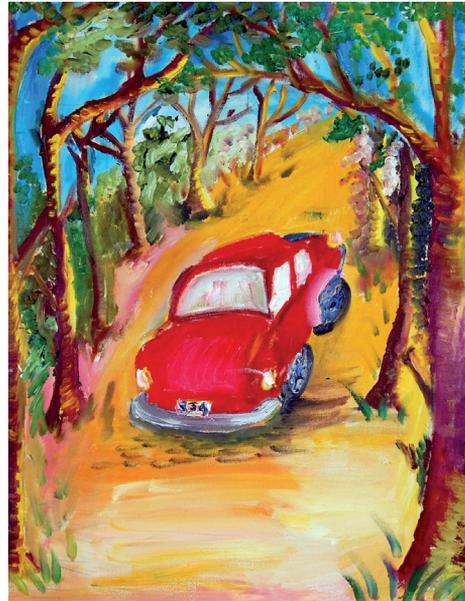


# Difusão do neoliberalismo na América Latina

*As políticas neoliberais adotadas na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 resultaram em crises nas quais o endividamento teve um papel crucial. Esse artigo sustenta que a difusão do neoliberalismo na América Latina dependeu, em parte, de um conjunto de instituições-chave, situadas fora do Continente, que agiram de forma coordenada.*

**Palavras-chave:** neoliberalismo; multilateralismo; relações internacionais; América Latina.



## Diffusion of neoliberalism in Latin America

*The neoliberal policies adopted in Latin America during the 80s and 90s resulted in crises in which the indebtedness played a crucial role. This article argues that the diffusion of neoliberalism in Latin America depended, partially, on the working of a set of key-institutions located outside the Continent acting in a coordinated manner.*

**Key words:** neoliberalism; multilateralism; international relations; Latin America.

---

**Alex Jobim Farias:** Professor de economia política internacional na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

## 1 INTRODUÇÃO

Políticas neoliberais foram adotadas de forma generalizada na América Latina nas décadas de 1980 e 1990. Tal mudança resultou das crises que atingiram o desenvolvimentismo na década de 1980, nas quais a crise da dívida teve papel crucial. Para muitos acadêmicos, o endividamento se originou de falhas inerentes ao desenvolvimentismo causadas pela excessiva intervenção governamental na economia. Em virtude desse diagnóstico, a prescrição natural era a redução do papel do Estado na economia. A América Latina sofreu mudanças profundas adotando o neoliberalismo e abandonando o desenvolvimentismo. Conforme alguns acreditam, essa é uma história que pode ser basicamente entendida como a substituição de políticas ruins por boas. Nesse caso, não importa as origens da prescrição ou como elas foram adotadas. O que importa é que eram, alegadamente, o remédio certo para a doença em discussão. Há alguns anos, essa trama pareceria indiscutível, exceto por alguns fiéis esquerdistas que lutavam uma espécie de resistência nostálgica. Afinal, políticas pró-mercado pareciam triunfar nas economias avançadas como Estados Unidos e Inglaterra, assim como nas economias latino-americanas e do Leste Europeu. Acreditava-se que a globalização era o destino da economia internacional.

Repentinamente, da década de 1990 em diante, as finanças internacionais começaram a experimentar grandes dificuldades. Em 1997, uma inesperada e profunda crise atingiu a Ásia, uma das regiões mais dinâmicas em termos de desenvolvimento econômico na economia mundial. O contágio agravou a crise quando Rússia, Brasil e Argentina também mergulharam numa crise financeira. Tal crise gerou importante debate sobre a reforma da arquitetura financeira internacional. Infelizmente, esse debate não teve consequências em termos de reformas concretas. A crise já tinha terminado quando propostas ousadas foram apresentadas, desaparecendo o contexto propício que poderia causar significativas mudanças no sistema financeiro internacional.<sup>1</sup>

A crise de 2008 reabriu o debate, mas ao contrário da anterior, esta se originou nos Estados Unidos e se espalhou para outras economias avançadas, isto é, o centro político econômico do sistema internacional, algo que não aconteceu desde a grande depressão. Levando em

consideração ter a crise ocorrido em virtude da falta de regulação causada por confiança excessiva no funcionamento do mercado, esse é um bom momento para considerar o neoliberalismo em perspectiva. Em outras palavras, políticas neoliberais não são a prescrição, mas são uma prescrição entre outras. Isso pode parecer claro agora, mas não era assim uma década atrás.

Se o neoliberalismo não era a única escolha, mas somente uma escolha, o que explica essa escolha? Essa permanece uma questão a ser esclarecida e vai além do escopo desse trabalho respondê-la integralmente. Esse artigo pretende trabalhar algumas questões analíticas que são importantes nesse intuito. O argumento desenvolvido aqui é que a difusão do neoliberalismo na América Latina dependeu, em parte, do funcionamento de um conjunto de instituições – o Departamento do Tesouro norte-americano, as instituições financeiras internacionais (IFIs) e *think tanks* – que agiram de forma coordenada para alcançar esse fim. Eu chamo um conjunto de instituições agindo dessa forma de coalizão ideacional.<sup>2</sup> O estudo dessa coalizão diz respeito à dimensão internacional da difusão do neoliberalismo na América Latina. Claro, esse processo dependeu também de circunstâncias específicas de cada país no plano doméstico. Daí a afirmação de ser essa coalizão apenas parte da explicação.

