

FÁBIO HENRIQUE BOROS

O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA E OS CONSENSOS DE
WASHINGTON: A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DO PENSAMENTO
DO BANCO MUNDIAL E DO FMI

Monografia apresentada ao curso de
Graduação em Ciências Econômicas da
Universidade Federal do Paraná, como
requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho
Pessali

CURITIBA
2013

TERMO DE APROVAÇÃO

FÁBIO HENRIQUE BOROS

O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA E OS CONSENSOS DE
WASHINGTON: A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA DO PENSAMENTO
DO BANCO MUNDIAL E DO FMI

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para
a graduação.

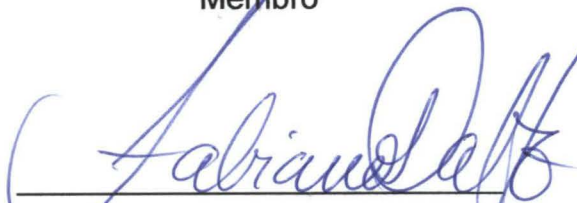
COMISSÃO EXAMINADORA



Professor Huáscar Fialho Pessali
Orientador



Professor José Guilherme Silva Vieira
Membro



Professor Fabiano Abranches Silva Dalto
Membro

Curitiba, 23 de julho de 2013

RESUMO

O objetivo desta monografia é analisar a mudança de pensamento econômico do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, no intuito de entender como o Consenso de Washington e o Pós-Consenso moldaram a intervenção estatal. Primeiramente, analisa-se de que forma o Estado modificou sua intervenção na economia no século XX, afim de entender de que forma o Estado do Bem-Estar Social enfraqueceu e instituições como o FMI e o Banco Mundial passaram a defender um modelo mais neoliberal. Após, passa-se ao estudo do modelo neoliberal, onde o Consenso de Washington foi a termo usado para condensar as principais reformas a serem implementadas nas década de 80 e 90. Por final, o Pós-Consenso de Washington é examinado, na medida em que foi uma versão “aumentada” do Consenso original para corrigir os equívocos que o FMI e o Banco Mundial acreditam ter cometido.

Palavras-chave: Estado bem-estar social, FMI, Banco Mundial, Consenso de Washington, neoliberalismo

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to analyze the changes of the economic thought in the International Monetary Fund and World Bank in order to understand how the Washington Consensus and Post-Washington Consensus shaped the state intervention. First, it will be analyzed how the State changed its intervention in the economy during the twentieth century to comprehend how the Social Welfare State weakened and institutions, such as IMF and World Bank, began to advocate a neoliberal one. Then, it will be studied the neoliberal model, where the Washington Consensus was the term used to condense the most important reforms to be implemented in the 80s and 90s. After all, the Post-Washington Consensus is examined, as it was an increased Consensus to correct the misconceptions that IMF and World Bank believe have committed.

Keywords: Social Welfare State, IMF, World Bank, Washington Consensus, neoliberalism

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO	9
2.1	O Estado do Bem-Estar Social	11
2.2	A Reforma do Estado	18
2.3	O neoliberalismo	22
3	O CONSENSO DE WASHINGTON	27
3.1	Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.....	30
3.2	Objetivos específicos	35
3.2.1	Disciplina Fiscal	36
3.2.2	Liberalização do Setor Financeiro	37
3.2.3	Abertura Comercial.....	39
3.2.4	Privatizações	40
3.2.5	Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos	41
3.2.6	Demais reformas: Reforma Tributária, Direito à Propriedade Intelectual, Desregulamentação da economia, Taxa de câmbio competitiva e Atração de Investimento Direito Estrangeiro	42
4	O PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON	44
4.1	Críticas ao Consenso de Washington e a sua desistência	46
4.2	O novo pensamento do FMI e do Banco Mundial.....	49
4.3	Críticas	53
5	CONCLUSÃO.....	55
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1 INTRODUÇÃO

O Consenso de Washington, nome que se dá ao conjunto de recomendações de políticas econômicas a serem aplicadas na América Latina a partir de 1989, nada mais era do que o receituário básico para a concessão de créditos. Fruto de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o Consenso foi apresentado como uma fórmula de modernização das economias, com fundamentos neoliberais, na tentativa de redirecionar ideias e ações desenvolvimentistas em países latino americanos. Nesse intuito, o Consenso defendia uma série de medidas capazes de diminuir o tamanho do Estado, desregulamentar os mercados, e promover abertura comercial e financeira.

Diante dos resultados do Consenso, o que se viu foi uma mudança de pensamento naquelas instituições. O Estado passou a privilegiar o indivíduo como principal propulsor do desenvolvimento. As economias, em especial as latino americanas, passaram a sofrer influência do FMI e do BM para que realizassem reformas voltadas ao livre mercado, afim de buscar um equilíbrio macroeconômico que auxiliasse no aumento de investimentos. A concessão de empréstimos por parte destes organismos multilaterais estava condicionada à implementação destas medidas.

No primeiro capítulo será apresentada a evolução do pensamento sobre a intervenção do Estado no domínio econômico ao longo do século XX, começando pela visão do Estado do Bem Estar Social, passando por seu declínio e chegando, ao surgimento do neoliberalismo. Em seguida, no terceiro capítulo, serão abordados todos os aspectos centrais do Consenso de Washington, que, através do FMI e do Banco Mundial, assumiu importante papel na condução de políticas econômicas principalmente nos países em desenvolvimentos. Por final, o último capítulo exprimirá as principais mudanças de pensamento destas instituições no que diz respeito ao papel do Estado na economia e na recomendações de política econômica. Será analisado de que forma o Pós-Consenso de Washington se reinventa, na

tentativa de formular diferentes propostas para lidar com problemas para os quais as propostas originais se mostraram no mínimo insuficientes.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a mudança de pensamento econômico de duas instituições, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, condensadas no Consenso de Washington e no Pós-Consenso de Washington. Objetiva-se observar como prescreverem determinados modelos ideais para o desenvolvimento econômico, e delinear as mudanças de posicionamento. Nesse intuito, primeiramente serão expostas as motivações que sustentaram a modificação do pensamento econômico na década de 1980 no que diz respeito ao papel do Estado na economia, que acabou por culminar no Consenso de Washington. A seguir, no capítulo seguinte serão apresentadas as principais recomendações de políticas econômicas propagadas pelo Consenso de Washington a serem adotadas pelos países latino americanos afim de garantir um eficaz desenvolvimento econômico. Por fim, o último capítulo irá discutir as causas fundamentais que levaram as instituições FMI e Banco Mundial a reverem suas posições e passarem a receitar políticas econômicas diferentes.

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Para analisar o histórico da intervenção estatal no domínio econômico, em especial as políticas que são recomendadas por instituições como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), é preciso antes compreender os possíveis significados que o termo “intervenção do estado no domínio econômico” pode adquirir.

A intervenção estatal pode ter diversas características, conforme os instrumentos utilizados, seja através da imposição ou da indução de comportamentos. Para Eros Roberto Grau (2008), o Estado poderá atuar “no” domínio econômico, ou “sobre” este.

Quando o Estado atuar “no” domínio econômico, estará atuando no campo da atividade econômica em sentido estrito, ou seja, desenvolvendo ação como agente econômico. Neste contexto poderá agir por absorção ou participação. Quando agir por absorção, o Estado estará nada mais do que assumindo o controle integral dos meios de produção ou troca em determinado setor. Nesta seara estão os monopólios estatais. Quando a intervenção for por participação, haverá um controle de apenas uma parcela dos meios de produção ou troca. Neste caso a intervenção será em regime de competição com as demais empresas privadas, que serão concorrentes em igual posição. Neste modelo de intervenção direta preocupa-se o estado em primar pelo princípio da livre concorrência. Muitos casos de intervenção em sentido estrito por parte do estado justificam-se por atender interesses coletivos da sociedade, tais como desequilíbrio no mercado, monopólio prejudiciais à concorrência e falta de mercadorias ou serviços. (GRAU, 2008).

Já quando o Estado passa a intervir “sobre” o domínio econômico, haverá uma atividade reguladora por parte do poder estatal. Eros Grau (2008) elenca duas modalidades de intervenção, a intervenção por direção e a intervenção por indução:

“Quando o faz por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito. Quando o faz por indução, o Estado

manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados.” (GRAU, 2008, p. 147)

A partir destas modalidades o Estado passa a ter uma função distinta daquela quando atua “no” domínio econômico. Aqui, a administração pública, atuando de forma indireta, passa a ser dotada de uma função reguladora, gozando de mecanismos capazes de controlar e fiscalizar as atividades econômicas em sentido estrito, ou seja, aquelas realizadas basicamente pelas empresas privadas. A intervenção por direção é o campo em que há a presença de comandos imperativos, dotados de cogência onde serão impostos certos comportamentos, os quais, caso não cumpridos, poderão ocasionar sanções. Exemplos desta intervenção são os congelamentos ou tabelamentos de preços. Neste tipo de intervenção o Estado tenta regular a economia a fim de evitar e prevenir práticas atentatórias à concorrência e possíveis enriquecimentos que julgue ilícitos. (GRAU, 2008).

Ao abordar este tipo de intervenção estatal por direção, Gaspar Ariño Ortiz (1993, p.103) afirma que esta é a “atividade normativa pela qual o governo condiciona, corrige, altera os parâmetros naturais e espontâneos do mercado, impondo determinadas exigências ou requisitos à atuação dos agentes econômicos”.

Quanto à intervenção por indução, cabe destacar que se caracteriza por ser um importante campo de atuação de políticas estatais. Podendo ser de caráter fiscal, monetária ou cambial, ela será utilizada pelo Estado para induzir e estimular os agentes econômicos a se comportarem de certa forma. Não há, portanto, a mesma imposição presente na intervenção por direção, mas somente incitação ou mesmo um norte para a tomada de decisões dos agentes (GRAU, 2008). Para ilustrar, cabe elucidar que este tipo de intervenção é muito empregada para gerenciar a carga tributária, incentivando ou desestimulando certas atividades econômicas, conforme o panorama macroeconômico da economia nacional e internacional.

Assim sendo, o Estado intervirá sobre o domínio econômico, alterando, condicionando e coordenando as atividades econômicas através de preceitos normativos que garantam o bom funcionamento do capitalismo. Caberá à administração pública zelar pelo bom funcionamento do

capitalismo, regulando os mercados notadamente no campo das atividades econômicas em sentido estrito. Neste âmbito, cabe ao Estado realizar as intervenções que julgar necessárias no intuito de garantir seus interesses e, assim, promover o desenvolvimento econômico. A intervenção estatal foi constantemente transformada e aprimorada conforme o contexto político e pensamento econômico da época, de forma a atender os anseios das elites dominantes ou mesma de classes insurgentes.

A visão legal da intervenção estatal reflete o contexto do capitalismo moderno e ajuda a classificar e entender o que se discute a seguir. As visões econômicas a respeito da intervenção estatal, porém, não são necessariamente limitadas aos mesmos condicionantes daquela. Nota-se que ao longo do século XX elas foram modificadas conforme o contexto político e a própria dinâmica do pensamento econômico e de suas associações com os diversos interesses em operação. Parte desse movimento de mudanças é apresentada na sessão seguinte. Abordar-se-á, primeiro, a maneira pela qual os Estados passaram a intervir no domínio econômico ao longo do século XX, em especial a ascensão e declínio do Estado do Bem Estar Social, e em seguida tratar-se-á do advento dos ideais neoliberais, substratos do Consenso de Washington.

2.1 O ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL

No início do século XX diversos acontecimentos assolaram as economias de diversos países, tendo sido a Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929 os principais eventos com consequências econômicas e políticas de grandes dimensões.

No final da década de 20, a economia norte-americana entrou em colapso. Havia uma oferta muito grande de mercadorias, com um considerável excedente não absorvido pela demanda. Com isso, os preços dos produtos caíram, a produção diminuiu, a renda nacional despencou e o desemprego aumentou abruptamente. A paralisação do comércio e as consequentes retração da produção industrial e a queda dos lucros fizeram

com que as ações das empresas se pulverizassem. Houve, então, o crash da bolsa de valores de 1929.

A Crise de 29 gerou danos em praticamente todas as economias mundiais, o que suscitou uma nova necessidade de intervenção estatal na economia. Se antes o pensamento dominante era de priorizar a iniciativa privada, e liberalizar os mercados das supostamente danosas intervenções estatais, passou-se a acreditar que o Estado deveria agir para corrigir imperfeições nas atividades da iniciativa privada, tais como insuficiências em investimentos e não atendimento de certas demandas desejáveis.

Foi inevitável que o Estado norte-americano intervisse drasticamente. No intuito de evitar um declínio no desenvolvimento social e econômico que se tinha alcançado, alterou-se o modo que até então a economia funcionava. Neste contexto o economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) foi quem fundamentou teoricamente a necessidade de intervenção do Estado no domínio econômico. Conforme analisam Hunt e Sherman (2008, p.166) “Em sua famosa obra *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Keynes procurou analisar o que estava acontecendo com o capitalismo e apontar as soluções que pudessem salvá-lo.” O receituário prático implementado foi então interpretado como política keynesiana e foi amplamente empregado logo após a Crise de 29.

A política keynesiana entendia não haver a auto-regulação permanente dos mercados e defendia a participação ativa do Estado na economia. Tal intervenção, necessária e vital ao bom funcionamento da economia, iria amenizar as consequências do funcionamento instável dos mercados. O Estado, portanto, deveria realizar investimentos públicos, a fim de propiciar a geração de empregos. Além disso, deveria estimular e fomentar determinados setores econômicos através de incentivos fiscais, que impulsionassem a criação de empresas e a ampliação da concorrência, e controlar a atuação dos agentes privados no domínio econômico, com o escopo de evitar o aparecimento de novas crises. (HUGON, 1967).

