Instituto de Economia
Universidade Federal de Uberlândia

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

# DO CONSENSO KEYNESIANO AO PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON

GRASIELA CRISTINA DA CUNHA BARUCO

Uberlândia – MG
2005

# Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

# Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington

Grasiela Cristina da Cunha Baruco

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia

Orientador: Dr. José Rubens Damas Garlipp

Uberlândia – MG

2005

# Do Consenso Keynesiano ao Pós-Consenso de Washington

Grasiela Cristina da Cunha Baruco

Banca Examinadora Constituída pelos professores:

_____

Dra. Leda Maria Paulani (FEA/USP)

_____

Dr. Niemeyer Almeida Filho (IE/UFU)

_____

Dr. José Rubens Damas Garlipp (IE/UFU)
Orientador

# RESUMO

O trabalho faz um "balanço" da trajetória Consenso Keynesiano – Pós-Consenso de Washington, mostrando que a intervenção estatal, sob a forma de política econômica, que havia prevalecido no pós-segunda guerra como forma de garantir a conciliação de interesses capitalistas e da classe trabalhadora, e de regular a atividade econômica, mantendo elevados os níveis de crescimento/desenvolvimento econômico, é profundamente questionada nos anos que se seguem graças à emergência de uma nova institucionalidade econômica-financeira e à hegemonia de um novo projeto político de sociedade, o neoliberalismo. Assim, os compromissos políticos que vigoraram durante o Consenso Keynesiano, que eram com o pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais, são abandonados após a crise dos anos 1970, diante da implementação das reformas estruturais emanadas do Consenso de Washington e reafirmadas no Pós-Consenso de Washington. Sendo que, um dos principias compromissos assumidos pela política econômica desde então é com a manutenção da estabilidade monetária, nem que para isso outras variáveis macroeconômicas sejam sacrificadas.

*La crítica como tal no necesita esclarecer ante sí misma su objeto, pues sabe perfectamente a qué atenerse con respecto a él. Esta crítica no se comporta como un fin en sí, sino como medio para un fin. Su tónica esencial es la de la indignación, su tarea esencial la denuncia de la realidad.*

Karl Marx

## AGRADECIMENTOS

Ao povo brasileiro, que financiou meus estudos durante toda a minha vida e, nos últimos dois anos por intermédio da CAPES, meu curso de mestrado. Muito obrigada!!!

Aos meus pais e ao Lê, vocês foram e continuam sendo essenciais!

Aos meus avós, Dalvina, Maria, Nestor e José.

A Tata, Maria Luísa, Tio Nei, Yuri, que são muito especiais na minha vida. A Queu, Piero, Maurício, Ana Laura, Tia Maria, Adriana, Souza, Raquel... e a todos da minha (imensa) família que, embora não estejam aqui citados, são muito importantes para mim.

Ao professor José Rubens, pela sua generosidade intelectual e incentivo ao conhecimento.

A todos aqueles que foram meus professores e colegas de estudo. Agradecimento especial merecem Niemeyer, Vanessa e Marisa, que considero grandes mestres e amigos.

A todos os funcionários do Instituto de Economia, especialmente à Tereza, Carlinhos, Álvaro, Aninha e Vaine.

A todos os amigos que conheci em Uberlândia, Silvana e Josué, Lucila, Paulo Beijinho, Tião, Rogério, Cinthia, Jaque, Monaliza, Tatiana, Chicão, Eliomar, Antonio Maria, Vitorino, Adir... Vocês são as melhores partes da minha história!

A professora Leda Maria Paulani, pelas suas considerações acerca desse trabalho e, principalmente, pela pessoa encantadora que é.

Agradecimento especialíssimo merece o Marcelo pelo seu imenso companheirismo, em todos os sentidos! Nada disso seria possível sem você! Obrigada por tudo!!!

