruturais com os quais convivem.

Referências

- Arquivo Histórico do Itamaraty: III Conferência Internacional Americana, Boletim Mensal da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas, jun. 1907. Bueno, Clodoaldo. Da PaxBritannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). In: *Estudos Históricos*, 10(20), 231-250.
- Arrighi, G. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro, Brasil: Contraponto.
- Bandeira, L. A. M. (1973). *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Belluzo, L. G. de M. (2002). Prefácio. In: Carneiro, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Brasil: UNESP, IE - UNICAMP.
- (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(2), 135-146.
- Bueno, C. (1995). *A República e sua política exterior*. São Paulo, Brasil: Unesp; Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- (1997). Da PaxBritannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). In: *Estudos Históricos*, 10(20), 231-250.
- Bacevich, A. J. (2002). *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Brooks, S. G. e Wohlforth, W. C. (2002). American Primacy in Perspective. In: *Foreign Affairs*, 81(4), 20-34.
- Carneiro, R. (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo, Brasil: UNESP, IE - UNICAMP.
- Carvalho, L. A. de. (2002). Os Processos de Integração Econômica Regional da União Européia e do Mercosul: breve abordagem histórico-evolutiva. In: *Scientia Iuris*, 5(6), 59-92.
- Cohen, B. (1976). *A questão do imperialismo: Economia política da dominação e dependência*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar Editores.
- Cox, M. (2003). The Empire's Back in Town: Or America's Imperial Temptation – Again. In: *Millennium*, 32(1).
- Cruz, S. C. V. (2007). *Trajatórias: Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo, Brasil: Editora UNESP.
- Ferguson, N. (2002). *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power*. Nova Iorque, Estados Unidos: Basic Books.
- Fenwick, C. G. (1965). *A Organização dos Estados Americanos – o sistema regional inter-americano*. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. GRD.
- Filho, P. P. (1994). O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. *Revista Lua Nova*, (32).
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. Nova Iorque, Estados Unidos: Avon Books.
- Gilpin, R. (1975). *US power and the multinational corporation*. Nova Iorque, Estados Unidos: Basic Books.
- Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries. In: *World Development*, 28(5), 789-804.
- IEE. (2014). *About IEE*. In: <http://www.iie.com/institute/aboutiie.cfm>. Visualizado em 30/05/2014.
- Ikenberry, G. J. (2002). America's Imperial Ambition. In: *Foreign Affairs*, 81(5), 44-62.
- Link, A. S. e Catton, W. B. (1965). História moderna dos Estados Unidos. *Zahar*, 3.
- Lins, S. (2006). *A fabricação do império americano - da Revolução ao Vietnã: uma história do imperialismo dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. In: *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33.
- Lobo, H. (1939). *O Pan-americanismo e o Brasil*. São Paulo, Brasil: Nacional.
- Loewenheim, F. L. (Org.). (1969). *História e diplomacia*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar.
- Negrão, J. J. (1998). *Para conhecer o neoliberalismo*. Brasil: Ed. Publisher Brasil.
- Reinert, E. (2008). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Nova Iorque, Estados Unidos: Ed. Public Affairs.
- Santos, R. (2008). A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. In: *Revista Sequência*, 57, 177-194.
- Snyder, J. (2003). Imperial Temptations. In: *The National Interest*, (71), 29-41.
- Whitaker, A. (1964). *Preston. Estados Unidos y la independencia de América Latina (1800-1830)*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. In: *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, Estados Unidos: Institute for International Economics.
- Wood, E. M. (2003). *Empire of capital*. Nova Iorque, Estados Unidos: Verso.