Segundo Pinho e Vasconcellos (2006), Keynes concentrou esforços nos problemas da instabilidade a curto prazo, procurando, assim, determinar as causas das flutuações econômicas e os níveis de renda e desemprego nas economias industriais. Paul Hugon (1967, p. 290) dispõe que a política

keynesiana pregava um Estado influente sobre a preferência pela liquidez, ou seja, exercendo políticas fiscais e monetárias que desestimulassem o entesouramento estéril, no intuito de fomentar despesas suscetíveis de aumentar o emprego. E isto somente seria viável encorajando-se o consumo e incentivando a produção. Como sugere Froyen (2002):

“Os keynesianos veem a economia como instável em decorrência da instabilidade da demanda agregada, principalmente de seu componente investimentos privados. Na visão keynesiana, a demanda agregada afeta o produto e o emprego. Consequentemente, a curto prazo, as oscilações na demanda agregada causam flutuações indesejáveis na produção e no emprego. Essas flutuações podem ser evitadas pelo uso de políticas monetária e fiscal destinadas a compensar as mudanças indesejáveis na demanda agregada. Os keynesianos são intervencionistas, e favorecem as políticas ativas para administrar a demanda agregada.”(FROYEN, 2002, p.236)

Se até então não havia por parte do modelo clássica uma preocupação concreta com a demanda agregada, com Keynes ela adquire outros contornos. A posição da curva de demanda agregada dependeria de diversas variáveis, além da moeda, tais como: o nível de impostos, o nível de gastos do governo, o nível de dispêndios com investimentos autônomos. (FROYEN, 2002). Este novo enfoque implicaria a necessidade de que o governo utilizasse políticas monetárias e fiscais para evitar instabilidades na demanda por investimentos, fruto de variações nas expectativas e da preferência pela liquidez. Tal instabilidade seria a maior causa das flutuações cíclicas da renda, desencadeando deslocamentos da função demanda agregada e consequentes instabilidades de preços e produto. (FROYEN, 2002)

Neste cenário a moeda não é neutra, na medida em que ela afeta as motivações e decisões dos agentes. Caso estes estejam pessimistas em relação ao futuro da economia, demandarão segurança e flexibilidade no presente acumulando um ativo seguro e com maior liquidez, a moeda. Assim, a renda não-consumida poderá ser muito usada para a compra de uma riqueza não-reprodutível (moeda), e desencadear diversas deficiências na demanda efetiva da economia. Intervenções seriam, então, cruciais para evitar a retirada da moeda e investimentos da circulação industrial e

direcioná-la à circulação financeira, por motivos de precaução e especulação. (CARVALHO, 2007)

Esta nova agenda de políticas proposta por Keynes foi recepcionada e assimilada por diversos países, servindo de base a implementação de políticas econômicas que amenizassem a instabilidade no nível de investimentos. O resultado propiciado pela utilização deste modelo de intervenção foi a ampliação do conceito de cidadania e a emergência dos governos democratas em pautar sua atuação segundo a concepção de que a intervenção estatal no domínio econômico seria vital para a concretização de um desenvolvimento econômico, bem como à persecução de diversos direitos sociais. Direitos como o acesso à educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado e a garantia de uma renda mínima foram introduzidos e ampliados.

Tem-se, então, o surgimento do embrião do chamado Estado do Bem-Estar Social ou *Social Welfare State*. O Estado do Bem Estar Social significou a assunção de funções relativas à condução do meio econômico-social em todos os aspectos. Muito mais do que uma mera diretriz estatal, o Estado, além de prestar diversos serviços públicos, também se transformou em empresário, ou seja, participe da atividade econômica em sentido estrito. Assim, o Estado, ao mesmo tempo em que realizava funções socialmente relevantes, exercia, também, um papel ativo na economia tanto nos setores reservados para si próprio, através de monopólios, quanto nos setores confiados à iniciativa privada, por meio da concorrência com os particulares e do fomento a determinados segmentos econômicos.

Desta forma, Estado do Bem-Estar Social teve como fundamento um conjunto de políticas públicas relativamente homogêneas (participação, fomento e fiscalização) voltadas para o desenvolvimento econômico social, executadas por um enorme aparato estatal. A estrutura estatal passou a utilizar diversos instrumentos para beneficiar o bem-estar, melhorar a estabilidade da renda disponível dos indivíduos e, assim, promover o desenvolvimento econômico. Empresas estatais foram usadas para aumentar o emprego público, programas públicos de assistência às classes mais baixas foram criados, implementou-se compensações para o desemprego, ampliou-se a previdências pública, entre outras medidas. O pensamento

keynesiano deu suporte a toda esta expansão governamental, no intuito justamente de evitar a exposição das economias às flutuações dos mercados e a seus danos sociais. (TANZI, 1997, p.10)

Os chamados bens públicos ganharam destaque, passando a ser uma válida justificativa para o Estado produzir bens que não seriam atrativos para o setor privado, como rodovias. Faltariam incentivos para o setor privado produzir alguns bens nos quais não conseguiriam individualizar o consumo e, assim, não cobrar pelo seu uso. Ademais, o papel das externalidades negativas, que não são internalizadas no custo do produtor, passaram a ganhar a atenção dos governos. Regulações nas áreas da educação, saúde, transportes e pesquisas passaram a aumentar para evitar um dano ao meio ambiente e à sociedade. (TANZI)

Em 1944 ocorreu, nos Estados Unidos, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, conhecida como Conferência de Bretton Woods. Nesta reunião, representantes de 44 países se reuniram para planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais, amplamente prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Foram firmados, então, diversos acordos resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

O Acordo de Bretton Woods foi um importante divisor de águas, na medida em que, além de definir algumas regras que disciplinariam as relações comerciais e financeiras, fixou a paridade do dólar com o ouro. Por conseguinte, os demais países capitalistas deveriam exercer uma política monetária que fixasse a taxa de câmbio de suas moedas a um certo valor indexado ao dólar. (SANDRONI, 2010).

O FMI tinha como escopo manter um saudável funcionamento do sistema financeiro mundial, seja através da fiscalização das taxas de câmbio e da balança de pagamentos. Sua principal função seria conceder empréstimos a países que apresentassem graves desequilíbrios na balança de pagamentos, auxiliando, assim, na solvência do país para que eventuais dívidas sejam honradas. Em que pese este organismo tenha tido uma vital importância nesta época, sua análise será mais aprofundada no capítulo seguinte onde o Consenso de Washington de 1989 será abordado.

Há ainda o Bird, embrião do BM, cujo objetivo inicial era financiar a reconstrução dos países assolados pela Segunda Guerra Mundial. Esta instituição adquiriu enorme importância ao longo do século XX, na medida em que ampliou sua atuação, fornecendo financiamentos a países em desenvolvimento. Suas principais características em relação aos objetivos deste trabalho serão tratadas nos capítulos seguintes.

Por ora, é oportuno destacar que FMI e BM foram fundamentais para a convergência de pensamentos e ideais de diversos intelectuais e políticos no final do século XX. Os entendimentos, condensados nestas instituições, foram capazes de moldar e modificar o modo pelo qual o Estado viria a intervir no domínio econômico. Um fruto destes debates foi o Consenso de Washington, responsável por guiar transformações econômicas, políticas e sociais em diversas nações.

A partir da segunda metade do século XX, diversas nações no mundo presenciaram períodos de significativo crescimento econômico. Este modelo de Estado desenvolvimentista cresceu enormemente, produzindo efeitos muito positivos para a sociedade. As condições de vida elevaram-se a níveis jamais alcançados, principalmente devido aos avanços científicos e as inovações no mercado de consumo. O sucesso, refletido especialmente no aumento da expectativa de vida das populações dos países que adotaram esse modelo, foi um dos argumentos que legitimaram a aplicação das políticas públicas voltadas ao bem-estar social ao redor do mundo. No que diz respeito à previsão legal em países desenvolvidos, direitos como saneamento básico, educação, assistência, previdência foram assegurados aos cidadãos.

A ineficiência do Estado na realização de todas as atividades assumidas fez com que fossem exigidos e injetados ainda mais recursos para o seu cumprimento. As consequências foram a inviabilização da concretização de projetos mais audaciosos e a insolvência econômica destes países, que acarretaram no astronômico aumento das suas dívidas interna e externa.

Luiz Carlos Bresser Pereira (2002) é pontual ao esclarecer:

“As manifestações mais evidentes do imobilismo do Estado foram a crise fiscal, o esgotamento das suas formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo. A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas.” (PEREIRA, 2002, p.36)

Além do crescimento do aparato estatal em virtude das necessidades econômico-sociais se tornarem muito dispendiosas para serem mantidas, o contexto financeiro global contribuía para o agravamento desta já problemática conjuntura. Inicia-se, então, uma crise do Estado do Bem Estar Social.

Em 1973, o mundo sofreu com a primeira crise internacional do petróleo. O embargo árabe dos países da OPEP¹ ao fornecimento de petróleo para os países ocidentais desestabilizou a economia mundial e provocou uma severa recessão nos Estados Unidos e na Europa, o que acabou repercutindo em praticamente todos os países capitalistas.

A recessão provocada pela primeira crise do petróleo, que redundou no aumento do custo do principal combustível fóssil da matriz energética dos países industrializados, sobrecarregou ainda mais o Estado de Bem-Estar Social já desgastado. A segunda crise internacional do petróleo, ocorrida no final da década de 1970 alavancou ainda mais o preço desta matéria-prima e levou diversas nações ao colapso.

O descrédito por parte da sociedade em relação aos governos foi fomentado, portanto, não somente pelo crescimento populacional, mas também pela crise econômico-financeira que viria a se agravar na década de 1980. Todos estes fatores reunidos exigiram que o Estado redimensionasse a forma como até então estava agindo no campo econômico-social, e buscasse através de outro modo resgatar o crescimento da economia. Assim, a crise do Estado de Bem-Estar Social conduziu a uma noção, por parte dos “*policy*

¹ Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), foi uma entidade criada em 1960 pelos principais produtores de petróleo (Arábia Saudita, Irã, Kuwait, Venezuela e Iraque) para estabelecer políticas em comum e, eventualmente, retaliar os países não membros boicotando o fornecimento e impondo constantes reajustes no preço da matéria prima. (SANDRONI, 2010, p.606)

makers” e pensadores da época, de diminuição do aparelho e da intervenção estatal direta no campo econômico. Passou-se a um novo modelo de ação do Estado, que deixou de ser um protagonista no mercado, para assumir um papel mais secundário.

Inicia-se, então, a partir desse novo pensamento, a tentativa de se promover uma reformulação da atuação estatal. O pensamento econômico hegemônico durante a ascensão do Estado de Bem-Estar Social foi combatido por uma visão que propõe a redução da máquina pública e aumenta a participação da iniciativa privada. Assim, os custos crescentes na prestação de serviços públicos, a ineficiência de empresas estatais na realização de atividades econômicas em sentido estrito e o elevado custo de manutenção de todo este aparato seriam minimizados ou mesmo eliminados.

O outrora Estado Desenvolvimentista concedeu, então, mais espaço à iniciativa privada, de modo a compartilhar suas responsabilidades e ônus no desenvolvimento econômico-social das nações. Neste contexto de crise fiscal, choque do petróleo e descrença no sucesso das políticas públicas em resultarem em desenvolvimento econômico, os Estados contemporâneos passaram a caminhar entre um conceito neoliberal de Estado mínimo e uma alternativa voltada para a subsidiariedade da atuação estatal.

O modelo estatal de Bem Estar Social, fundamentado pela política keynesiana, sustentou-se por um longo período de tempo, mas os fatores expostos pressionaram por seu abandono. A seguir serão abordados os aspectos que envolveram a Reforma do Estado e a sua relação com os ideais do neoliberalismo.

2.2 A REFORMA DO ESTADO

No presente ponto objetiva-se analisar a origem das reformas dos estados a partir da mudança de pensamento econômico a partir das décadas de 1970 e 1980. Para tanto, iniciar-se-á pelo exame da maneira pela qual os Estados passaram a direcionar suas agendas políticas a outro viés.

A reforma estatal é uma maneira de redimensionamento do Estado em relação à sua participação no capital e na gestão das empresas públicas, de revisão das estruturas administrativas e de controle da atividade econômica em direção à ampliação da livre iniciativa e da tentativa de incentivar a livre concorrência.

A principal finalidade deste processo foi fazer com que o Estado conseguisse superar a crise econômico-social em que se encontrava, a fim de possibilitar a sua reconstrução e o seu fortalecimento para manter a busca pelo desenvolvimento econômico. Assim, este processo foi um caminho encontrado pelas nações ocidentais, que aderiram ao Estado de Bem-Estar Social no pós-guerra, para iniciar a mudança no modo de participação estatal na economia. Dada a crescente integração mundial dos mercados e dos sistemas de produção, os Estados não possuíam mais condições financeiras de agir ativamente na economia no sentido de competir com empresas transnacionais, e, ao mesmo tempo, garantir a realização e a prestação dos direitos sociais proporcionadas pelo modelo providencialista.