# INDICE

**Introdução** 01

**Capítulo 1 – O Consenso keynesiano** 06

1.1 – Algumas considerações acerca da teoria keynesiana 06

1.2 – Os Estados de bem-estar social (*welfare states*) 18

1.3 – Bretton Woods: auge e declínio 22

**Capítulo 2 – Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington e Estabilidade Monetária** 37

2.1 – A crise dos anos 1970 e o renascimento do liberalismo 37

2.1.1 – A crise dos anos 1970 37

2.1.2 – O renascimento do liberalismo 45

2.2 – Consenso de Washington, Pós-Consenso de Washington e Estabilidade Monetária 52

2.2.1- A seqüência ótima de abertura externa 57

2.2.2 - O caráter ortodoxo do Pós-Consenso de Washington 59

2.2.3- Estabilização e Reformas Estruturais 66

2.2.4 - Novo Classicismo e Teoria da Política Econômica Ortodoxa Atual 76

**Considerações Finais** 85

**Referências Bibliográficas** 91

# LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

**Capítulo 1 – O Consenso Keynesiano**


Gráfico 1.1 – Determinação clássica do emprego 08

Gráfico 1.2 – Mercado clássico de trabalho 09

Gráfico 1.3 – Mercado clássico de trabalho e demanda 10

Gráfico 1.4 – Mercado de fundos emprestáveis 11

Tabela 1.1 – Total dos Gastos Governamentais como porcentagem do PIB: Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão – 1938/1999 19

Tabela 1.2 – Crescimento do PIB per capita: Regiões, Países e Mundo – 1870/1998 30

Tabela 1.3 – Nível de desemprego nos países capitalistas avançados – 1950/1998 31

Tabela 1.4 – Inflação nos países capitalistas avançados – 1950/1998 31

Tabela 1.5 – Evolução dos eurodólares – 1964/1970 32


**Capítulo 2 – Neoliberalismo, Consenso e Pós-Consenso de Washington e Estabilidade Monetária**


Gráfico 2.1 – Taxas de Crescimento (%) – 1968/1984 40

Gráfico 2.2 – Taxas Médias de Crescimento por Período – 1950/1984 41

Tabela 2.1 – Evolução do preço do petróleo (dólar/barril) – 1970/1979 39

Tabela 2.2 – Formação bruta de capital fixo (%) – 1969/1977 41

Tabela 2.3 – Desemprego (% da população ativa total) – 1970/1982 42

Tabela 2.4 – Inflação (%) – 1970/1981 42

Quadro 2.1 – Estabilização e Reformas Estruturais na América Latina – 1985/1990 66

Quadro 2.2 – Estabilização e Reformas Estruturais na América Latina – 1991/1996 67

# INTRODUÇÃO

O período que se inicia com o fim da segunda guerra mundial e se estende até meados da década de 1970 é marcado pelo grande empenho das forças sociais e dos governos, principalmente dos países centrais do capitalismo mundial, em promover o crescimento/ desenvolvimento econômico com o intuito de evitar a repetição da grande depressão mundial ocorrida na década de 1930 e o avanço do socialismo. Nesse sentido, a intervenção estatal no pós-segunda guerra, sob a forma de política econômica, conciliava interesses capitalistas e da classe trabalhadora e regulava a atividade econômica, mantendo elevados os níveis de crescimento/desenvolvimento econômico.

Assim, o princípio 'intervencionismo estatal', prevalecente no pós-segunda guerra, está relacionado ao papel dos Estados Nacionais na sustentação do crescimento econômico, por meio do qual pôde ser mantido o compromisso político dos governos com o pleno emprego e com a ampliação dos direitos sociais, compromisso esse tido como a "pedra de toque" dos chamados Estados de bem-estar social (*welfare states*).

A influência da teoria keynesiana na construção dos fundamentos da intervenção do Estado na economia é quase consensual entre os intérpretes desse período. O mesmo não acontece quando se trata da influência concreta dessas idéias na explicação do *boom* do pós-segunda guerra mundial. Em que pese esta afirmação, é inconteste que o Keynesianismo ofereceu os alicerces para uma gestão macroeconômica mais compatível com os objetivos almejados pelos Estados Nacionais e para a constituição das políticas de bem-estar social (*welfare states*) implementadas em diversos países, principalmente do continente europeu. Assim, tais políticas são identificadas como características do Keynesianismo social, de sorte que, ainda que *welfare state* não seja idêntico a Keynesianismo, o mesmo se mostra compatível com a sua essência.