A explicação da difusão e adoção de políticas econômicas tem sido estudada, principalmente por institucionalistas.<sup>3</sup> Mas esses estudos têm focado política comparada ou estudos de caso, diferentemente do foco regional desse artigo.<sup>4</sup> Eles objetivam explicar a especificidade de cada caso na adoção de políticas similares (keynesianas ou neoliberais), enfocando as instituições singulares presentes em cada um desses casos. Esses trabalhos podem ser úteis ao argumento desse artigo, mas uma coisa deve ser observada antes de levá-los em consideração: a maioria deles se concentra em países desenvolvidos e nas instituições domésticas presentes naqueles países. No caso estudado aqui, as instituições-chave estão fora dos Estados em discussão, em outras palavras, eu concentro minha atenção nas instituições localizadas nos Estados Unidos e sua importância para a adoção de políticas neoliberais na América Latina. Procedo dessa forma porque não pretendo enfatizar as especificidades de cada caso latino-americano, mas as similaridades entre eles, devido ao foco na região como um todo e não individualmente em países.

Para fazê-lo, a análise institucional não será suficiente, porque, como mencionado, ela se concentra nas instituições domésticas e o objeto desse artigo tem uma dimensão internacional que não pode ser ignorada. Assim, levando isso em consideração, será feita uma integração entre a literatura de relações internacionais e a análise institucional.

O primeiro passo nesse sentido será a análise da literatura de relações internacionais, porque é necessária uma perspectiva mais ampla na qual a análise institucional deve estar situada. Reconhecendo limitações nas principais abordagens de RI analisadas, na terceira seção, busco por inspiração no clássico de E. H. Carr, “Vinte anos de crise”, para construir um arcabouço que possa ser útil ao objetivo desse trabalho. Na quarta seção prossigo na avaliação de algumas contribuições institucionalistas. Na quinta, teço uma análise da relação entre crise da dívida e neoliberalismo. Em continuidade, na sexta apresento o conceito de coalizão ideacional. Finalmente, um resumo da abordagem proposta aqui será feito na conclusão.

## **2 ASSOCIANDO PODER A IDEIAS EM TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O QUANTO AINDA HÁ PARA SER FEITO?**

Nos últimos anos, em virtude da ascensão do construtivismo, ideias foram levadas a um lugar de destaque do debate teórico de RI. Num *survey* feito em fins de 1990, Katzenstein, Keohane e Krasner (1999) reconheceram que o debate entre neorealismo e institucionalismo neoliberal deu lugar a um debate entre a abordagem racionalista (neorealismo e institucionalismo neoliberal) e o construtivismo, o qual enfatiza a importância de fatores normativos e relativos ao plano das ideias.

É realmente interessante que levou tanto tempo para ideias adquirirem esse *status* no debate de RI, porque alguns clássicos do campo decididamente não as ignoraram.

Nos “Vinte anos de crise” de Carr (2001), por exemplo, ideias liberais tinham um papel significativo na hegemonia inglesa durante o século XIX. Em “A grande ilusão”, a tentativa de Norman Angell de convencer leitores da irracionalidade da guerra era uma prova inequívoca da importância da crença difundida na opinião pública de que a riqueza está base-

ada no poder militar. Essa crença tinha de ser demonstrada errada para evitar a guerra, o que era o propósito de Angell nesse trabalho.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o debate em RI seguiu um caminho mais estreito, enfatizando o equilíbrio de poder e deixando as ideias de lado. A influência de “A política entre as nações” (2003), de Morgenthau, atingiu seu pico, fazendo do realismo a abordagem dominante entre estudiosos das relações internacionais.

Desde o clássico de Morgenthau, a teorização realista tem utilizado o equilíbrio de poder como a fonte principal de representação do funcionamento das relações internacionais. Vale a pena notar que o primeiro clássico realista não apresentou essa característica. Equilíbrio de poder não era um conceito relevante para a análise de Carr.

A abordagem de Morgenthau do equilíbrio de poder enfatizava seus aspectos positivos. De acordo com o autor, seu funcionamento seria a única coisa capaz de manter a independência dos Estados mais fracos no sistema internacional, assim como assegurar longos períodos de paz. Ele também abordou a importância das ideologias em justificar a política externa de um Estado, mas não deu nenhum tratamento teórico às ideias.

Waltz (1979) seguiu os passos de Morgenthau e elegeu o equilíbrio de poder como uma fonte fundamental de compreensão do sistema internacional. Anarquia e similaridade entre as unidades do sistema eram características duradouras do sistema internacional que não deveriam mudar, portanto, mudança sistêmica era uma função da distribuição de poder entre Estados. Consequentemente, na visão de Waltz, existem basicamente dois tipos de sistemas internacionais: bipolar e multipolar, ambos operando por meio do equilíbrio de poder, que é o modo pelo qual os Estados poderosos, aqueles que são politicamente significantes, asseguram sua sobrevivência, o principal objetivo de qualquer Estado no sistema internacional.