De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira:

A reforma a reconstrução do Estado, particularmente pela via da Reforma Gerencial (administrativa) da administração pública, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que ameaça reduzir a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, e, principalmente, à crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assumiu plena definição nos anos 80. Uma primeira geração de reformas, nesses anos 80, promoveu o ajuste estrutural macroeconômico, por meio de medidas de ajuste fiscal, de liberalização comercial e de liberalização de preços – e já iniciou a reforma do Estado, estrito senso, por meio dos programas de privatização. (PEREIRA, 2002, p.31)

Como destaca o ex-Ministro da Fazenda do Brasil, a reforma buscava reestruturar o papel do Estado, por meio do estabelecimento de novas formas de atuação estatal no setor econômico. As atividades econômicas estatais em sentido estrito passaram, então, a ser transferidas para a iniciativa privada, de modo a incentivar a concorrência.

A abertura comercial, o ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais, a adoção de um câmbio flutuante, a desregulamentação direcionada à ampliação da margem de atuação socioeconômica dos entes privados e a

redução de gastos públicos foram alguns dos fenômenos amplamente defendidos por economistas, políticos e instituições da época.

Durante este período de reformas, os organismos estatais deixaram de exercer atividades antes vistas como necessárias, passando a assumir apenas as funções que essencialmente exigiam a sua atuação para a manutenção e promoção de um ambiente econômico favorável a investimentos produtivos. Esta se dava através de políticas públicas mais aliadas aos interesses de empreendedores e políticas econômicas em compasso com o pensamento econômico neoliberal, como a defesa da livre iniciativa e concorrência.

Os pilares deste processo foram a privatização e a limitação de monopólios estatais de determinados setores econômicos. Estes fenômenos caracterizam-se por retirar do poder público a prestação de certas atividades econômicas transferindo-as a particulares a sua realização. Como se verá oportunamente, esta foi uma prática comum principalmente nos países em desenvolvimento na década de 1990, que, influenciados pelo Consenso de Washington, caminharam neste rumo.

Outro alicerce destas reformas foi a desregulamentação. Este pode ser entendida como uma diminuição quantitativa e qualitativa da regulamentação estatal sobre as atividades econômicas em sentido estrito (privadas) incentivando uma participação muito maior de particulares nesse campo de atividades. Neste medida, amplia-se consideravelmente a liberdade dos agentes econômicos no domínio econômico, permitindo que a iniciativa privada atuem em regime de competição em setores como transportes, correio, telecomunicações, energia elétrica e serviços públicos.

Foi este tipo de mudança na política que abriu caminho para o início da privatização de setores econômicos e aumentou o leque de medidas utilizadas para a diminuição do tamanho do Estado. O processo de reforma do papel do Estado, defendido por amplos setores da administração pública e instituições como FMI e BM, compõem-se, portanto, de todo esse conjunto de medidas realizadas com o objetivo de diminuir a participação estatal no domínio econômico. Neste contexto, surgiu a necessidade do Estado intervir indiretamente na economia, ou seja, não participar dos setores econômicos que não exigiam a sua presença, mas sim induzir os agentes econômicos

privados através de políticas econômicas capazes de incentivar o desenvolvimento econômico.

Conclui-se no sentido de que a crise do Estado de Bem-Estar Social exigiu uma mudança na forma de gestão e de atuação estatal no domínio econômico. Na medida em que a mudança teve início com o processo de reforma, a qual buscou diminuir o peso do Estado, sua atuação indireta ganhou força, tornando-se preponderante na política econômica das principais nações capitalistas.

A década de 80 foi marcada, também, por grandes crises fiscais por parte dos países em desenvolvimento, que passaram a ter dificuldades em honrar as obrigações de dívidas em dólar. As principais causas desta situação foram a queda na demanda agregada dos países industrializados, o aumento nos encargos de juros que os países devedores possuíam, e a apreciação considerável do dólar no mercado cambial, que acabou por elevar o valor real dos encargos da dívida (KRUGMAN e OBSTFELD, 2010). Ademais, houve uma queda acentuada nos termos de troca dos países em desenvolvimento. Todo este contexto levou ao exaurimento das reservas estrangeiras de países em desenvolvimento.

Grandes bancos dos países desenvolvidos passaram, então, a reduzir seus riscos através de cortes de novos créditos e exigir a quitação de empréstimos antigos. A consequência foi uma inadimplência generalizada dos países em desenvolvimento dada a incapacidade de honrar com as dívidas cada vez mais crescentes e reservas insuficientes. (KRUGMAN e OBSTFELD, 2010). Este processo atingiu sobremaneira a América Latina e países africanos, obrigando os governos dos países industrializados, principalmente dos Estados Unidos, através do FMI e o BM, a concederem empréstimos e a proporem uma agenda neoliberal para os países em crise fiscal.

2.3 O NEOLIBERALISMO

O ressurgimento do pensamento econômico neoliberal na década de 1970 e posteriormente reforçado na década de 1980 foi fruto de uma ampla mudança de paradigma orquestrada por importantes economistas, políticos e instituições formais. As fundações desta vontade de transformar o papel do Estado e delegar maior importância ao mercado foram a descrença no sucesso do Estado do Bem-Estar Social, as recorrentes crises fiscais e aumento da dívida pública, a recessão e os choques do petróleo.

Aliado a isto está o fim da ordem econômica estabelecida pelo Acordo de Bretton Woods. Este foi um acontecimento que destacou a crise que vivia o capitalismo na década de 1970. Juntamente com as crises fiscais e recessões de diversas nações, este novo panorama exigiu uma nova concepção de pensamento econômico que rivalizasse com o “keynesianismo”. Esta conjugação de fatores deslocou o pensamento econômico a acreditar, não somente que o mercado deveria ser o protagonista das ações, mas que os principais malefícios da sociedade viriam do governo, como o déficit público, alta da dívida pública, alta inflação, corrupção, desperdício de dinheiro público e empresas públicas demasiadamente onerosas. (OMAR, 2001)

Esta nova corrente, então denominada “neoliberal”, possui laços estreitos com a Escola Clássica de pensamento econômico. Nessa escola que está fundada os principais valores neoliberais, como o da individualidade e da propriedade privada. A Escola Clássica teve seu início com a publicação do livro “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, em 1776. Baseada nos princípios filosóficos do liberalismo e do individualismo, esta escola buscou simplificar e generalizar as proposições econômicas, firmando os princípios da livre-concorrência. Usando um método dedutivo, diferenciou a questão do valor de troca das mercadorias, onde o preço da mercadoria é determinado pela quantidade de trabalho necessário para produzi-la, do seu valor de uso. A riqueza seria constituída pelos valores de troca e não pela moeda, a qual seria tão somente um meio de troca.

Com base no valor-trabalho, Smith afirmava que o crescimento da riqueza de uma nação dependeria da produtividade do trabalho. Esta, por ser função do grau da especialização do trabalho, seria função da expansão do mercado e do comércio. Smith entendia que todos os participantes deste processo ganhariam com o aumento da produtividade. Assim, se cada indivíduo fosse livre para escolher a melhor forma e alocação de seu próprio capital, maior seria a especialização e maior a produtividade. Assim o produto nacional e o bem-estar da sociedade seriam maximizados. (OMAR, 2001)

A divisão do trabalho² caminhará junto com o crescimento do mercado. Quanto maior a expansão do mercado, maior será seu potencial em ampliar a divisão do trabalho e, assim, tornar o indivíduo mais produtivo. Para alcançar esta expansão do mercado, Smith, além de pregar uma política livre-cambista, defendia a remoção de todas as barreiras ao comércio interno e externo. Por entender que havia uma superioridade dos mercados competitivos em detrimento da regulação estatal, este conjunto de medidas conhecido como "*laissez-faire*", contestou a interferência estatal justamente por ferir os direitos e liberdade naturais do indivíduos. Dada a existência de mercados competitivos, rejeitava-se qualquer tipo de regulação e subsídios, e apoiava a intervenção estatal para prover justiça, defesa nacional e bens públicos não lucrativos para o setor privado como estradas e educação.

Adam Smith teve discípulos dentro da Escola Clássica, como David Ricardo, Stewart Mill e Jean-Baptiste Say. Suas proposições do "*laissez-faire*" seriam endossadas por David Ricardo, em sua obra "Princípios de Economia Política e Tributação", de 1817. Em que pese Ricardo acreditasse que o sistema capitalista levaria a um "estado estacionário", onde haveria paralisação de acumulação, crescimento da população e da economia, não defendeu qualquer intervenção ou modificação do "*laissez-faire*". (OMAR, 2001)

² "É a grande multiplicação das produções de todos os diversos ofícios – multiplicação esta decorrente da divisão do trabalho – que gera, em uma sociedade bem dirigida, aquela riqueza universal que se estende até às camadas mais baixas do povo. Cada trabalhador tem para vender uma grande quantidade do seu próprio trabalho, além daquela de que ele mesmo necessita; e pelo fato de todos os trabalhadores estarem exatamente na mesma situação, pode ele trocar grande parte de seus próprios bens por uma grande quantidade (...)" (SMITH, 1983, p. 45)

A Escola Clássica, juntamente com os integrantes da Escola Marginalista, como Jevons, Menger e Marshall, foram a principal fonte da corrente de pensamento denominada neoclássica, responsável por identificar algumas falhas de mercado que prejudicariam o sucesso completo do mercado. Seriam os bens públicos, as externalidades, a informação imperfeita e o poder do monopólio. Bens públicos podem ser entendidos como aqueles cujo provimento seria inviável pelo setor privado, como a segurança nacional, a defesa e a justiça. Acerca dos monopólios, acredita-se que poderá haver abusos de poder econômico que levará à redução da concorrência e eliminação de outros agentes no setor. São os casos de empresas que conseguem cobrar preços abusivos e aumentar discriminadamente seus lucros. Nestes casos leis antitrustes seriam necessárias para defender a concorrência e a livre iniciativa, permitindo um ambiente concorrencial benéfico para os consumidores.

Os custos das externalidades negativas não são naturalmente internalizadas pelas empresas, devendo existir regulação para proteger o meio ambiente prevenindo e sancionando abusos. Já a informação imperfeita nada mais é do que a dificuldade do consumidor comum em obter informação completa acerca da transação. O indivíduo muitas vezes terá reduzidas condições para compreender os termos contratuais estabelecidos pela contraparte, ficando vulnerável nas relações de consumo. Deve, assim, ser protegido de abusos contratuais, como as cláusulas de adesão por exemplo.

Mais recentemente a economia neoclássica foi complementada por Milton Friedman, Robert Lucas e James Buchanan, responsáveis por fundar, respectivamente, as Escolas Monetarista, das Expectativas Racionais, e da Escolha Pública. Tais autores travaram grandes embates, principalmente na década de 1970, na tentativa de defender o livre mercado e desacreditar a então muito empregada política keynesiana. A esta nova linha de pensamento aplicada ao campo prático da política e da economia foi dado o nome de neoliberalismo.

Friedman, um dos grandes expoentes da Escola de Chicago, foi um importante economista a defender o liberalismo econômico. Nascida em 1950, a Escola de Chicago teve diversos economistas ao redor de Friedman como F. Knight, H. Simons e G. Stigler. Esta escola foi responsável por trazer

à tona o pensamento econômico monetarista onde a provisão de dinheiro seria o fator central de controle no desenvolvimento econômico. Baseada na teoria quantitativa da moeda³, argumentava que a estabilidade da economia seria mantida pelas forças espontâneas do mercado. Tentava-se explicar as flutuações da atividade econômica pelas variações de oferta de dinheiro e não pelas variações de investimento.

Vale citar quatro importantes pilares da escola monetarista, que, segundo Froyen, são indispensáveis para compreender as políticas monetaristas.

"1. A oferta de moeda é a influência dominante sobre a renda nominal. 2. No longo prazo, a influência revela-se nos preços e em outras magnitudes nominais. No longo prazo, variáveis reais, como produto real e nível de emprego, são determinadas por fatores reais, e não monetários. 3. No curto prazo, a oferta de moeda influencia variáveis reais. A moeda é o fator dominante que causa movimentos cíclicos na produção e nível de emprego. 4. O setor privado é inerentemente estável. A instabilidade na economia resulta, basicamente, de políticas econômicas governamentais." (FROYEN, 2002, p.239)

Aceita-se a neutralidade e substitutibilidade da moeda com outros ativos, em decorrência da similaridade de suas demandas. A demanda da moeda dependeria tão somente da renda da comunidade, sendo que um aumento na taxa de crescimento da oferta de moeda maior que a taxa de crescimento da oferta do produto geraria um aumento geral no nível de preços no longo prazo.