Para que o crescimento/desenvolvimento econômico fosse edificado, fez-se indispensável a constituição de uma nova ordem econômica internacional. Esse rearranjo da ordem econômica e financeira foi pactuado dentro do acordo de Bretton Woods, resultante da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de 1944, e

mostrou-se determinante para o crescimento/desenvolvimento econômico das principais economias capitalistas nos anos que se seguiram.

A supressão da ordem econômica e financeira egressa de Bretton Woods é uma das principias manifestações da crise capitalista dos anos 1970. Com a crise, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas exigia uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o Keynesianismo. A esta nova concepção de desenvolvimento, inspirada nas teses liberais - a este "novo liberalismo", portanto, convencionou-se denominar neoliberalismo. Apresentado tal contexto de reordenamento da ordem econômica mundial, todas as economias periféricas deveriam nela se engajar, e a garantia de inserção seria dada pela adoção do receituário de políticas neoliberais. Note-se que estas políticas são entendidas, supostamente, como a única forma dos países se enquadrarem neste novo mundo das finanças globalizadas (Carcanholo, 2002).

O neoliberalismo não deve ser interpretado como simples reedição do liberalismo clássico, posto que existem diferenças fundamentais entre eles, em especial porque o neoliberalismo abandona o campo ideológico e fundamenta um projeto político de sociedade, a ‘sociedade de mercado’, e também porque existem diferenças com relação à estrutura e às funções que se apregoa ao Estado. Por ora, é importante destacar que o neoliberalismo torna-se hegemônico não somente em termos teóricos e ideológicos, mas também sob a forma de políticas econômicas a serem adotadas.

Ao conjunto de receitas de políticas e estratégias de desenvolvimento defendidas pelas instituições egressas de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) e pelo governo do Estados Unidos, denominou-se Consenso de Washington. Foi através deste consenso que a concepção ideológica neoliberal se consubstanciou, no sentido de ter se tornado um receituário de medidas a serem implementadas na periferia do capitalismo. De acordo com Fiori (1997: 12), estas medidas podem ser compiladas em: estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; uma segunda medida dedicada ao que o Banco Mundial denominou de 'reformas estruturais', quais sejam, liberalização

financeira e comercial[1], desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e, por fim, como conseqüência necessária da adoção de tais medidas, haveria a retomada dos investimentos e o crescimento econômico. Este programa de estabilização e reforma econômica foi chancelado pelo FMI e pelo BIRD em mais de sessenta países de todo mundo.

Ainda que a concepção ideológica neoliberal tenha obtido grande repercussão nos países centrais, o que se observa é que houve a liberalização de seus fluxos financeiros como forma de financiar suas dívidas, mas a liberalização comercial e a redução da participação do Estado na economia não foram tão drásticas. Pelo contrário, o capital financeiro e industrial conseguiu se expandir nas últimas décadas graças ao apoio por parte dos principais Estados capitalistas. Já no caso dos países periféricos, mais especificamente os latino-americanos, a efetiva implementação do receituário de políticas neoliberais se inicia já na década de 1970, sendo o Chile o caso pioneiro. No entanto, após o fracasso retumbante da implementação de tais políticas na América Latina, o pensamento neoliberal passou por nova reformulação, e a esse novo conjunto de propostas convencionou-se denominar de Pós-Consenso de Washington.

É de se destacar, à luz do exposto, que tomamos por objeto do estudo a análise crítica acerca da profunda transformação sofrida pelo sistema capitalista mundial na segunda metade do século XX. Mais especificamente, nos propomos a analisar, primeiro, a influência das idéias keynesianas na construção dos fundamentos da intervenção estatal no pós-segunda guerra e a consolidação dos estados de bem-estar social. Na seqüência, analisa-se a brutal guinada na condução da política econômica mundial com a crise dos anos 1970, a partir da qual se observa a emergência de uma nova institucionalidade econômica-financeira e a hegemonia de um novo projeto político de sociedade, o neoliberalismo.