A principal força da teoria de Waltz também é a sua principal fraqueza. Ela foi elaborada de modo a ser parcimoniosa. Se tal teoria compreende todas as variáveis significativas, ela será bem-sucedida. Se sofre a ausência de uma, somente uma, fracassará. Outro aspecto essencial do pensamento de Waltz é que ele mantém a ênfase no equilíbrio de poder, reafirmando a importância do conceito para o realismo do pós-guerra.

Esse ponto merece atenção, pois se tornou natural associar equilíbrio de poder com realismo. Uma análise cuidadosa do trabalho de Carr contradiz essa noção. Esse é um ponto de grande relevância porque a teorização baseada em equilíbrio de poder se concentra nas relações de poder horizontais entre grandes potências. Dá pouca ênfase ao que eu chamo relações de poder verticais.<sup>5</sup> Relações de poder verticais são pelo menos tão importantes quanto o equilíbrio de poder no tocante às principais características do sistema internacional. Escolher uma em detrimento da outra depende do que exatamente se está tentando explicar. De fato, a maioria dos Estados no sistema internacional está sujeita a relações de poder verticais. Seria de grande importância entender como funcionam. Nesse sentido, o realismo tem um histórico fraco.<sup>6</sup>

A única abordagem em RI que tem revelado preocupação significativa quanto às relações de poder verticais é a marxista. Como observado por Norberto Bobbio, a teoria do imperialismo é a teoria marxista das relações internacionais por excelência.<sup>7</sup> Entretanto, como uma teoria de RI, a teoria leninista do imperialismo sofre de uma doença que aflige muitas teorias marxistas: determinismo econômico.

O determinismo econômico impede a teorização de levar em conta o real significado do Estado nas relações internacionais. Um melhor equilíbrio entre os domínios político econômico na teorização em RI seria mais do que bem-vindo nesse ponto, pois nenhuma abordagem fez isso até agora. Por um lado, o realismo ainda depende da teorização das relações internacionais em termos estritamente políticos, não deixando espaço para a incorporação da economia, e, por outro lado, a abordagem marxista tradicional subordina a política e, conseqüentemente, o Estado, à dimensão econômica da sociedade.

Outras abordagens influenciadas pelo marxismo, como a teoria da dependência, análise sistema-mundo e teoria crítica, herdaram essa característica teórica, mantendo o desequilíbrio entre política e economia que é típico da teorização marxista ortodoxa. Tais abordagens têm propiciado, no entanto, grandes contribuições ao campo.

Uma a sobressair é a incorporação do conceito gramsciano de hegemonia feita por teóricos críticos. No início da década de 1980, Robert Cox foi um pioneiro nesse sentido, e essa incorporação trouxe para o estudo das relações internacionais uma das características mais interessantes do

marxismo: o reconhecimento da relevância do plano das ideias para a compreensão da sociedade.<sup>8</sup>

A despeito dessa forte contribuição, a teoria crítica não conseguiu desafiar os principais participantes do debate de RI, realismo e liberalismo.<sup>9</sup> A tradição liberal também não foi capaz de gerar nenhum *insight* significativo em relação a ideias, dada sua inclinação em explicar comportamento baseada na premissa de atores motivados egoisticamente.<sup>10</sup>

Inegavelmente, o construtivismo tem obtido visível progresso ao trazer ideias para o centro do processo de teorização, mas, em minha opinião, não alcançou o mesmo progresso em relacioná-las ao poder, teórica e empiricamente. Como o construtivismo não ignora o poder (WENDT, 1999), as razões por detrás desse fracasso histórico são difíceis de estimar.

Um dos mais sérios desafios, portanto, que os estudiosos de RI têm diante de si é relacionar ideias ao poder de forma apropriada em termos teóricos e empíricos. Na próxima seção delinearei um caminho que considero o mais adequado para realizar essa tarefa. A meu ver, uma análise cuidadosa do clássico “Vinte anos de crise”, de E. H. Carr, pode oferecer inspiração necessária para fazer uma sólida conexão entre poder e ideias nas relações internacionais.

### **3 REAVALIANDO “VINTE ANOS DE CRISE” DE E. H. CARR: OBTENDO NOVOS *INSIGHTS* ANALÍTICOS DE UM CLÁSSICO DE RI**

O clássico de Carr se celebrizou como uma crítica devastadora dos efeitos do idealismo nas relações internacionais. Esse entendimento leva à conclusão segundo a qual o principal êxito do seu trabalho seria abrir as portas para o realismo do pós-guerra. Contesto essa percepção de duas formas. Primeiro, eu argumento que essa é uma avaliação simplista que obscurece a riqueza do livro como um todo, especialmente sua riqueza analítica. Segundo, procedendo dessa forma, esse entendimento minimiza as notáveis diferenças entre o realismo de Carr e o do pós-guerra, forjando um senso de continuidade que não pode resistir a um exame cuidadoso. De fato, o realismo do pós-guerra não seguiu o caminho aberto pela arguta análise de Carr.