A inflação seria, aqui, um fenômeno monetário, desencadeado principalmente pela prejudicial participação do governo⁴ em expandir o investimento para incentivar as atividades econômicas. Os efeitos de uma política monetária iriam permanecer apenas em um curto prazo, enquanto os trabalhadores sofrerem uma "ilusão monetária". Para que o desemprego decorrente de um acréscimo de investimento público continue baixo da taxa

³ A respeito da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM): "explica as mudanças na renda nominal agregada em termos de variações no estoque de moeda e na velocidade de circulação da moeda, que a longo prazo é tida como estável." (CARVALHO, 2007, p.79)

⁴ "O estoque de moeda é visto como estando sob o controle do governo e, assim, a oferta de moeda é determinada exclusivamente pelas autoridades monetárias. Logo, a demanda por moeda deve mudar quando a oferta de moeda for alterada pelas autoridades monetárias." (CARVALHO, 2007, p.79)

natural de desemprego será necessário uma nova “ilusão”. Então, a política monetária aumenta continuamente a inflação, acelerando o nível geral de preços. Isto torna possível uma permanente subestimação da inflação por parte dos trabalhadores, criando um ciclo virtuoso. Logo, a teoria monetarista critica e rejeita veementemente este tipo de intervenção estatal baseada em aumentos de investimentos públicos por ser puramente nociva à estabilidade econômica. (CARVALHO, 2007, p.121)

Também chamada de nova economia clássica, a escola das expectativas racionais defende, igualmente, a moeda neutra e a ineficácia das intervenções estatais. Considera que os agentes formam suas expectativas sobre o futuro da economia levando em conta o passado e o presente, considerando todas as ações do governo e dos agentes. Ou seja, utilizam todas as informações disponíveis de maneira inteligente, de forma a anular de certa maneira a efetividade das políticas econômicas. Buchanan, também desenvolveu um quadro liberal criticando os efeitos perversos da intervenção do Estado no domínio econômico ao fundamentar que o orçamento público é um processo político complexo em que os autores tem o objetivo de aumentar a margem de manobra, ou seja, aumentar os gastos públicos. Descrente no altruísmo dos políticos em alcançar o bem social, Buchanan propõe uma “revolução constitucional” afim de reformar instituições e órgãos governamentais para determinar novos procedimentos e estabelecer ações que fogem do controle do aparato estatal. (DIAS, 2009, p.215)

Destaca-se que a Escola de Chicago foi muito aceita a partir dos anos 1970 e 1980. Em 1970 este receituário foi adotado durante a ditadura no Chile e na década de 1980 serviu de base para as políticas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra. Nesta época estas economias se deparavam com uma grande perda de competitividade interna e internacional, o que acabou por gerar uma estagflação⁵.

Esta linha de pensamento refletiu consideravelmente nas políticas do BM e FMI, na medida em que tais instituições eram fortemente influenciadas

⁵ “Estagflação é a situação na economia de um país na qual a estagnação ou o declínio do nível de produção e emprego se combinam com uma inflação acelerada.” (SANDRONI, 2010, p.313)

pelas principais economias capitalistas, principalmente a norte americana. Ambas as instituições passaram, então, a receitar para os países em crises fiscais, como os asiáticas e latino americanos, políticas calcadas no livre mercado e na iniciativa privada. Feita esta análise dos primórdios do pensamento pode-se delinear um panorama do Consenso de Washington.

3 O CONSENSO DE WASHINGTON

Os cenários políticos, econômicos e sociais das décadas de 1970 e 1980 são férteis a uma mudança de paradigma acerca das políticas públicas recomendáveis. Ao longo da década de 1980 o Estado passou não mais a ser visto como a solução dos diversos problemas econômicos e sociais. Foi possível argumentar que uma maior intervenção estatal não logrou sucesso na alocação de recursos, na obtenção de uma alta taxa de crescimento econômico, na melhor distribuição de renda e na manutenção da estabilidade econômica. O Coeficiente de Gini⁶ demonstraria, inclusive, que países em que a intervenção estatal era alta não obtiveram resultados muito melhores do que aqueles em que o papel do setor público era mais limitado. Ademais, problemas como desemprego, inflação, desequilíbrio macroeconômicos e má distribuição de renda afetaram profundamente as nações (TANZI, 1997)

Políticas econômicas foram, então, amplamente revistas e discutidas, afim de reformar a natureza da intervenção estatal na economia para, assim, convergir e ir de encontro com os postulados econômicos em destaque na época. Delineados estes contextos, cabe aqui abordar a agenda política e econômica que condensou todo este ideário neoliberal no final da década de 1980.

Em novembro de 1989 diversos funcionários do governo norte americano e de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, foram convocados pelo "Institute for International Economics" a se reunirem em Washington com o propósito de avaliar as reformas econômicas a serem

⁶O Coeficiente de Gini é uma "medida de concentração, mais frequentemente aplicada à renda, à propriedade fundiárias e à oligopolização da indústria. (SANDRONI, 2010).

executadas na periferia do capitalismo, ou seja, nas nações que estariam sob forte influência das instituições que ali participaram e dos Estados Unidos. Desta reunião, intitulada "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", formou-se um conjunto de receitas políticas e estratégicas de desenvolvimento consubstanciadas em uma ideologia neoliberal para ajustar os países em desenvolvimento em crise, principalmente os latino-americanos. (BATISTA, 1994)

Este pacote de recomendações foi, então, denominado pelo diretor do instituto que promoveu o encontro, o economista inglês John Williamson, como Consenso de Washington. J. Williamson cunhou este termo ao elencar as principais diretrizes a serem seguidas pelos países em dificuldades. Esta lista de medidas nada mais seria do que um mínimo denominador comum de políticas públicas e econômicas. Em que pese sua tese tivesse um caráter inicialmente acadêmico, acabou-se por tornar um amplo receituário seguido por diversas agências internacionais para viabilizar a concessão de créditos aos países endividados. (WILLIAMSON, 2003)

O Consenso de Washington está fundamentado em três grandes elementos. O primeiro é a estabilização macroeconômica, no intuito de reduzir a inflação e controlar as contas públicas. O segundo envolve reformas estruturais, tais como: desregulamentação dos mercados, privatização, abertura comercial e financeira e eliminação de tarifas e subsídios afim de deixar os preços livres. Destaca-se, aqui, a importância da abertura externa, tanto comercial, com a livre mobilidade de bens e serviços, quanto a financeira, permitindo a livre entrada e saída de capitais. Destes dois grandes pontos, tem-se o terceiro, que seria o resultado consequente de maiores investimentos e de crescimento econômico. Acreditava-se, assim, que menores intervenções e regulamentações desencadeariam, de maneira natural e harmônica, um maior desenvolvimento econômico.

Deste modo, conforme explica Petrônio Portella Filho, a agenda de reforma neoliberal deveria seguir sempre três grandes premissas,

"(i) os desajustes econômicos resultam sempre de excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público;

- (ii) a liberalização da economia durante a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios explosivos nem aumentar o fardo do ajustamento
- (iii) as dívidas externas devem ser pagas *in totum* para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários” (FILHO, 1994, p.107)

Com base nessas premissas, o FMI e o Banco Mundial queriam uma ampla redução do déficit público e do balanço de pagamentos via contração da demanda interna. Como o peso do governo e das estatais parecia demasiado para os cofres públicos, seus gastos deveriam ser reduzidos. Isto, aliado à liberalização da economia, iria estabilizar a economia e atrair mais investimentos. Embora os tipos de reformas tenham variado em certos países, pode-se resumir as principais. (FILHO, 1994)

John Williamson (2004b) listou dez delas: disciplina fiscal, liberalização do setor financeiro, abertura comercial, privatizações, reforma tributária, direito à propriedade intelectual, reordenamento nas prioridades dos gastos públicos, desregulamentação da economia, taxas de câmbio competitivas e atração de investimento direto estrangeiro (IDE).

Estas dez reformas seriam necessárias para que os países acompanhassem uma economia mundial mais globalizada comercialmente e, assim, permitissem a entrada de um intenso fluxo de capitais internacionais. Sua não adoção implicaria em penalizações e mesmo não concessão de empréstimos por parte de instituições financeiras multilaterais envolvidas. (MELO; LOPES; MARQUES, 2012)

Estas medidas teriam por escopo alcançar uma retomada no nível de investimentos e, assim, garantir um crescimento mais sustentável. Para que isto fosse viável, um equilíbrio macroeconômico e uma queda na inflação teriam que ser buscados. É o que se depreende do relatório anual do BM de 1990.

“It has also become clear that the reduction of macroeconomic disequilibria and inflation is a necessary condition for the recovery of investment and growth. All countries that have been recovering or growing steadily over the past thirty months have had an average inflation rate of under 30 percent a year over the past five years.” (BANCO MUNDIAL, 1990, p.130)

A reforma neoliberal proposta pelo Consenso de Washington possibilitaria aos países em dificuldades serem recompensados pelo sistema internacional globalizado ao captar investimentos externos, terem maior acesso ao mercado mundial, e melhorar suas poupanças nacionais. Vale acrescentar que as reformas disciplinadas pelo Consenso de Washington estão, portanto, assentadas no neoliberalismo, onde o Estado, agora coadjuvante na economia, deverá salvaguardar os direitos individuais, a livre iniciativa e a livre concorrência, ou seja, a liberdade econômica e os direitos de propriedade dos indivíduos. Para que isto fosse possível, acreditava-se que o Estado deveria desinchar-se, diminuindo sua ingerência no mercado e nos agentes econômicos. Seria implementado, assim, um modelo mais próximo ao de livre mercado e livre comércio, onde políticas públicas e econômicas privilegiariam a iniciativa privada como elemento central. (LIE; THORSEN, 2002)

As principais instituições internacionais que assumiram um importante papel ao comandar e auxiliar este processo de reformas neoliberais foram os organismos multilaterais FMI e Banco Mundial. Tais instituições foram capazes de assumir esta posição, pois eram elas que concediam créditos aos países em dificuldades. Os países que mais recorreram a empréstimos destas instituições foram os da periferia do sistema capitalista, como os asiáticos e os latino americanos. Ambos os grupos tiveram que adequar e alinhar suas políticas, em graus diferentes, aos interesses do Banco Mundial e FMI.

É válido abordar a natureza destas duas instituições que cancelaram o Consenso de Washington, no intuito de entender as motivações de suas ideologias.

3.1 BANCO MUNDIAL E FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Em que pese o nome Banco Mundial (BM) ser apenas de 1975, sua origem provém do Acordo de Bretton Woods em 1944. Foi neste época que ocorreu a fundação do Banco Internacional para Reconstrução e

Desenvolvimento (BIRD) e passou a vigorar um novo sistema monetário internacional voltado à reconstrução das economias solapadas pela Segunda Guerra Mundial. No seu início o Banco estava voltado apenas para o chamado Plano Marshall, com o propósito de fornecer empréstimos para os países europeus. Os principais responsáveis pela estruturação do Banco foram H. D. White e John M. Keynes. No que diz respeito a sua origem, é válido expor a lição de Moffitt (1984):

“O Banco Mundial foi planejado para facilitar essa reconstrução, emprestando a áreas devastadas para reconstruir estradas, pontes e outras infraestruturas. Como garantia de bom procedimento dos devedores, os países, antes de conseguirem empréstimos do Banco Mundial, eram obrigados a fazer parte do FMI. Como o Fundo, o Banco era uma indelével instituição americana. Os Estados Unidos colocaram a base das verbas iniciais, e a sobrevivência financeira do Banco Mundial dependia do sucesso de suas emissões de títulos em Wall Street. O melhor meio para uma boa recepção desses títulos era colocar homens conhecidos e de confiança de Wall Street na direção do Banco. Sendo assim, seus primeiros presidentes foram os banqueiros Eugene Meyer, Eugene Black e o advogado de Wall Street, John McCloy.” (MOFFITT, 1984, p. 25)

Cria-se, então, uma instituição financeira internacional capaz de promover vultuosos empréstimos de acordo com as necessidades de cada projeto, além de proporcionar assistência técnica e assessorias na condução das políticas econômicas.

Hoje o Grupo BM é constituído por sete organizações, que possuem estruturas administrativas, poder de decisão e alcance político distintos. São elas: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Agência Internacional de Garantias de Investimento (AMGI), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Instituto Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção.

O BIRD é a estrutura mais importante e antiga do BM, sendo seu papel, além de realizar os investimentos, fornecer garantias financeiras, construir análises da viabilidade do projeto e assistência técnica após implementado. Suas fontes de recursos são basicamente três. A subscrição do capital por parte dos Estados-membros, os ganhos provenientes dos

empréstimos, e, principalmente, a venda de títulos, que correspondem a cerca de 80% do total de recursos. (PEREIRA, 2010)

Em 1955 origina-se o Instituto Banco Mundial (IBM), outrora chamado de Instituto de Desenvolvimento Econômico, fruto do suporte dados pelas fundações Ford e Rockefeller. Sua intenção é realizar treinamentos e investir em capital humano para uma melhor formulação e condução de políticas econômicas. A Corporação Financeira Internacional (CFI), criada em 1956 como uma organização complementar, tem como principal propósito ajudar o setor privado nos países em desenvolvimento que carecem de aval do poder público. Seus recursos, que são oriundos da venda de títulos, são convertidos em empréstimos a preços de mercado. (PEREIRA, 2010). Sua criação visou ampliar o campo de atuação do BM.

A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) foi criada logo em seguida, em 1960, no intuito de realizar empréstimos de longo prazo, de trinta a quarenta anos, e com carência de até dez anos. As taxas utilizadas estão abaixo das de mercado, tendo em vista que os créditos, oriundos de doações de países de alta renda e ressarcimento de créditos próprios, se destinam a países mais pobres. Logo, os principais critérios para sua concessão são a insolvabilidade do país e os níveis de pobreza da população medido em termos *per capita*. E em 1966 é estruturado o Centro Internacional para Conciliação de Divergências (CICDI). Sua função é mediar conflitos, buscando conciliação em casos de litígios entre Estados, instituições públicas e investidores privados. Sua adesão é discricionário e sua sentença soberana e obrigatória, não admitindo apelação. Sua importância está exatamente por funcionar como uma câmara de arbitragem, possibilitando uma rápida e eficaz solução de controvérsias. (PEREIRA, 2010)

Em 1988 é instituída a Agência Multilateral de Garantias de Investimento (AMGI), com o propósito de ser uma seguradora que garantisse a segurança de investimentos externos e viabilizar a expansão de empresas transnacionais. Além de cobrir um investimento por até noventa anos, atua também na assessoria a governos em matérias como o não cumprimento de contratos por parte do poder público, restrições à repatriação de lucros e expropriação e desapropriação de bens. Por final, em 1993 é formalizado o Painel de Inspeção para investigar alguma denúncia que surja em relação a

externalidades negativas que os projetos financiados pelo BM possam ocasionar. Fiscaliza-se, assim, diversas possíveis irregularidades internas no planejamento de projetos.