Assim esta dissertação procura mostrar que os compromissos políticos com o pleno emprego e ampliação dos direitos sociais que prevaleceram durante os "anos

---

[1] Nesse sentido, Cano (1999: 299) afirma que "o discurso ideológico utilizado foi que agora chegara a hora da periferia padronizar-se, igualando ao Primeiro Mundo. Para isso, necessitava daquele conjunto de reformulações, das quais a peça chave seria expor à concorrência internacional o aparelho produtivo nacional, para que ele ganhasse maior eficiência produtiva e competitividade. Explicavam também que isso era uma tarefa inevitável, necessária e inadiável, diante da globalização dos mercados internacionais. Ou seja, o imperialismo volta a atuar de forma mais dura, travestido de nova 'modernidade'".

gloriosos" do capitalismo são abandonados no pós 1970, dada sua incompatibilidade diante da adoção do receituário de políticas neoliberais, emanadas do Consenso de Washington e reafirmadas no Pós-Consenso de Washington. No entanto, mais que proceder a um mapeamento exaustivo das reformas neoliberalizantes, algo em boa medida já cumprido pela literatura crítica, buscamos mostrar que, diante desse novo contexto, um dos principais compromissos da política econômica passa a ser a manutenção da estabilidade monetária, o que prevalece na atualidade.

Para tanto, é preciso, de início, reconhecer o manifesto fracasso das políticas neoliberais adotadas nas últimas décadas em alcançar os objetivos a que se propuseram, quais sejam a retomada dos investimentos e do crescimento/desenvolvimento econômico. Antes, elas aprofundaram os problemas das economias periféricas, como na América Latina, em que pesem as diferenças históricas entre os países dessa região. Em sendo assim, a relevância do estudo reside em procurar contribuir com as análises que vislumbram espaços para a atuação de uma política econômica e uma opção nacional de crescimento/desenvolvimento alternativas àquelas de corte conservador, dado que entendemos não se sustentar a tese liberal-conservadora da 'única via', como bem demonstram as experiências de alguns países asiáticos. Assim, procuramos mostrar que quanto mais distante se estiver da superação da implementação das reformas de cunho conservador, destacadamente do compromisso com a estabilidade monetária, mais distante estará a superação do fracasso neoliberal.

A relevância do estudo se torna ainda mais justificável quando se consideram as propostas emanadas do Pós-Consenso de Washington, mais especificamente a proposta de Williamson e Kuczynski (2004), na qual os autores seguem defendendo como solução para os problemas suscitados pelas políticas neoliberais, uma vez mais, a disciplina macroeconômica, as privatizações, a desregulamentação do mercado de trabalho, as aberturas comercial e financeira, mas agora, no entanto, sublinhando a necessidade de se complementar as reformas, em particular na América Latina, com medidas que permitam maior ênfase no combate à pobreza e à distribuição de renda, assim como prevenir e combater as crises financeiras. Porém, a nosso juízo, estes autores não reconhecem a incompatibilidade entre as tradicionais políticas de ajuste estrutural e os "novos objetivos" de luta contra a pobreza e a desigualdade.

Com efeito, a referência teórica desta dissertação se desdobra do próprio objeto do estudo, com o que será analisada a literatura que versa sobre o Consenso Keynesiano, mais especificamente sobre a constituição dos estados de bem-estar social, bem como a literatura que trata da crise dos anos 1970 e da emergência do neoliberalismo até os dias atuais, com as recomendações de políticas emanadas do Consenso e do Pós-Consenso de Washington.

Para levarmos a cabo os nossos propósitos, além desta Introdução apresentamos dois capítulos, seguidos das Considerações Finais.

O primeiro capítulo analisa o legado das políticas keynesianas à constituição dos estados de bem-estar do pós-segunda guerra e a ordem econômica mundial pactuada em Bretton Woods. Na seqüência é analisado o desmonte da institucionalidade econômica e financeira pactuada no acordo de Bretton Woods, com o que passa a imperar sobre o sistema econômico e as políticas nacionais a lógica do sistema financeiro, o que Belluzzo (1995:16-7) denominou de “generalização e supremacia dos mercados de capitais".