Como observado, o primeiro elemento da análise de Carr é o que os estudiosos de RI chamam hoje de hegemonia. A liderança britânica no século XIX é claramente afirmada na obra. Esse elemento é compatível com o uso generalizado da palavra hegemonia na literatura de RI. O segundo elemento deriva do primeiro. O modo como Carr concebe a predominância britânica é compatível com o conceito gramsciano de hegemonia aplicado às relações internacionais, sobretudo por enfatizar a importância de fatores ideacionais, tais como o liberalismo *laissez-faire*, para a manutenção do *status quo* britânico. Essas duas primeiras características analíticas do trabalho de Carr se tornam mais claras à medida que ele estabelece uma analogia entre relações internacionais e luta de classes.<sup>11</sup>

Referida analogia contrasta claramente com a analogia de Waltz entre o sistema internacional e mercados.<sup>12</sup> O que é claro sobre esse contraste é que, enquanto a análise de Carr enfoca as relações de poder verticais, o realismo do pós-guerra, associado intimamente com teorias de equilíbrio de poder, enfoca as relações de poder horizontais.

O terceiro elemento é o equilíbrio entre a influência da política e da economia nas relações internacionais. A análise de Carr da primazia britânica baseada na difusão e adoção do liberalismo *laissez-faire* ilustra esse ponto. Carr, aprimorando essa concepção, argumenta que, na prática, a separação entre poder político e econômico é artificial.<sup>13</sup>

Esses três elementos, considerados em conjunto, oferecem as fundações sobre as quais um esforço teórico pode ser construído, evitando as principais falhas das abordagens analisadas anteriormente. Tal esforço enfocaria as relações verticais de poder, negligenciadas pela maioria dos pensadores realistas. Como o construtivismo, reservaria às ideias um lugar de indiscutível importância nas relações internacionais, mas de um modo que privilegie sua associação com o poder. Como o marxismo, afirmaria a importância da economia para entender as relações internacionais, mas se oporia a uma relação determinista entre a primeira e a segunda.

O último ponto merece especial atenção. Se a relação entre política e economia não é determinista, então o que é? Como argumentei, é uma relação de “equilíbrio”. Portanto, ambas as dimensões se influenciam mutuamente. Para esclarecer esse ponto, sustento o seguinte: nas eco-

nomias capitalistas desenvolvidas, os interesses internacionais da classe capitalista e do Estado são, na maior parte do tempo, não somente compatíveis, mas mutuamente fortalecedores. Uma economia mais forte proverá os recursos excedentes necessários para implementar a política externa de um Estado. Da mesma forma, um Estado mais forte pode defender interesses econômicos no exterior de forma mais eficiente.

Alguns podem observar que também era assim no mercantilismo. Entretanto, a dinâmica do capitalismo era bem diferente. O advento do capitalismo industrial aumentou a necessidade por uma melhor articulação entre classes capitalistas e Estados para promover e defender interesses no exterior, visto que a projeção de uma economia desenvolvida se ampliou.

Em suma, o ambiente internacional é muito mais desafiador para a economia doméstica e Estado de países desenvolvidos na era industrial. Como pode ser facilmente visto a essa altura, tal abordagem incorpora o capitalismo para o entendimento das relações internacionais, mas, diferentemente do marxismo, não o concebe operando às expensas das fronteiras nacionais, pelo menos quando países mais afluentes são considerados.

Nesse arcabouço, o Estado hegemônico é um elemento crucial para a compreensão das relações internacionais, porque ele tem mais poder e interesses em jogo que quaisquer outros Estados. A natureza expansionista do capitalismo industrial e contemporâneo requer nada menos que estabelecimento de uma ordem internacional adequada.<sup>14</sup> De acordo com o conceito gramsciano de hegemonia, tal condição não poderia ser obtida por coerção somente. Consentimento é crucial para o funcionamento apropriado de uma ordem internacional. É nesse momento que as ideias entram. A difusão de ideias é fundamental para a obtenção de consentimento. Essa é a razão pela qual se deve compreender como a difusão e adoção de ideias funcionam. Nesse sentido, a meu ver, nenhuma abordagem se equipara às realizações feitas até agora pelo novo institucionalismo. Na seção seguinte eu examino algumas contribuições institucionalistas importantes para esse tópico e vemos como elas podem se ajustar a este arcabouço.

#### **4 NOVO INSTITUCIONALISMO E POLÍTICA ECONÔMICA: EXPLICANDO MUDANÇA**

Em geral, institucionalistas tentam explicar diferenças no inerente à mudança de políticas por meio da diversidade institucional nos casos selecionados. Ela não tende, portanto, a oferecer explicações gerais para tais mudanças. Entretanto, alguns autores institucionalistas têm tentado lidar com mudança generalizada de política econômica, como a ascensão do keynesianismo na década de 1940 e a ascensão do neoliberalismo na década de 1980. Visto que tento obter aqui uma melhor compreensão da ascensão do neoliberalismo na América Latina, essas últimas contribuições são as melhores escolhas para fazê-lo.

Na afirmação de Hall (1989), a adoção de ideias keynesianas depende de três fatores: viabilidade econômica, política e administrativa. Enquanto o primeiro fator diz respeito à capacidade de resolver problemas econômicos específicos, o segundo se relaciona ao apoio político necessário para uma ideia ser transformada em política. Já o terceiro fator se refere à capacidade de o Estado implementá-la. A recepção do keynesianismo num país específico dependia da medida em que esses três fatores eram achados. Assim, cada caso exibia uma combinação diferente de viabilidades.