Tendo como atual presidente o sul coreano Jim Yong Kim, o BM possui uma estrutura ímpar no que se refere ao poder de decisão do grupo. O poder de voto de cada membro é definido não somente pelo capital subscrito (segundo o peso da economia e da renda *per capita*), mas também pela força política dos Estados na economia mundial. Logo, os Estados Unidos são a principal força de influência em sua direção, sendo seu maior acionista, com o total de 15.02% do total de votos (IBRD, 2013). O BM possuía um grande alinhamento com a proposta de reforma neoliberal de equilíbrio macroeconômico, queda de inflação, e crescimento econômico nos países em desenvolvimento. Conforme será demonstrado, seus objetivos não foram em certa medida alcançados, ficando as reformas restritas a alguns setores e em grau aquém do desejado.

Outra instituição de suma importância na disseminação da ideologia do Consenso de Washington foi o Fundo Monetário Internacional (FMI). Também criado em 1944, o FMI é composto hoje por 184 nações, que contribuem para um fundo com uma quota. Este fundo é, então, utilizado pelo FMI para conceder empréstimos a economias em desequilíbrio no balanço de pagamentos. Estes empréstimos são realizados para alcançar alguns objetivos, como promover a cooperação monetária global e assegurar uma estabilidade financeira e cambial para evitar crises com consequências globais. Ademais, o FMI se propõe a fomentar e facilitar o comércio internacional, afim de elevar os níveis de emprego, reduzir a pobreza e promover desenvolvimento econômico sustentável.

A condição para que certa nação receba os empréstimos do FMI é estar alinhada com suas diretrizes. O FMI irá praticar uma constante vigilância na economia devedora, além de pressionar por políticas econômicas de seu interesse. Tendo como sede a cidade de Washington, D.C., o FMI fornece, ainda, mecanismos de consulta e colaboração para a resolução de problemas financeiros complexos, oferecendo assistência técnica e treinamento em países membros.

Dentre os principais objetivos do FMI estão: assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional através da colaboração e consulta em questões monetárias internacionais; facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional; promover altos níveis de emprego e crescimento econômico sustentável; reduzir a pobreza em todo o mundo; e estabelecer um sistema multilateral de pagamentos para as transações correntes entre os países membros. (FMI, 2013)

A Assembleia de Governadores, composta por um representante titular e um alternado, é a responsável por tomar as decisões que irão assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional. Seu diretor-presidente é, por tradição, sempre um cidadão europeu. Isto se coaduna com o fato de que o diretor do BM é frequentemente norte-americano. Há uma diretoria executiva, na qual vinte e quatro membros tem como competência estudar as situações econômicas dos países que necessitam ajuda e monitorar o resgate afim de garantir que seus objetivos sejam alcançados. Destes assentos, oito são permanentes e dezesseis bienais. A influência dos Estados Unidos é grande, sendo esta a única nação com poder de veto.

A Assembleia de Governadores é, ainda, assessorada pelo Comitê Interino e pelo Comitê de Desenvolvimento, os quais se reúnem duas vezes ao ano para auxiliar os trabalhos referentes às transações de recursos. Estes, por sua vez, são chamados de Direito Especial de Saque (DES), e funciona apenas entre os Bancos Centrais, podendo ser trocado por moeda corrente caso o FMI conceda um aval. (IMF, 2011)

Existem diversas formas para viabilizar um financiamento a um país com as contas públicas em desequilíbrio. A mais comum é o Acordo Stand-by (SBA), que é uma assistência financeira para financiamentos diretos de doze a dezoito meses, a taxa de juros baixas. Com prazo de pagamento de três a cinco anos, a SBA compõe-se de uma carta de intenções ou memorando e um *stand-by arrangement*. Na carta, o Estado solicitante faz seu pedido e expõe as políticas monetárias e fiscais que irá aplicar. O FMI ficará inteirado, assim, dos propósitos do programa de estabilização, de que forma a inflação e o déficit público serão combatidos e qual a taxa de emissão de moeda. Desta forma, será estabelecido uma projeção para o crescimento econômico.

Já o *stand-by arrangement* é a decisão formal da diretoria executiva do FMI para o pedido da carta. Nela o FMI irá detalhar o objeto do crédito, a quantia liberada, a duração do financiamento, as obrigações que o Estado solicitante terá de cumprir, os valores das comissões pagas ao fundo, além das possibilidades de quebra contratual que poderá suspender o direito de saque. Durante estas tratativas, o FMI costuma enviar uma missão ao Estado solicitante afim de entender a real situação do país e avaliar as alternativas.

Existem, ainda, outros tipos de financiamento, tais como: Programa de Contenção de choques externos (ESF) para evitar flutuações no preço de commodities ou crises no comércio; Programa de Financiamento Ampliado (EFF) para resolver problemas no balanço de pagamento; Programa de Financiamento para redução da pobreza e desenvolvimento (PRGF) para as nações mais carentes; Programa de Financiamento de reserva suplementar (SRF) para resolver desequilíbrios causados por ataques especulativos por exemplo; e Assistência Emergencial para catástrofes naturais ou conflitos militares.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo principal do Consenso de Washington tal qual propalado por seus idealizadores e defensores é a promoção e manutenção da estabilidade macroeconômica através de amplas reformas estruturais neoliberais capazes de diminuir a participação do poder público na economia e reduzir sua intervenção. O controle da inflação e das contas públicas evitariam flutuações monetárias indesejáveis por influenciarem negativamente no fluxo de investimentos. Com uma correta disciplina nos gastos públicos e liberalização de certos setores da economia se alavancariam os investimentos e maior crescimento econômico seria gerado.

Para viabilizar as reformas e alcançar os objetivos, o BM utiliza, em parceria com o FMI, o chamado Programa de Ajustes Estruturais (PAE). Os PAEs são os instrumentos que estas instituições dispõem para condicionar a concessão de recursos aos países endividados à execução dos planos

definidos pelos seus gestores. Os programas implementam uma ação conjunta para transformar as políticas econômicas e sociais dos Estados.

3.2.1 Disciplina Fiscal

A proposta de austeridade nas contas públicas é visto com muito rigor no Consenso de Washington. O conservadorismo em evitar gastos passa por uma redução e melhor uso dos gastos do governo. Diminuir drasticamente os dispêndios estatais e atingir um superávit fiscal primário são objetivos defendidos pelo BM e FMI. Para tornar isto possível, os Estados em dificuldades teriam que iniciar uma reforma fiscal que reduzisse a necessidade de rolagem da dívida pública a custos crescentes ou mesmo reduzisse a rigidez nas taxas de juros. Assim, os déficits seriam menores e, por conseguinte, novos financiamentos através de novos endividamentos públicos seriam reduzidos. Aliado a este processo, as expectativas dos agentes econômicos melhorariam, pois a crença na capacidade de pagamento da dívida por parte do Estado seria maior. E ao honrar seus títulos financeiros, ele reduziria as taxas de juros pagas em novos títulos públicos.

Em que pese esse tenha sido um modelo ideal arquitetado pelo BM e FMI, não foi o que aconteceu na prática. Dado que a relação entre os gastos do governo e o PIB é um bom indicador do tamanho do governo na economia, pode-se afirmar que seus gastos não diminuíram. Entre os países desenvolvidos a participação do gasto público em relação ao PIB aumentou no período de 1970 a 1995. Tal aumento foi na ordem de 65% nos países integrantes do G7 (OMAR, 2001). Em seu relatório anual de 1991, o BM reconhece que os esforços nesta área não foram suficientes. Para uma reestruturação do setor público, a eliminação do déficit fiscal seria fundamental. (BANCO MUNDIAL, 1991)

Aliado a isto está o aumento da dívida pública em relação ao PIB. Tanto nos países do G7, como na União Europeia e na OCDE, a dívida pública cresceu consideravelmente. O funcionalismo público acompanhou

estes gastos expandindo-se a níveis muito maiores do que no período anterior à proposta neoliberal.

A proposta de Williamson (2004b), de haver um “budget déficit...small enough to be financed without recourse to the inflation tax” acaba por fracassar em muitos países. Independentemente da política econômica utilizada, ortodoxa ou heterodoxa, com cambio fixo ou não, se deveria promover metas inflacionárias muito baixas afim de alavancar a retomada dos investimentos nos países latino americanos e asiáticos.

Na América Latina muitas medidas foram tomadas neste contexto, como políticas de contenção salarial, cortes nos gastos correntes e investimentos, restrição monetárias e creditícia, e juros elevados. Um ponto a destacar dos planos anteriores ao modelo neoliberal, é na política cambial. Na década de 1980 incentivou desvalorizações para estimular as exportações, enquanto na década de 1990 receitava valorizações para aumentar as importações em uma economia cada vez mais exposta ao mercado internacional. Isto ajudou no combate à inflação, como, por exemplo, no caso brasileiro, enquanto expôs a economia a elevadas taxas de juros para cobrir os desequilíbrios da balança comercial.

Ressalta-se, portanto, que a contenção salarial diminuiria os custos do setor privado, e que os juros elevados atrairiam a entrada de investimento direto estrangeiro, com o propósito de buscar o financiamento do aumento das importações (facilitadas pela valorização cambial) e pagamento da dívida externa.

3.2.2 Liberalização do Setor Financeiro

A liberalização financeira doméstica seria crucial para um crescimento econômico sustentável. Buscava-se priorizar o mercado para que este alocasse os recursos financeiros de maneira ótima e determinasse as taxas de juros. Esta desregulamentação pode ser subdividida em abertura financeira interna e externa.

A abertura financeira interna seria feita por um conjunto de reformas como a privatização de bancos estatais, a desregulamentação de estruturas de passivos, a redução de reservas compulsórias e de determinadas restrições orçamentárias e a eliminação de créditos dirigidos e preferenciais. Buscava-se, com isso, dar maior autonomia aos bancos privados para que operações financeiras ficassem mais livres de regulamentos e barreiras. (WILLIAMSON, 2004b, p.6)

Feitas estas reformas seria resolvido o problema da escassez de poupança interna. A desregulamentação financeira juntamente com a reforma fiscal do Estado completariam o que se chama de desrepressão financeira interna. Esta, que é o controle da taxa de juros por mecanismos fora do mercado (artificialmente baixa), chegaria ao fim viabilizando um aumento de poupança que serviria para financiar o investimento.

Esta reforma recebeu muitas críticas por ser muito muito prematura em certos países e sem qualquer tipo de supervisão. É o caso da Argentina, por exemplo, onde se mostrou ser um verdadeiro fracasso. Williamson admite que falhou ao não enfatizar a necessidade de um acompanhamento com instituições sólidas neste processo.

Já a abertura financeira externa tinha como objetivo aumentar a facilidade com que empresas multinacionais, especuladores, bancos e financeiras poderiam adquirir ativos e passivos expressos em moeda estrangeira. Além disso, priorizava-se a abertura dos mercados financeiros nacionais a não-residentes, de modo a dar o máximo de apoio à entrada de Investimento Direto Estrangeiro (IDE).

Como consequência da abertura financeira, algumas consequências eram esperadas. Uma grande entrada de capitais faria aumentar as reservas internacionais, instrumentalizando o governo a atuar no mercado cambial, mantendo a taxa de câmbio em um nível conveniente para evitar a inflação. Por outro lado, haveria uma maior vulnerabilidade das economias ao ambiente macroeconômico externo. A elevação de passivos externos e a livre flutuação do dólar fizeram com que diversos países convergissem seus esforços para a remediação de efeitos desestabilizadores da flutuação do

câmbio, destacando as políticas econômicas que contornassem a inflação, como o aumento da taxa real de juros⁷.

3.2.3 Abertura Comercial

A abertura comercial serviria para diminuir as barreiras no comércio internacional de bens e serviços. Ela seria realizada por etapas. Primeiramente seria eliminada de maneira gradual as quotas de importação, podendo ser transformadas em tarifas. Reduzidas as barreiras não-tarifárias, se aplicaria uma plena conversibilidade em conta corrente. A abertura comercial destaca-se, portanto, pela completa rejeição do uso de quotas de importação e pelo interesse em reduzir sobremaneira as tarifas e barreiras às importações e exportações.

Analisando o caso brasileiro, Gustavo Franco (1996), defende que, aliado com a entrada de IDE, a abertura comercial traria maior dinamismo tecnológico ao país, pois a economia estaria aberta a uma feroz concorrência internacional. Assim, as empresas nacionais teriam que se adaptar para melhorar sua eficiência.

Se antes o Estado Desenvolvimentista era o indutor de crescimento ao promover a substituição de importações, agora o crescimento se daria graças à oferta. Esta abertura auxiliaria, ainda, na estabilização da economia, pois, ao abrir a economia para a concorrência internacional, se bloquearia os lucros extraordinários de empresas nacionais protegidas. Este seria o chamado viés deflacionista, indispensável para o combate à inflação. (FRANCO, 1996)

O resultado inevitável desta abertura comercial das economias foi um aumento do consumo de bens e serviços via importações, e a desestruturação de determinados setores produtivos ineficientes.

⁷ A taxa de câmbio valorizada aumenta as importações, gerando déficit em conta corrente. O governo passa, então, a forçar a redução das importações, reduzindo o crescimento da economia em favor da estabilidade. Isto é feito por uma taxa de juros maior e restrição ao crédito.