Segundo afiança Fiori (1997: 118), "a partir daí, o mundo inteiro ingressou na chamada era das políticas deflacionárias, sob cuja égide nós estamos: moedas sobrevalorizadas, a inflação como inimigo principal, os equilíbrios macroeconômicos como um objetivo central de todos os governos e um desinteresse absoluto por crescimento/desenvolvimento e por emprego, que eram o grande objetivo da era keynesiana ou da era fordista. Isto é que foi invertido".

O segundo capítulo trata mais especificamente da crise dos anos 1970 e da ressurgência do liberalismo econômico. Para tanto, lançamos mão de alguns casos mais emblemáticos, principalmente dos países pertencentes à região latino-americana, com o que buscamos comprovar a tese aqui desenvolvida, segundo a qual a estabilidade monetária tornou-se um dos principais objetivos da política econômica dentro do receituário neoliberal, o que prevalece ainda nos dias atuais.

# CAPÍTULO 1

# O CONSENSO KEYNESIANO

O receio de que o fim da segunda-guerra mundial trouxesse de volta a crise econômica dos anos 1930 levou os governos das principais economias do bloco capitalista a adotarem medidas que tentavam prevenir as recessões. Por motivos políticos, deveria ser evitado o retorno do desemprego em massa característico do período da crise. Igualmente, os desequilíbrios sociais, em grande parte decorrentes da crise, deveriam ser amenizados. A formulação teórica desenvolvida por Keynes colocou os alicerces para uma gestão macroeconômica mais compatível com esses objetivos (ou compromissos), e os sistemas de gestão estatal nos quais estes compromissos vigoraram são denominados de *welfare states* (Estados de bem-estar social). No entanto, para que os governos nacionais fossem capazes de sustentar o crescimento/desenvolvimento econômico, fez-se necessário um reordenamento da economia internacional, pactuado no acordo de Bretton Woods em 1944. Destarte, os anos de prosperidade vividos no pós-segunda guerra são denominados de período do Consenso Keynesiano. O declínio do acordo de Bretton Woods explica, em grande parte, o desmantelamento dos Estados de bem-estar social e dos compromissos que neles prevaleciam.

## 1.1 - Algumas considerações acerca da teoria keynesiana

O esforço intelectual de compreensão dos fundamentos da riqueza de uma economia capitalista, empreendido pelo célebre economista inglês John Maynard Keynes, está contido em sua mais importante obra, *A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936, considerada um marco teórico de ruptura com a escola clássica de pensamento econômico.

A argumentação de Keynes acerca da forma como o nível de emprego é determinado numa economia capitalista diverge completamente daquela formulada pelos economistas clássicos[2].

No plano teórico mais abstrato, os clássicos procuram explicar a economia de mercado em seu estado de máxima perfeição, ou seja, trabalham num mercado em que prevalecem as condições de concorrência perfeita. Simplificadamente, tais condições são: 1) vendedores e compradores participantes nesse mercado estão sempre presentes em número tão elevado que nenhum deles consegue influenciar os preços; 2) todos os agentes conhecem todas as ofertas e demandas e 3) todos os agentes se guiam exclusivamente por condições econômicas procurando maximizar suas vantagens.

Dadas essas condições restritivas, para os teóricos clássicos[3], o nível de equilíbrio da produção, aquele que iguala oferta e demanda agregada (sempre a um nível condizente com o pleno emprego da força de trabalho)[4], é determinado por duas funções: de produção e a curva de oferta de trabalho. A função de produção (Y) relaciona o nível de produto (y) com o nível de emprego (N), supondo que o capital é fixo no curto prazo (K). Com o capital fixo no curto prazo, a função de produção irá exibir retornos decrescentes para o trabalho, ou seja, o crescimento do produto resultante do emprego de uma unidade adicional de trabalho irá decrescendo à medida que mais trabalho for empregado.

Tomando como dado que estamos trabalhando num mercado em que prevalecem as condições de concorrência perfeita e, portanto, que o objetivo das firmas é maximizar seus lucros, a curva de demanda por trabalho será derivada do nível de produção que iguala o custo marginal (Cmg) ao preço do produto (P). Entretanto, no caso em que o trabalho é o único fator variável de produção, o custo marginal é simplesmente a razão entre salário real (W/P) e o produto marginal do trabalho (PmgL). Desta forma, a condição de maximização de lucro descrita anteriormente (Cmg = P), pode ser reescrita da seguinte forma: W/P= PmgL. O nível de emprego, consistente com a maximização

---

[2] Keynes (1936:23, nota 1) estende a denominação de 'economistas clássicos' utilizada por Marx (1867), a qual designava Ricardo e James Mill e seus *predecessores*, para incluir os *seguidores* de Ricardo, como J.S.Mill, Marshall, Edgeworth e Pigou.