Blyth (2002) desenvolveu uma teoria sequencial de mudança institucional na qual ideias têm um papel protagonista. Primeiro, numa crise econômica onde nenhuma ideia econômica anterior parecia se adequar, novas ideias oferecem uma perspectiva de solução (reduzem incerteza); segundo, novas ideias fazem possível a construção de coalizões; terceiro, na luta pelas instituições existentes, novas ideias podem ser usadas para derrotar “velhas” ideias (ideias como “armas”); quarto, ideias funcionam como guias para a construção de novas instituições; quinto, novas ideias fazem a estabilidade das novas instituições possível (enquanto gozarem de aceitação geral).

Campbell (2004) também desenvolve uma teoria sequencial de mudança institucional.<sup>15</sup> Ela começa com a existência de problemas passíveis de desencadear mudança. Empreendedores institucionais são indispensáveis para tornar problemas mais prováveis de ser percebidos como necessitando mudança institucional, conquanto eles estruturarem tais pro-

blemas em termos simples e claros. Empreendedores que estão localizados em muitas redes, organizações e instituições tendem a estar mais abertos a novas ideias e, por sua vez, têm maior probabilidade de criar ideias revolucionárias para mudança. Empreendedores que controlam mais recursos têm maior chance de convencer poderosos tomadores de decisão do que seus competidores.

Esses três trabalhos oferecem inspiração valiosa que pode ser usada na tentativa de compreender a dimensão internacional da ascensão do neoliberalismo na América Latina, especialmente o de Blyth. Todos três são importantes porque capturam as relações entre ideias e política como fatores causais de mudança em políticas. Isso é fundamental porque tais mudanças envolvem mais do que fatores cognitivos puros. Hall afirma que o apoio político é importante para a adoção de políticas keynesianas. Na argumentação do Blyth, novas ideias possibilitam a construção de coalizões, podem ser usadas como armas para enfraquecer ideias antigas e guiar a construção de instituições. Para Campbell, empreendedores são fundamentais para a mudança institucional, porque podem identificar problemas, propor ideias mais ou menos inovadoras baseadas em sua localização e implementar mudanças mais efetivamente de acordo com os recursos que controla.

Quanto a esse ponto, alguns esclarecimentos devem ser feitos. Se a política é incorporada a teorias ideacionais de mudança institucional, que lugar está destinado aos interesses nessas teorias? Blyth e Campbell explicitamente afirmam que ideias e interesses não podem ser contrapostos como se faz usualmente. Ideias, de fato, influenciam interesses, os quais, por sua vez, podem ser deduzidos estruturalmente.<sup>16</sup> Hall parece concordar:

[...] idéias keynesianas não refletem simplesmente interesses de grupo ou condições materiais. Elas têm o poder de mudar as percepções que um grupo tem de seus próprios interesses.<sup>17</sup>

Esse ponto me parece bem razoável e, de acordo com a citação de Hall, não me parece negar consigo a importância dos fatores materiais para interesses. Significa somente que interesses não podem ser determinados dedutivamente.

O segundo esclarecimento diz respeito à relação entre instituições e

políticas. Por que explicar mudanças institucionais é importante para compreender mudanças de políticas? Porque frequentemente é necessário mudar as instituições existentes ou criar novas para que novas políticas sejam implementadas. Essa é a razão pela qual é preciso recorrer a teorias de mudança institucional para se compreender a ascensão do neoliberalismo nos EUA, Europa ou América Latina.

## 5 CRISE DA DÍVIDA E NEOLIBERALISMO

Pode-se remontar a adoção de políticas neoliberais na América Latina a 1985.<sup>18</sup> Naquele ano, foi lançado o Plano Baker, o qual foi elaborado para restaurar o crescimento nos países endividados, porque a estratégia anterior, baseada no ajuste econômico, fracassou. Esse objetivo deveria ser alcançado por meio de um pacote que incluía dinheiro novo e reformas estruturais pró-mercado. Nesse novo estágio, o papel do Banco Mundial foi fortalecido devido ao foco em reformas, cujo objetivo era diminuir a intervenção do Estado na economia. O foco nas reformas se explicava pela crença compartilhada entre instituições baseadas em Washington segundo a qual políticas desenvolvimentistas causaram endividamento em muitos países em desenvolvimento que adotaram essas políticas.<sup>19</sup> Mesmo quando a redução de dívidas era promovida pelo Plano Brady (1989), as instituições que compartilhavam a gestão da crise da dívida nunca desistiram das reformas estruturais.<sup>20</sup>

Em 1990, John Williamson apresentou o que ele chamou de Consenso de Washington, um conjunto de políticas com as quais as instituições baseadas em Washington concordavam. De acordo com Williamson, essas instituições podem ser divididas em dois grupos: a Washington política e a tecnocrática. A primeira compreende as IFIS (FMI e Banco Mundial), o Federal Reserve e *think tanks*; a última compreende o Congresso e o alto escalão do governo.<sup>21</sup> A categorização de Williamson, apesar de questionável, oferece uma boa descrição das instituições lidando com a crise da dívida.<sup>22</sup> Embora diferentes quanto a sua natureza, cada uma delas exerceu papel fundamental na gestão da crise da dívida e a adoção do neoliberalismo na região. É hora de enumerá-las e especificar seus papéis.

**Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos:** elabora as diretrizes gerais das estratégias para a crise da dívida e coordena instituições para implementá-las.

**Federal Reserve:** com papel o similar ao do Tesouro durante os primeiros anos da crise, foi substituída por esse em 1985.

**IFIs:** elaboraram condicionalidades incluídas nos acordos de reestruturação de dívidas por meio das quais políticas neoliberais eram propostas.

**Think tanks:** legitimam as condicionalidades mediante produção de estudos apoiando a adequação de políticas neoliberais.

Essas são as instituições que, de alguma forma, tiveram papel significativo na gestão da crise da dívida e na difusão e adoção do neoliberalismo na América Latina.

## 6 INSTITUIÇÕES, COALIZÕES IDEACIONAIS E NEOLIBERALISMO NA AMÉRICA LATINA

Um grupo de instituições agindo em coordenação e promovendo ideias similares e políticas específicas constituem uma coalizão ideacional. Antes de tudo, uma distinção deve ser feita entre este conceito e o conceito de comunidades epistêmicas. Peter Haas define comunidade epistêmica como uma rede de profissionais com especialização e competência num domínio particular e com uma reivindicação de autoridade no concernente ao conhecimento relevante para políticas dentro desse domínio ou "*issue-area*".<sup>23</sup> Coalizões ideacionais não dizem respeito a indivíduos ou especialistas; trata-se de instituições. Como coalizões elas não possuem a mesma estabilidade das comunidades pois estão relacionadas a um propósito específico.

Porque diferenciar coalizões ideacionais de qualquer outra coalizão? Uma coalizão pode reunir membros de crenças bem diferentes. Interesses comuns podem uni-los, a despeito das suas diferentes crenças. Pode-se pensar, nesse sentido, na aliança nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética na Segunda Guerra Mundial. Numa coalizão ideacional, seus membros compartilham as mesmas crenças e interesses e ambos estão inter-relacionados. Crenças influenciam interesses e ambos orientam o comportamento da coalizão. Conforme mencionei na quarta seção desse artigo, em acordo com alguns acadêmicos institucionalistas,

ideias influenciam interesses e não há razão para confiná-los em reinos completamente separados.

Foco em ideias é frequentemente associado com teorias sociais das relações internacionais. A conexão entre ideias e interesses endossada aqui abre espaço para um tratamento político do papel das ideias nas relações internacionais. Essa é a razão pela qual uso a palavra coalizão ao invés de “rede”.

### 6.1 PODER, IDEIAS E POLÍTICAS

Sendo coalizão ideacional um conceito político, deve-se pensar no papel do poder no funcionamento de tal grupo. Frequentemente, a relação entre poder e políticas é descrita como uma relação de imposição. Em outras palavras, atores mais fortes impõem políticas aos mais fracos. Essa é a forma como movimentos, partidos e intelectuais nacionalistas e esquerdistas através da região viam a operação do governo dos Estados Unidos, IFIs e *think tanks* durante a crise da dívida. Se políticas neoliberais fossem somente impostas a países latino-americanos enfraquecidos, dever-se-ia esperar que, terminada a crise, políticas desenvolvimentistas retornariam gradualmente. Tal, porém, não aconteceu. O neoliberalismo permaneceu em virtude de méritos próprios. Ao fazer essa asserção, não quero dizer que o neoliberalismo correspondeu a todas as expectativas criadas. Isto não é verdade. O que quero dizer é que o neoliberalismo foi muito mais persuasivo do que pensamentos econômicos alternativos naquele momento específico. A diferença na persuasão se deveu ao suporte material superior que apoiou os proponentes de políticas neoliberais. Ninguém poderia imaginar, por exemplo, o FMI contratando um economista desenvolvimentista como economista-chefe. Esse viés liberal pode ser verificado nos bancos de desenvolvimento multilaterais e em alguns *think tanks* importantes também (o *Institute for International Economics* de John Williamson, por exemplo). Nesse sentido, a persuasão de um pensamento econômico é uma função dos recursos à disposição das instituições que o apoiam. Esse é a base material sobre a qual ideias são construídas, *no tocante a coalizões ideacionais*. Conforme se supõe, o apoio material mais forte para instituições proverá produção intelectual de persuasão superior.

Esse é exatamente o ponto feito por John Campbell:

A ascensão da economia do lado da oferta foi um processo contestado política e intelectualmente, no qual poderosos *think tanks* e outras organizações mobilizaram recursos financeiros substanciais para influenciar a formulação de políticas a nível ideacional.<sup>24</sup>

O suporte material e intelectual que apoiou a ascensão do neoliberalismo nos Estados Unidos teve um transbordamento natural no suporte ao neoliberalismo em outros países. No contexto da crise da dívida, todos esses elementos se combinam oferecendo um forte incentivo por mudanças políticas na América Latina. É importante, a essa altura, fazer uma conexão com a contribuição do novo institucionalismo resumida na quarta seção.