3.2.4 Privatizações

A privatização de empresas estatais seria outro pilar fundamental na proposta neoliberal defendida pelo FMI e BM. Ela diminui a intervenção estatal em sentido estrito e, assim, promove a atuação da iniciativa privada. A justificativa para que fosse feita era que as empresas estatais, além de onerosas demais, não acompanhavam as condições do mercado ao não conseguirem realizar os investimentos necessários para adquirir bens de capital mais modernos e fomentar inovações no processo produtivo.

Isto acontecia em decorrência das limitações do investimento público, em um cenário de crescente dívida pública e busca por disciplina fiscal. A necessidade de realizar investimentos para a absorção de novas tecnologias e aumento da competitividade via inovação não poderiam ser, portanto, arcados pelo poder público.

O contexto na década de 1990 permitia afirmar que a iniciativa privada já estava muito mais fortalecida e capacitada a fazer frente a essas novas necessidades. Certos setores fragilizados da economia passaram a contar com a presença da iniciativa privada, o que acabou desincentivando a participação e auxílio do Estado. Queria-se evitar, assim, o efeito *crowding-out*, segundo o qual a atuação do Estado poderia desestimular o investimento privado. Para Chossudovsky (1999), a privatização tem a seguinte natureza:

“A privatização das empresas estatais está sempre vinculada à renegociação da dívida externa do país. As paraestatais mais lucrativas são assumidas pelo capital estrangeiro ou por *joint-ventures* frequentemente em troca da dívida (...). O capital internacional obtém o controle e/ou a propriedade das empresas estatais mais lucrativas a um custo muito baixo.”
(CHOSSUDOVSKY, 1999, p.55)

Williamson (2004a, p.10) destaca que o processo de privatização teve sucesso em duas dimensões, “in raising efficiency and profitability of the privatized enterprises, and in increasing coverage and access to privatized utilities”. Afirmar, ainda, que em razão do sentimento nacionalista muito presente nas sociedades latino americanas, a transferência de empresas públicas a multinacionais de países desenvolvidos por si só já gerava fortes

críticas. Críticas estas reforçadas pelo equivocado andamento do processo, com indícios de irregularidades como corrupção e monopólios.

Constata-se que a crise fiscal foi uma importante causa das privatizações para tentar resolver o problema da dívida pública e atingir a estabilização. Acreditava-se que o desequilíbrio das contas públicas e a necessidade de emissão monetária para refinarçar a dívida causa uma inflação indesejada. E esta era a principal motivação da privatização, reduzir o estoque da dívida para evitar a emissão monetária e não acelerar a inflação.

Entretanto, dada a forma pela qual esta reforma foi implementada, a dívida em muitos países não foram amenizadas pelas privatizações, pois o seu aumento está ligado ao pagamento dos encargos, com o pagamento de juros ao capital emprestado. Este peso crescente dos serviços financeiros frustrou de certa maneira as intenções almejadas nas privatizações. (FILGUEIRAS, 2002).

Esta reforma, muito usada pelos governos Reagan e Thatcher, foi muito impopular por diversos motivos, como o sentimento de que a riqueza local deve ter como proprietário o Estado. Ainda que persista toda esta controvérsia a respeito das privatizações, fato é que ela foi amplamente realizada na década de 1990, especialmente nos países latino-americanos.

3.2.5 Reordenamento das prioridades dos gastos públicos

Esta proposta implicava em realocar os gastos públicos a setores que julgava-se serem mais importantes ou menos interessantes e atrativos à iniciativa privada. Em detrimento do protecionismo e da burocracia, defendia-se a diminuição dos gastos públicos em subsídios indiscriminados e dos gastos em defesa e administração, por exemplo. Tais verbas deveriam ser alocadas em áreas como saúde, educação e infraestrutura.

O acesso ao financiamento promovido pelo FMI e BM dependia desta mudança de prioridades. Os gastos públicos com políticas sociais e trabalhistas, como no caso de direitos dos trabalhadores, deveriam ser

reduzidos. A preocupação destas instituições não era estabelecer cortes indiscriminados nos gastos públicos, mas sim direcioná-los a setores em que o retorno econômico se justificasse. Segundo Williamson (2004a), este desejo em melhorar a eficiência dos gastos públicos não logrou resultados ao longo da década de 1990, pois pequenas reduções em certas áreas não representaram uma melhor qualidade de gastos em outras.

A reestruturação do setor público passaria necessariamente pela tentativa de melhorar a eficiência dos gastos e serviços públicos, de modo a complementar a atividade privada e criar ambientes propensos ao desenvolvimento do setor privado. Levantamento de recursos e créditos para o financiamento do setor privado seria importante para a melhoria na qualidade de vida e redução da pobreza. (BANCO MUNDIAL, 1991, p.67).

3.2.6 Demais reformas: Reforma Tributária, Direito à Propriedade Intelectual, Desregulamentação da economia, Taxa de câmbio competitiva e Atração de Investimento Direito Estrangeiro

A reforma tributária não se desenvolveu por completo, dada a dificuldade dos países em desenvolvimento em elaborar novos ordenamentos. A fraqueza institucional e a morosidade do legislativo fizeram com que esta reforma ficasse limitada a uma série de medidas paliativas. Buscou-se a simplificação fiscal, a redução de impostos diretos para as empresas e a redução de impostos de importação. Tais medidas seguiram as tendências da abertura comercial, ao invés de reformulações em já ultrapassados códigos tributários.

No que se refere à propriedade intelectual, Williamson defendeu no Consenso de Washington a sua expansão a baixos custos. Sua intenção era tornar viável o seu acesso ao setor informal da economia, afim de que seus lucros impulsionassem sua expansão. Para tanto, usou a análise do economista peruano Hernando de Soto. Para este economista, a ausência de leis eficazes de propriedade faz com que seja necessário esconder a atividade das autoridades. E disto resultam diversas consequências

negativas. A fuga em registrar legalmente determinada atividade faz com que o crédito a juros baixos praticamente inexista, além de inviabilizar a captação de recursos no mercado financeiro. Ademais, a não cobertura de seguros e o receio em ser extorquido por funcionários públicos corrupto fazem com que os custos aumentem. (DE SOTO, 2000)

O direito à propriedade, por ser a base de uma economia capitalista, é que irá fornecer aos agentes econômicos os lucros de patentes e demais direitos. Possibilitará, assim, a entrada dos mais carentes na legalidade e a sua participação no mercado creditício e securitário. Um sistema simples, eficaz e pouco burocratizado seriam importantes. Neste cenário, uma legislação que proteja fortemente a propriedade privada seria crucial para desincentivar a informalidade.

Já a desregulamentação da economia de uma maneira geral representa uma maior autonomia para a iniciativa privada. São diversas medidas capazes de diminuir os custos dos empresários, como a flexibilização da legislação trabalhista com a redução de direitos e poderes de sindicatos, marcos regulatórios mais avançados e melhor elaborados afim de propiciar um melhor ambiente para novos investimentos e a entrada de novos concorrentes. Outra reforma importante é a da previdência pública. A onerosidade deste setor era vista como um entrave para o crescimento econômico. Amplas mudanças na sua legislação, como maior idade e tempo de contribuição para aposentadoria, e redução dos valores pagos, seriam necessárias para aliviar as contas públicas.

A necessidade de se obter uma taxa de câmbio competitiva era importante para alavancar o crescimento das exportações. A abertura financeira, ao provocar a entrada de capital externo, fez com que houvesse uma valorização da taxa de câmbio. Isto auxiliaria no controle dos preços, pois com insumos importados mais baratos os custos de produção interna seriam reduzidos. Este cenário fez com que as economias de países em desenvolvimento ficassem muito atentas com o problema da inflação. Este se tornaria um aspecto controverso, pois ressalta-se que a preocupação do FMI e do BM era pelo câmbio flutuante, livre mobilidade de capitais e pela estabilidade cambial, afim de evitar desequilíbrios e prejuízos interna e externamente.

Por fim, a capacidade de uma economia em atrair Investimento Direto Estrangeiro está diretamente associada à necessidade de suprir a carência de poupança interna. A crise fiscal que assolava os países em desenvolvimento fez com que praticamente inexistisse qualquer reserva de capital. Logo, suas capacidades de investimento estavam praticamente esgotadas. A liberalização financeira externa viabilizou a entrada de investimentos para suplantando este problema. A crítica neste ponto está se tais investimentos foram efetivamente produtivos ou meramente especulativos.

A agenda de reforma neoliberal, proposta pelo FMI e pelo BM consistem, portanto, não só em amenizar os desajustes econômicos atacando os excessivos gastos públicos, mas também liberalizar as economias latino americanas e asiáticas para que, na medida em que as dívidas externas eram pagas, os investimentos voltassem a promover crescimento. Assim, este novo ideário de pensamento a ser seguido como condição destes empréstimos iria trazer uma estabilidade macroeconômica capaz de concretizar as reformas estruturais e, conseqüentemente, alcançar maior crescimento econômico.

4 O PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON

Em decorrência dos fracassos das reformas neoliberais, severas críticas foram direcionadas ao Consenso de Washington, afim de argumentar por sua insuficiência em garantir um crescimento econômico satisfatório, aliado com a redução da pobreza e da desigualdade. O FMI e o BM acabaram por aceitar tais críticas e a mudar de discurso. Ambas as instituições admitem que os países foram incapazes de evitar as crises financeiras, em certa medida por não terem completado todas as reformas necessárias. Acaba, assim, a direcionar a responsabilidade do fracasso aos países que não conseguiram implementar as reformas em sua totalidade, seja por morosidade do sistema político, seja por falta de interesse.

A abrangência do Consenso de Washington variou para cada país, sendo possível afirmar que atingiu os países latino americanos

principalmente no aumento da abertura comercial, redução da inflação, privatizações e valorização cambial com a entrada de IDE. Entretanto, tanto nestes países como nos desenvolvidos, como os integrantes da OCDE, constatou-se que o papel do Estado aumentou e que todo o ataque para sua redução não logrou êxito.

No período de 1970 a 1995 o gasto público cresceu 76% nos países da União Europeia. O tamanho do governo na França passou de 46,1% do tamanho do PIB em 1980, para 53,9% em 1995. Isto demonstra o aumento da presença estatal no tamanho do PIB e o fracasso em reduzir os dispêndios públicos. Ao mesmo tempo, a proporção da dívida pública em relação ao PIB também cresceu nestes países, passando na Itália, de um nível de 82,3% em 1985, para 124,7% em 1995. (OMAR, 2001) Um ponto que justifica em parte este aumento da participação estatal, é o fato de que os governos de países industrializados não foram capazes de reduzir os gastos sociais, como programas de saúde, previdência e educação. Isto evidencia a preocupação em melhorar a distribuição de renda da população e atender a uma demanda por serviços públicos de uma sociedade cada vez mais rica. Destaca-se, ainda, a existência de uma população mais velha, o que onera a seguridade social. (OMAR, 2001).

Na América Latina, este modelo neoliberal permitiu a ascensão de governos como que primavam por políticas antiinflacionárias, com cortes de gastos públicos, altas taxas de juros e privatizações. O que se viu, porém, foi uma semi-estagnação econômica, grandes déficits públicos, crescimento do endividamento público e uma maior concentração de renda. Isto acabou por enfraquecer as economias e a aumentar os problemas sociais em razão do enfraquecimento do aparato público de bem-estar social. (MELO; LOPES; MARQUES, 2012)

As crises financeiras e a frustração em alavancar o crescimento econômico desencadearam a queda de diversos governos. Na Argentina, Menem se deparou com déficits em conta corrente de 50% do PIB, e na balança comercial. Aliado à desconfiança de investidores, os déficits nas contas internas acabaram por secar os investimento diretos. Como resultado, houve a declaração de suspensão do pagamento da dívida externa em 2002.

No caso do Brasil, houve um crescimento da dívida interna de mais de R\$267 bilhões de 1994 a 1998. (MELO; LOPES; MARQUES, 2012)

Aliado a isto está o fato de que a autonomia das empresas privadas teve uma forte resistência com as regulações, na medida em que estas foram vistas como fundamentais para melhorar o bem-estar social, prevenir externalidades e diminuir as incertezas e assimetrias de informação. Dada uma concentração de mercado cada vez maior em áreas essenciais, como energia e telecomunicações, o Estado passou a se preocupar mais em regular tais setores afim de manter o bem-estar social.

Entendido que a agenda de reformas neoliberais não surtiram o efeito esperado, restou às instituições reformularem seus receituários, afim de proporcionarem um novo impulso às reformas que julgam ser necessárias. Antes de adentrar no Consenso de Washington “aumentado”, ou seja, aquele posterior ao fracasso do Consenso de Washington, cabe analisar quais foram as principais críticas a ele dirigidas.

4.1 Críticas ao Consenso de Washington

O Consenso de Washington foi visto pelos seus críticos como uma verdadeira imposição de reformas que não estariam de acordo com as condições sociais, políticas e econômicas da sociedade que iria aplicá-la. Neste sentido, Williamson (2004b, p. 6) descreve que os críticos sugeriam que as reformas “were being imposed on them rather than being adopted at their own volition because they recognized that those were the reforms their countries needed”. Denominado de “one size fits all”, acreditava-se que esta fórmula genérica obteria sucesso em qualquer país e em qualquer contexto. Mas não foi o que aconteceu.

O autor Ha-Joon Chang (2004), em seu livro “Chutando a Escada”, defende que os países industrializados, que agora defendem os mecanismos pró-mercado, não utilizaram estas políticas no início de suas industrializações. Estes estariam tão somente tentando dificultar que os demais países empreendessem as mesmas políticas utilizadas na Revolução

Industrial do século XVII e XIX. Os países desenvolvidos estariam “chutando a escada” dos países em desenvolvimento, afim de se beneficiarem de um comércio mais livre e desigual. Chang afirma, ainda, que a causa para o subdesenvolvimento seria a inexistência de instituições adequadas. As “políticas de boa governança” defendidas posteriormente pelo BM e FMI, melhorias na eficiência e eficácia de políticas públicas, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa, seriam não a causa, mas o resultado do crescimento das economias em desenvolvimento.