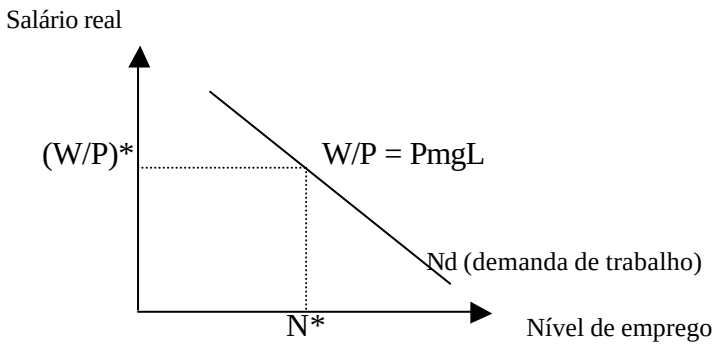
[3] A este respeito ver Morgan (1980) e Vercelli (1991).

[4] Entende-se que neste ponto (de pleno emprego) todas as pessoas dispostas a trabalhar, aceitando o nível de salário real vigente, encontrarão emprego.

de lucros, é determinado no ponto onde o salário real se iguala ao produto marginal do trabalho. Este é o primeiro postulado clássico.

O Gráfico 1.1 mostra a determinação do nível de emprego segundo os clássicos:

Gráfico 1.1 – Determinação Clássica do Emprego

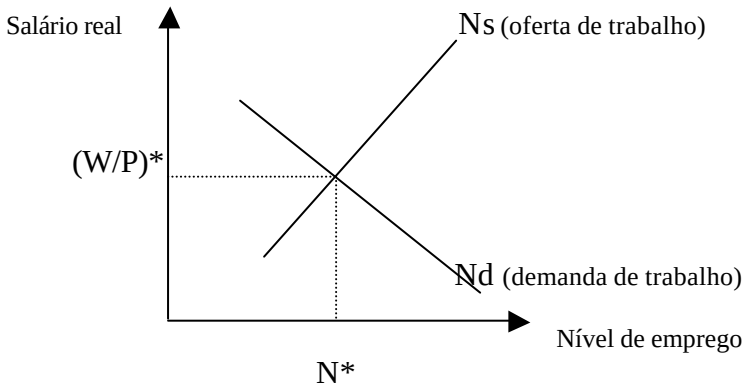



Como no modelo clássico os níveis de equilíbrio de emprego e salário real são determinados no mercado de trabalho competitivo, através da interação entre demanda e oferta de trabalho, devemos analisar como a curva de oferta de trabalho é determinada.

Segundo advoga a teorização clássica, os trabalhadores buscam a combinação de renda real (derivada das horas trabalhadas) e horas de lazer que maximize seu nível de utilidade. Esta renda é dada pelo salário real multiplicado pelo número de horas trabalhadas e o lazer pelo número de horas disponíveis menos o número de horas trabalhadas. Assim, quanto maior o número de horas destinadas ao lazer, menor o salário real (ou seja, menor será a renda); de forma análoga, quanto menor o número de horas de lazer e maior o número de horas trabalhadas, maior o rendimento, portanto o salário real (W/P) é uma função direta do número de horas de trabalho. Quando são somadas todas as curvas de oferta de trabalho individuais, tem-se a curva de oferta de trabalho agregada da economia.