O caso em discussão se ajusta em muitos sentidos aos trabalhos de Hall, Blyth e Campbell. De acordo com Hall, o neoliberalismo tinha apoio político para a coalizão ideacional delineada nesse artigo. De acordo com Blyth, uma coalizão foi construída em torno do neoliberalismo e seu trabalho intelectual serviu como “arma” para enfraquecer o desenvolvimentismo na América Latina. Conforme Campbell, o aconselhamento em termos de políticas, naquele momento, todo o suporte material que necessitava também. Entretanto, a teoria de Blyth, por capturar as mais interessantes conexões entre política e ideias (ideias favorecem coalizões e podem ser usadas como armas), é o arcabouço que oferece melhor explicação para o caso em discussão. Além disso, é inteiramente compatível com o conceito de coalizão ideacional. Nesse aspecto, as contribuições de Hall e Campbell são consideradas como complementares à de Blyth.

## 7 CONCLUSÃO

Um conjunto específico de instituições baseadas em Washington, definidas aqui como coalizão ideacional, foram em parte responsáveis pela difusão do neoliberalismo na América Latina. Usualmente, o novo institucionalismo explica a difusão de ideias, mas essa literatura não se ajusta perfeitamente ao caso, porque se concentrou na difusão de ideias entre países desenvolvidos. O fato de esse caso mostrar uma notável vari-

ância no inerente à distribuição do poder entre Estados requer uma adaptação das teorias de mudança institucional desenvolvidas até o presente. Elas necessitam estar situadas num arcabouço de relações internacionais mais amplo que explique as relações de poder verticais. Da mesma forma, nenhuma das abordagens em RI se ajusta a essa tarefa. Eu esboço, portanto, um arcabouço capaz de enfrentar esse desafio. Esse arcabouço está baseado nas principais características analíticas de “Vinte anos de crise”, de E. H. Carr. Ao contrário do realismo do pós-guerra, a análise de Carr não dependeu do conceito de equilíbrio de poder. Seu foco principal é a potência hegemônica. Eu incorporo o conceito gramsciano de hegemonia a essa abordagem e argumento que o principal ímpeto da potência hegemônica é a dinâmica da mais desenvolvida economia capitalista. Conseqüentemente, esse arcabouço apresenta uma compreensão menos abstrata da interação entre capitalismo e relações internacionais, pois considera como relevante nessa questão a dinâmica do capitalismo dentro das fronteiras do Estado mais afluente.

A incorporação do conceito de hegemonia gramsciana foi um passo necessário para conectar tal arcabouço de relações internacionais mais amplo às contribuições institucionalistas que também privilegiam ideias. Ideias são usadas para a obtenção de consenso no plano internacional também. A questão é: como é feito? Na teoria de mudança institucional de Blyth (2002) achei a conexão mais adequada entre política e ideias. De acordo com esse autor, ideias tornam coalizões possíveis e podem ser usadas como armas. Essa teoria se ajusta à explicação apresentada nesse artigo para a difusão do neoliberalismo na América Latina, o qual se baseia no conceito de coalizão ideacional.

Tudo o que foi apresentado aqui pode ser muito útil ao desenvolvimento de um arcabouço destinado a dar uma explicação adequada para as relações de poder verticais. Muito mais tem de ser feito para se responder a todas as questões remanescentes. Mas os primeiros passos, embora às vezes difíceis, também podem ser os mais importantes.

---

Traduzido do inglês por Alex Jobim Farias

## REFERÊNCIAS

- ANGELL, N. **A grande ilusão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2002.
- BLYTH, M. **Great Transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo: Unesp, 2004.
- CAMPBELL, J. L. **Institutional Change and Globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- \_\_\_\_\_. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. In: CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2001.
- COHEN, B. J. **International political economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- COOPER, R. N. Chapter 11 for countries? **Foreign Affairs**, v. 81, n. 4, Jul./Aug. 2002.
- EVANS, P. B.; RUECHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIAS, A. J. **Influência congressual na política norte-americana para a crise da dívida: 1983-1993**. 2007. 143 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, UCAM, Rio de Janeiro, 2007.
- \_\_\_\_\_. **A moratória brasileira de 1987 à luz da economia política internacional**. 1998. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1998.
- HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, 1992.
- HALL, P. Conclusion: the politics of keynesian ideas. In: \_\_\_\_\_ (ed.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- KEOHANE, R. O. **The theory of hegemonic stability and changes in international economic regime, 1967-1977**. Los Angeles: University of California Press, 1980.
- KEOHANE, R. O.; GOLDSTEIN, J. An analytical framework. In: KEOHANE, R. O.; GOLDSTEIN, J. (ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pela paz e pelo poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2003.
- SIKKINK, K. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THOMPSON, D. (ed.). **The concise Oxford dictionary of current English**. 9<sup>th</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEIR, M. The politics of bounded innovation. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> COOPER, R. N. Chapter 11 for countries? **Foreign Affairs**, v. 81, n. 4, Jul./Aug. 2002.