Por outro lado, a proposta neoliberal logrou alguns resultados em outros quesitos em prol da estabilização e da disciplina fiscal. Percebeu-se um aumento no número de privatizações, uma maior liberalização do comércio internacional com a queda de barreiras comerciais e uma maior liberalização financeira e de investimentos diretos estrangeiros. Tudo isto aliado ao fato de que a preocupação em manter a inflação reduzida e a disciplina fiscal passaram a ser o principal engajamento dos países em desenvolvimento, mesmo que sacrificando o crescimento econômico. (MELO; LOPES; MARQUES, 2012)

Neste ponto vale citar as conclusões de Williamson:

“In terms of which reforms were widely implemented, there was a widespread attempt to tighten fiscal policy, extensive financial and trade liberalization, virtually universal elimination of restrictions on inward foreign direct investment, a lot of privatization, and quite a bit of deregulation. The things that got most widely neglected were reforming public expenditure priorities, maintaining a competitive exchange rate, and extending property rights to the informal sector. As already confessed, my formulation of tax reform failed to address the main issue. Let me emphasize that offering this summary is not intended to imply that the ten reforms in my list were everywhere the ten most important or urgent issues.” (WILLIAMSON, 2004a, p.12)

O insucesso em conduzir os países em desenvolvimento a uma trajetória de desenvolvimento econômico, aliado à redução da pobreza e da desigualdade, fez com que a proposta neoliberal fosse muito criticada e desgastada. A diversas críticas que lhe foram dirigidas, baseadas principalmente no aumento da desigualdade social, perda de competitividade e maior exposição a crises externas, causaram um esgotamento das

reformas neoliberais. Aliadas a isto estão as crises financeiras e cambiais de diversos países na década de 1990.

Os economistas adeptos da Teoria da Dependência, como Theotônio dos Santos e André G. Frank, identificaram o Consenso de Washington como uma dominação dos países desenvolvidos sobre as nações periféricas, que estão em um estágio de incipiente industrialização. Nesta relação de submissão, o Consenso de Washington serviria para determinar as funções das economias em desenvolvimento. (SANTOS, 2004) Estas, especializadas em produtos de baixo valor agregado, exportariam mais-valia e recursos naturais a preços irrisórios. Esta dependência política e econômica explicaria o atraso dos países periféricos, que estariam impossibilitados de crescer por terem as suas “escadas chutadas”.

Os resultados frustrantes do Consenso de Washington refletiram em uma quase estagnação econômica dos países que o adotaram. A dívida pública cresceu como nunca, o déficit público continuou preocupante e a concentração de renda atingia um nível alarmante.

No caso específico do Brasil, o BM reconhece que apesar da estabilização dos preços, sucesso de 1994 a 1998, ter possibilitado uma queda na pobreza, a desigualdade aumentou muito e a taxa de desemprego praticamente dobrou em relação aos níveis de 1990. (BANCO MUNDIAL, 2000). O Consenso de Washington logrou, via manutenção da inflação, baixa redução da pobreza absoluta, mas pecou nas políticas de bem-estar social, enfraquecidas com a ideologia neoliberal. O Estado passou, então, a tentar a reduzir a pobreza ao focar as políticas nos mais pobres sem visar sua erradicação. As políticas sociais deram lugar, assim, a programas de combate à pobreza, no intuito de reduzir os efeitos das reformas estruturais. (MELO; LOPES; MARQUES, 2012)

Com esta fragilização econômica e social dos países, o FMI e o BM viram, então, surgir uma inevitável necessidade de reformular suas diretrizes de base neoliberal, afim de defender outra proposta de desenvolvimento econômico. Foi, assim, criado o termo Pós Consenso de Washington para descrever o conjunto de medidas, que não foram disciplinadas pelo Consenso de Washington e que seriam necessárias para alavancar o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Esta versão

“aumentada” do Consenso de Washington viria a abordar temas esquecidos como, por exemplo, os problemas sociais e as reformas institucionais, conforme será demonstrado a seguir.

4.2 O novo pensamento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial

A reformulação do Consenso de Washington levou o FMI e o BM a recomendarem outras medidas no intuito de promover uma trajetória de desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento.

Isto somente foi possível devido à constatação de problemas cruciais nas recomendações do ideário neoliberal. Para chegar a esta conclusão, um importante fato aceito pelo FMI foi que a desigualdade, muito alta na década de 1990, leva somente a mais violência e a instituições mais fracas, o que acabaria por prejudicar a habilidade de um país em responder a choques econômicos externos. (FMI, 2005).

No relatório apresentado em 2005, o FMI admite que os resultados provenientes das políticas do Consenso de Washington foram muito fracos em razão de fatores globais aliados a vulnerabilidades domésticas. A volatilidade nos fluxos de capital, como consequência da liberalização financeira, acabou por determinar tal resultado. O FMI defenderia, então, que os modelos a serem seguidos são os de países que lograram um crescimento da renda per capita na década de 90, como México e Chile. Mas mesmo nestes países, ainda não ficou provado qualquer melhora na pobreza e na distribuição de renda. (FMI, 2005)

Diante destes fatos, o FMI continuou a sugerir um receituário parecido, mas mais atento às carências locais dos países. Os remédios seriam os seguintes: priorizar a mudança institucional para fortalecer o sistema político característico de cada nação, reduzir a corrupção em todas os setores da administração pública e melhorar a eficiência na gestão pública; fortalecer o sistema de metas de inflação e câmbio flutuante; conceder maior autonomia aos bancos centrais, aumentar o crédito; desenvolver os mercados

financeiros; flexibilizar o mercado de trabalho; reduzir as dívidas; melhorar a posição fiscal; e aumentar a abertura comercial. Os últimos quatro pontos seriam uma tentativa de consolidar e ampliar estas reformas, bem como destacar sua importância.

O Pós-Consenso de Washington marca, então, este novo posicionamento do FMI e do BM. Se antes a primazia era pela atuação do setor privado, nos anos 2000 passaram a advogar pelo caráter complementar entre o mercado e o Estado. As capacidades institucionais do Estado passaram a ganhar ênfase nas novas reformas, delineadas agora por questões sociais.

A ênfase de que as instituições importam para um crescimento a longo prazo aumentou em razão de diversos estudos recentes, como os de Acemoglu, Johnson e Robinson's (2001). Cientes da importância das instituições, o FMI e o BM reconheceram a necessidade em aumentar a lista de reformas com itens neste contexto. Segundo Rodrik, as instituições estão profundamente assentadas na sociedade e são de difícil transformação, principalmente em países em desenvolvimento onde elas ainda são mais recentes. Assim, Rodrik (2006) listou itens que marcaram este Consenso de Washington "aumentado", que visam otimizar práticas institucionais em várias áreas, tais como: governança corporativa, combate à corrupção, flexibilização da legislação trabalhista, promover acordos perante a OMS, bancos centrais independentes e metas de inflação, bem como metas para a redução da pobreza. (RODRIK, 2006).

Aliado a este novo cenário, o Pós-Consenso de Washington trouxe duas grandes propostas, uma de cunho mais moderado, defendida pelo departamento latino-americano do BM e outra mais radical, proposta por Stiglitz (1999).

Na primeira, Williamson defende que as reformas de primeira geração, ou seja, do Consenso de Washington, obtiveram êxito em recuperar o crescimento e eliminar a hiperinflação. Como o fracasso foi na redução da pobreza e da desigualdade, seria necessário apenas completar a agenda de reformas com as seguintes propostas: melhorar a qualidade do setor público, fortalecer o marco regulatório com respeito aos investimentos privados,

promover o desenvolvimento de sistemas financeiros mais eficientes e melhorar a qualidade de investimentos em capital humano.

Nesta proposta, os economistas, além de continuarem a defender basicamente as privatizações, a disciplina macroeconômica, a desregulação e a abertura comercial e financeira, voltaram suas atenções para a diminuição da pobreza e desigualdade, e prevenção e combate de crises financeiras.

Nesta vertente, a explicação para o fracasso econômico da América Latina na década de 1990 residiria na incapacidade dos países em evitar as crises financeiras, e não propriamente nas reformas. As reformas em si não atingiram um grau suficiente para que gerassem os resultados esperados. (WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004). Seria fundamental uma modernização do Estado para que fosse forte o suficiente para apoiar o desenvolvimento dos mercados. Para alcançar esta condição, o Estado deveria melhorar a infraestrutura institucional, garantir a segurança e priorizar os cidadãos mais marginalizados, como os de baixa renda.

Destaca-se que a estabilização macroeconômica continuou sendo um norte desta agenda, cabendo à política fiscal a função de estabelecer políticas anticíclicas. Além da implementação de metas de inflação e taxa de câmbio flutuante, defende-se que o mercado de capitais e os bancos devam preencher determinada carência de entrada de capitais, de modo a direcionar a poupança privada para setores estratégicos.

Esta linha, ainda, critica pesadas apreciações reais da moeda e apoia taxas de câmbio competitivas, onde caberia aos países explorarem cada vez mais acordos comerciais. Por final, cabe ao Estado garantir a educação de qualidade para todos os cidadãos. Para tanto, investimentos inteligentes, um modelo administrativo gerencial, menor corrupção e uma maior liberalização da legislação trabalhista, afim de impulsionar os empregos formais, seriam cruciais. (WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004)

As reformas institucionais iriam variar de acordo com a necessidade de cada país, podendo atingir sistemas políticos, administrações públicas, sistemas judiciais, sistemas de saúde e educação e sistemas financeiros e tributários. Nota-se que a reforma nos sistemas tributários seria de muita importância para a melhoria na distribuição de renda, na medida em que

possibilitaria cobrar impostos progressivos aos ricos e distribuí-los na forma de benefícios sociais aos menos privilegiados.

A outra vertente afirma que as políticas do Consenso de Washington foram incompletas e até mesmo contraproducentes. O objetivo único do Consenso de Washington de alcançar o desenvolvimento deveria ser alargado, de maneira a incluir o desenvolvimento sustentável, igualitário e democrático. Nesta linha, diversas lições poderiam ser extraídas da crise do leste asiático e pela maneira com que os governos reagiram. As crises dos anos 1990 não são originárias da intervenção governamental, mas sim na subestimação da regulação financeira e da governança corporativa.

Stiglitz (1999), defende, assim, que perseguir a estabilização macroeconômica e a liberalização seria um trade-off. A inflação não teria que ficar abaixo de 15%, pois não haveria correlação entre inflação inferior a este patamar e um crescimento alto. Logo, as medidas de austeridade que buscavam a estabilização estariam na contramão de um crescimento de longo prazo. Ademais, a origem da instabilidade macroeconômica não seria a inflação, mas sim a fragilidade do setor financeiro.

O receio em atingir uma recessão econômica fez com que Stiglitz se preocupasse em criticar os meios pelos quais a estabilidade seria alcançada. Admite que o Consenso de Washington conseguiu uma estabilidade do produto e emprego, mas critica que os custos econômicos e sociais para este sucesso foram muito altos. As reformas liberais na economia, por ignorarem um aspecto crucial para seu bom funcionamento, acabaram igualmente produzindo tais custos. A ausência de competição e de uma efetiva economia de mercado em setores que foram amplamente abertos geraram distúrbios sociais e políticos.

No que se refere ao sistema financeiro, Stiglitz revela que a estabilidade econômica seria viável somente com uma estrutura regulatória que não restringisse a competição e que promovesse a eficácia de um sistema financeiro robusto. Tal mudança deveria ocorrer por etapas e com cautela. Nas palavras do economista, “redesigning the regulatory system, not financial liberalization, should be the issue.” (STIGLITZ, 1999, p.106)

Dada a necessidade de complementação dos setores privado e público, caberia ao Estado promover um melhor funcionamento dos

mercados, corrigindo suas falhas através da modernização e reorientação das funções estatais. O autor aponta algumas medidas que seriam desta natureza: promoção da educação, estabelecer uma rede de proteção social, diminuir a degradação do meio ambiente e auxiliar nos investimentos em infraestrutura. Stiglitz conclui, assim, que, além de ser necessário sair do receituário comum do FMI e do BM e criar uma agenda fora destes padrões, os economistas, por não terem todas as respostas possíveis, deveriam ser mais despretensiosos.

O próprio FMI admite, em um artigo elaborado por James Boughton, que o Consenso de Washington foi um termo não muito acurado para expressar o conjunto de ideais propostas pelo FMI e BM. Este termo, ao congregar e uma maior liberalização nos fluxos de capitais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, acabou por criar um aspecto controverso. Os mesmo países que se beneficiaram pela entrada de capitais foram os que sofreram com as crises financeiras na segunda metade da década de 1990, devido à perda de confiança e consequentes retiradas de capital. (FMI, 2004)

O FMI e o BM afirmavam que a livre mobilidade de capitais seria um ingrediente essencial para a política econômica. Assim, reconheceram que defendiam fortemente a liberalização dos sistemas financeiros afim de favorecer a movimentação de capitais, a qual traria benefícios a todos os países. Mas, em razão das crises, em especial a crise financeira asiática, estes organismos mudaram de opinião. Na medida em que aumentou a fuga de capitais com a desconfiança dos agentes privados, os esforços para abrir as contas de capitais perderam força e deixaram de ser encorajados. (FMI, 2004)

4.3 CRÍTICAS

Assim como no Consenso de Washington, a agenda do Pós-Consenso de Washington sofreu algumas críticas.