---

<sup>2</sup> Utilizo o neologismo *ideacional* por não haver uma palavra em português que pareça ser, de forma satisfatória, a correspondente para o original em inglês *ideational*, termo largamente utilizado pelos acadêmicos de RI e ciência política no estudo do papel das ideias em seus respectivos domínios. Segundo o dicionário *The Concise Oxford*, a palavra *ideational* é um adjetivo que se origina do verbo *ideate*, que significa imaginar, conceber, formar ideias. O termo “ideacional”, portanto, se refere à algo que forma ideias. THOMPSON, D. (ed.). **The concise Oxford dictionary of current English**. 9<sup>th</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 1996.

---

<sup>3</sup> Eu não uso as palavras difusão e adoção de forma intercambiável. Entendo por difusão a aceitação intelectual de ideias e entendo por adoção sua transformação em políticas.

---

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, EVANS, P. B.; RUECHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. STEINMO, S.; KATHELEEN, T.; LONGSTRETH, F. **Structuring politics**. Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

---

<sup>5</sup> Eu apresento aqui esses dois conceitos que, acredito, podem ser muito úteis no estudo das relações de poder. Relações de poder horizontais se referem à competição entre Estados. Relações de poder verticais dizem respeito à hierarquia ou subordinação entre dois Estados ou dois grupos de Estados. O pensamento realista tradicional enfatiza as primeiras e desconsidera as últimas.

---

<sup>6</sup> A discussão sobre equilíbrio *versus bandwagoning* é claramente insuficiente nesse sentido. Ela pressupõe que os Estados fazem uma coisa ou outra racionalmente, isto é, como resultado de uma escolha. Na realidade, as relações de poder verticais diminuem o grau de escolha nas relações internacionais.

---

<sup>7</sup> BOBBIO, N. **Nem com Marx, nem contra Marx**. São Paulo: Unesp, 2004. p. 230.

---

<sup>8</sup> COHEN, B. J. **International political economy: an intellectual history**. Princeton: Princeton University Press, 2008. p. 90.

---

<sup>9</sup> Cohen designa essas duas vertentes de “escola americana”. Cohen, op.cit. p. 91.

---

<sup>10</sup> Uma exceção é KEOHANE, R. O.; GOLDSTEIN J. An analytical framework. In: \_\_\_\_\_ (ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. Mas essa contribuição pode ser considerada modesta se comparada ao que uma abordagem ideacional pode alcançar teoricamente, porque a obra afirma que ideias e interesses devem estar

analiticamente separados, contrastando com o argumentado nesse artigo de que não se pode fazer tal operação. Além disso, a mencionada contribuição abertamente critica o que eles chamam a abordagem reflexiva (ideacional), tentando estabelecer um meio termo entre o racionalismo e esta última abordagem.

<sup>11</sup> CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2001. p. 303.

<sup>12</sup> WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. p. 91.

<sup>13</sup> CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial de São Paulo e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2001. p. 155.

<sup>14</sup> Nesse ponto reside uma das principais diferenças entre o arcabouço apresentado aqui e a teoria da estabilidade hegemônica. Proponentes dessa teoria consideram a economia importante como uma fonte de “capabilities”. O arcabouço proposto vai mais fundo ao considerar a dinâmica da economia capitalista no Estado hegemônico para entender a ordem internacional. Para uma apresentação da Teoria da estabilidade hegemônica, ver KEOHANE, R. O. **The theory of hegemonic stability and changes in international economic regime, 1967-1977**. Los Angeles: University of California Press, 1980.

<sup>15</sup> A teoria de Cambell, originariamente, contém doze estágios. Uma versão resumida é apresentada.

<sup>16</sup> Para Blyth, interesses são necessariamente ligados, mas eles não podem ser reduzidos a ideias. BLYTH, M. **Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 34. Para Campbell, “interesses são um tipo particular de ideia entre muitas”. CAMPBELL, J. L. **Institutional change and globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 91.

<sup>17</sup> HALL, P. Conclusion: The politics of keynesian ideas. In: \_\_\_\_\_. (ed.). **The political power of economic ideas**. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 369.

<sup>18</sup> O Chile antecipou a onda neoliberal nos anos 1970.

<sup>19</sup> FARIAS, A. J. **A moratória brasileira de 1987 à luz da economia política internacional**. 1998. 128 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)–Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 1998.

<sup>20</sup> FARIAS, A. J. **Influência congressual na política norte-americana para a crise da dívida: 1983-1993**. 2007, 143 f. Tese (Doutorado em Ciência Política)–IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.

<sup>21</sup> WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: \_\_\_\_\_. (ed.). **Latin american adjustment: how much has happened?** Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

<sup>22</sup> O Federal Reserve não é uma instituição tecnocrática. Embora formalmente independente, ela age em defesa dos Estados Unidos no plano internacional.

<sup>23</sup> HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 3, 1992.

<sup>24</sup> A economia do lado da oferta. Era o conjunto de ideias econômicas que deu suporte intelectual à ascensão do neoliberalismo nos Estados Unidos. Afirmava a importância do alívio de restrições ao capital para a economia operar adequadamente em contraste com o foco keynesiano na demanda. CAMPBELL, J. L. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. In: CAMPBELL, J. L.; PEDERSEN, O. K. **The rise of neoliberalism and institutional analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 179.