No que se refere à primeira proposta, defendida pelo BM e pelos autores Williamson e Kuczynski, pode-se afirmar que ficaria marcada por algumas contradições. Os objetivos originários e as políticas de ajuste estrutural, como a desregulação e a desvalorização, caminham em sentido oposto ao dos novos objetivos, ou seja, os sociais de diminuição da desigualdade e pobreza.

O ponto central está no fato de que as políticas restritivas de demanda tão amplamente defendidas colocam obstáculos para a redução da pobreza, pois dificultam sobremaneira o aumento de investimentos públicos em capital humano e atrapalham a retomada de crescimento em razão dos altos juros.

A segunda proposta elaborada por Stiglitz foi alvo de críticas igualmente. Primeiramente, ela é criticada por ser uma teoria muito ampla e supostamente aplicável a todos os países em desenvolvimento, sem identificar as reais necessidades locais. Ao apenas afirmar que a estabilização macroeconômica deve ser idealizada com o propósito de evitar a recessão, Stiglitz não especifica as medidas necessárias para alcançar tal estabilização não recessiva.

Stiglitz peca, também, ao deixar de oferecer maiores detalhes de como deveria acontecer a gradual liberalização financeira e abertura comercial. Ademais, ao propor mecanismos para evitar a transferência do poder do setor público para um setor privado, não dá o devido enfoque na discussão do peso relativo das esferas públicas e privadas.

O Pós-Consenso de Washington foi, então, marcado pela tentativa de completar o Consenso de Washington, inserindo questões sociais e institucionais para a formulação das políticas. O pensamento liberal conservador continua a dar caráter ortodoxo às políticas em busca de estabilização econômica. Assim como o Consenso de Washington, o Pós-Consenso deixa alguns pontos à margem. Na esfera internacional, seria preciso discutir a solução dos problemas da dívida externa de vários países, bem como analisar o acesso de países periféricos aos mercados dos países desenvolvidos e como aqueles conseguiriam proteger seus mercados internos. No âmbito interno, praticamente inexistiu uma discussão acerca da viabilização de um sistema fiscal mais progressivo.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do século XX a intervenção do Estado na economia mudou afim de atender anseios políticos, econômicos e sociais de cada época. A busca por emprego e elevado crescimento econômico fez com que as economias capitalistas utilizassem instrumentos fundamentados em um modelo de intervenção keynesiano. Deste modelo derivou-se o chamado Estado Desenvolvimentista, que prevaleceu no pós-segunda guerra e se estendeu até meados da década de 1970, fazendo do setor público a responsabilidade em assegurar a estabilidade da demanda e fomentar o desenvolvimento econômico, seja atuando diretamente na produção de bens e serviços, seja indiretamente por políticas fiscais e monetárias.

A ampliação dos direitos sociais, a elaboração de novas e modernas legislações trabalhistas e o maior acesso a serviços públicos na saúde e educação marcaram a ascensão do Estado de Bem-Estar Social. Aliado a isto está o sistema monetário internacional de Bretton Woods, que foi capaz de garantir maior estabilidade às moedas nacionais dos países envolvidos com a guerra e conceder maior poder aos governos que buscavam perseguir o crescimento econômico e concretizar os compromissos com o bem-estar social

Os anos 1970, junto com as crises do petróleo, marcaram uma gradual mudança de paradigma com a crescente dificuldade em sustentar um aparato estatal voltado para aqueles objetivos. O fim da ordem econômica de Bretton Woods marcou o início de um sistema de câmbio flexível, o que acabou por levar a uma grande instabilidade e volatilidade nos mercados financeiros, aumentando os fluxos especulativos de capital ao longo dos anos 1980.

A efervescência do debate econômico acabou desencadeando uma mudança do foco das políticas econômicas. Se antes o pensamento econômico era baseado no uso de políticas keynesianas, passou a ser caracterizado por um amplo interesse em defender as forças do mercado e rejeitar interferências estatais consideradas desnecessárias, inúteis ou mesmo prejudiciais. Denominada de neoliberalismo, esta corrente marcou a experiência de muitos países na política econômica a partir dos anos 1980.

Países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos, foram marcados ideologicamente pelo receituário propagado pelo Consenso de Washington na tentativa de conseguirem acesso a empréstimos do FMI e Banco Mundial que os salvassem de profundas crises de balanço de pagamentos. Como condição, tais instituições exigiam a reforma de diversas áreas de acordo com os seus interesses.

O insucesso das reformas neoliberais nos países latino americanos foi marcado por crises financeiras e cambiais ao longo da década de 1990. Em que pese as medidas terem sido efetivadas em graus diferentes em cada país, nem mesmo uma possível sequencia ótima de implementação seria suficiente para retomar uma trajetória de crescimento econômico na região.

Na virada do século entraria em voga, então, o Pós-Consenso de Washington, responsável por dar nova sustentação teórica e ideológica ao projeto neoliberal original. Ao “aumentar” a lista de reformas necessárias, o Pós-Consenso de Washington se dividiu em duas frentes, a caracterizada e defendida por Williamson e Kuczynski, e a outra por Stiglitz. Ao defenderem o caráter complementar do mercado com o Estado, acabaram dando ênfase às questões sociais e à recuperação das atuações estatais através do fortalecimento institucional. A ênfase em fortalecer as instituições nos países latino americanos decorria do fato de que os princípios democráticos ainda eram muito recentes e, como consequência, suas práticas institucionais eram frágeis. Nota-se que este fortalecimento tinha por objetivo principal atender as carências sociais da população e não somente garanti maior vigor para as reformas do consenso “original”.

Ambos os Consensos possuem igual fundamento, qual seja buscar a estabilização macroeconômica por meio do controle da inflação e da busca de superávit fiscal. Esta seria uma condição necessária mas não suficiente para se conseguir uma retomada no nível de investimento e, por conseguinte, de desenvolvimento. Para aumentar o investimento seriam necessárias reformas estruturais pró-mercado, para que o setor privado se tornasse o protagonista do desenvolvimento econômico.

As reformas tiveram diferentes graus de implementação e variaram em cada país. Pode-se afirmar que a abertura comercial e a abertura financeira auxiliaram no combate à inflação. Aquela por viabilizar mais competição de

produtos externos com a produção doméstica, e esta, via entrada de capital externo, por desencadear a valorização da taxa de câmbio, reduzindo os custos da produção interna.

A desregulamentação do mercado de trabalho auxiliou, também, o combate inflacionário por reduzir os encargos trabalhistas, mesmo que a um custo social muito alto. Em certa medida as privatizações tiveram responsabilidade no esforço estabilizador por auxiliar no abatimento do estoque da dívida pública.

Entretanto, os esforços para evitar um processo inflacionário permissivo acabou por tornar as políticas econômicas muito obcecadas com a inflação. Com o sacrifício do produto e da geração de emprego, o que se presenciou foi uma dificuldade em conseguir retomar uma trajetória de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos.

O fracasso da proposta neoliberal prova que o capitalismo não conseguiria por si só resolver a questão da pobreza e da desigualdade sem o auxílio do Estado. O caminho mais correto é, então, reforçar o caráter complementar do setor público com o privado. Corrigir falhas de mercado e fortalecer as instituições são tarefas que acreditamos serem essenciais do poder público para que um ambiente mais propício a investimentos seja criado. Dessa maneira, se faz imprescindível que o Estado, através de políticas de inclusão social e prestação de serviços públicos essenciais, consiga conceder uma qualidade de vida satisfatória a toda a população.

O alerta a ser feito é até que ponto o Estado poderá onerar-se para sustentar todas as políticas e programas que lhe é esperado que cumpra. Compartilho a visão do FMI e do BM de que os tributos são a principal fonte de recursos do Estado, uma vez que a emissão de títulos e moeda possuem limitações como a disposição dos investidores e inflação. Para tanto, é recomendável que o sistema tributário não seja muito complexo e oneroso demais, a ponto de deixar o setor privado menos competitivo e, assim, atrasar o desenvolvimento econômico. É nesta simbiose entre setor privado e público que deverá haver um equilíbrio e divisão de responsabilidades, conformando, assim a intervenção estatal na economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. "The Colonial Origins of Comparative Development" *American Economic Review*, 2001

BANCO MUNDIAL. "Relatório Anual de 2011 do Banco Mundial. Ano em Perspectiva." Disponível em: <
http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315497380273/WBAR11_YearInReview_Portuguese.pdf> Acesso em: 17/05/2013.

BANCO MUNDIAL. "Relatório Anual de 1990 do Banco Mundial" Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/1990/01/700363/world-bank-annual-report-1990>> Acesso em: 22/05/2013.

BANCO MUNDIAL. "Relatório Anual de 1991 do Banco Mundial" Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/1991/09/699880/world-bank-annual-report-1991>> Acesso em: 22/05/2013.

BANCO MUNDIAL. "Vozes dos pobres: Brasil. Relatório Nacional, 2000. Disponível em: <
<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1124115102975/1555199-1124138866347/brazilpr.pdf>> Acesso em 18/05/2013.

BATISTA, Paulo Nogueira. "A visão neoliberal dos problemas latino-americanos". 1994. Disponível em: <
http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em: 02/05/2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional". São Paulo: Editora 34, 2002.

CARVALHO, Fernando J. Cardim; SICSU, João; SOUZA, Francisco E. P. de; PAULA, Luiz F. R. de; STUART, Rogério. "Economia Monetária e Financeira. Teoria e Política". 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CHANG, Ha-Joon. "*Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*". São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CHOSSUDOVSKY, Michel. "A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial." São Paulo: Moderna, 1999.

DE SOTO, Hernando. . "The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else". New York: Basic Books, 2000.

DIAS, Marco Antonio. "James Buchanan e a política na escolha pública". São Paulo: Ponto-e-vírgula, v.6, 2009.

FILHO, Petrônio Portella. "O ajustamento na América latina: crítica ao modelo de Washington." Lua Nova n.32, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n32/a07n32.pdf>> Acesso em: 19/05/2013

FRANCO, Gustavo H. B. "A inserção externa e o desenvolvimento". 1996. Disponível em: <www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf> Acesso em: 12/05/2013.

FROYEN, Richard T. "Macroeconomia". 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. "Articles of agreement of the International Monetary Fund". Washington D.C.: International Monetary Fund, 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>>. Acesso em: 09/05/2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. "*Estabilização e Reforma na América Latina: Uma Perspectiva Macroeconômica sobre a Experiência desde o Início dos Anos 90*". 2005. Disponível em: <www.imf.org> Acesso em: 27/05/2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. "*Factsheet*". 2013. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/facts/glancep.pdf>> Acesso em: 29/05/2013.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. "The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution". IMF Working Paper, 2004.

GRAU, Eros Roberto. "A Ordem Econômica na Constituição de 1988". 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. "História do Pensamento Econômico". 24.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

HUGON, Paul. "Evolução do Pensamento Econômico". 9.ed. São Paulo: Atlas. 1967.

IBRD. "International Bank for Reconstruction and Development Voting Power of Executive Directors. Washington D.C.: World Bank, 2013. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDEdVotingTable.pdf>> . Acesso em: 25/05/2013.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. "Economia Internacional: teoria e política". 8.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

LIE, Amund; THORSEN, Dag Einar. "What is Neoliberalism?" Department of Political Science University of Oslo, 2002. Disponível em:

<<http://folk.uio.no/daget/What%20is%20Neo-Liberalism%20FINAL.pdf>>
Acesso em: 02/05/2013.

MELO, William; LOPES, Jonathan Félix R.; MARQUES, Guilherme R. G. "O paradigma neoliberal sabotador: o Consenso de Washington na América Latina." In: Seminário da Red de Estudios de la Economía Mundial, São Paulo, 2012.

MOFFITT, Michael. "O Dinheiro do Mundo. De Bretton Woods à beira da Insolvência". Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

OMAR, Jabr H. D. "O papel do governo na economia". *Revistas Fundação de Economia e Estatística*. v.29, n.1, 2001.

ORTIZ, Gaspar Arinõ. "Economía y Estado: crisis y reforma Del sector público". Madrid: Marcial Pons, 1993.

PEREIRA, João M. M. "O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro". 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINHO, Diva Benevides et al. "Manual de Economia". 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIK, Dani. "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?". Harvard University, January 2006.

SANDRONI, Paulo. "Dicionário de Economia do Século XXI". 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANTOS, Theotonio dos. "Do Terror à Esperança: Auge e declínio do neoliberalismo". São Paulo: Idéias & Letras, 2004.

SMITH, Adam. "A Riqueza das Nações". São Paulo: Abril Cultural. Os Economistas. v.I. 1983.

STIGLITZ, J.E. "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus". *Revista de Economia Política*, vol.19, n.1 (73), jan/mar, 1999.

TANZI, Vito. "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective". IMF Working Paper, 1997.

WILLIAMSON, John. "*The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*". Practitioners of Development. 2004a. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>> Acesso em: 15/04/2013.

WILLIAMSON, John. "A Short History of the Washington Consensus". Conference From the Washington Consensus towards a new Global Governance. Barcelona, 24-25, 2004b. Disponível em:

<<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>> Acesso em: 15/04/2013.

WILLIAMSON, John. "Depois do Consenso de Washington: Uma Agenda para Reforma Econômica na América Latina", 2003. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/williamson0803.pdf>> Acesso em: 15/04.2013.

WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKI, P. "*Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*". São Paulo: Saraiva, 2004.