O Gráfico 1.2 mostra a conformação do mercado de trabalho segundo os clássicos:

Gráfico 1.2 – Mercado Clássico de Trabalho




O equilíbrio no mercado de trabalho é alcançado no ponto onde as curvas de oferta e demanda de emprego se cruzam. Os clássicos admitem a existência de desequilíbrio no mercado de trabalho, ou seja, situações em que a oferta e a demanda por emprego não são iguais. Portanto, não consideram que o nível de desemprego seja sempre zero, mas que o excesso persistente de oferta de trabalho acima da demanda seria impedido pela flexibilidade dos salários, de tal modo que o desequilíbrio no mercado de trabalho competitivo poderia ser evitado se a força de trabalho aceitasse trabalhar por salários menores. Decorre daí o segundo postulado clássico, que advoga o declínio do nível de emprego como sendo causado pelas reivindicações dos trabalhadores por maiores salários reais, ou seja, haveria uma relação inversa entre nível de emprego e salário real.

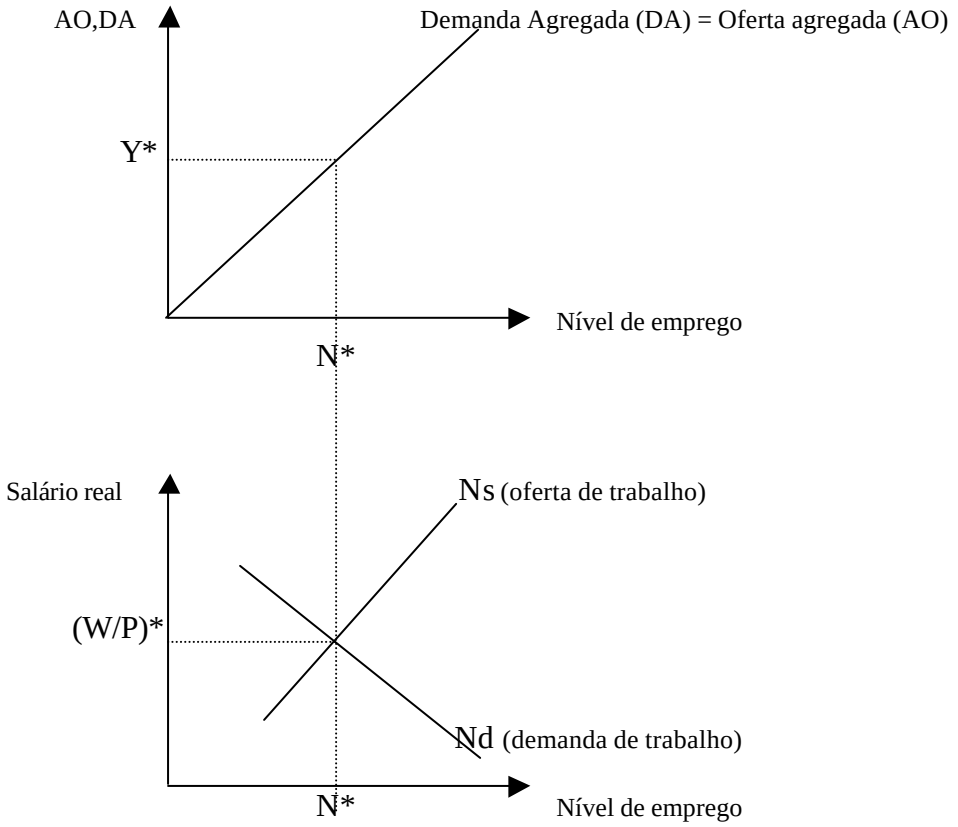
Depreende-se desta análise que, para os clássicos, o mercado de trabalho é o determinante da oferta agregada, e os níveis de produção e emprego, assim determinados, são consistentes com o pleno emprego da força de trabalho. As condições de demanda e sua influência chave sobre aquelas variáveis são negligenciadas na análise. Isso ocorre porque uma vez que o produtor conhece sua função de produção (portanto conhece sua oferta), a demanda se ajusta a esta produção, ou seja, é suposto o funcionamento do princípio da Lei de Say, segundo o qual toda oferta cria sua própria demanda (oferta agregada é igual a demanda agregada)[5]. Destarte, a determinação da renda nacional dependerá quase exclusivamente de fatores tecnológicos, e não do nível de demanda agregada da economia.

---

[5] Rigorosamente, a Lei de Say aplicar-se-ia a uma economia baseada no escambo e não a uma economia monetária.

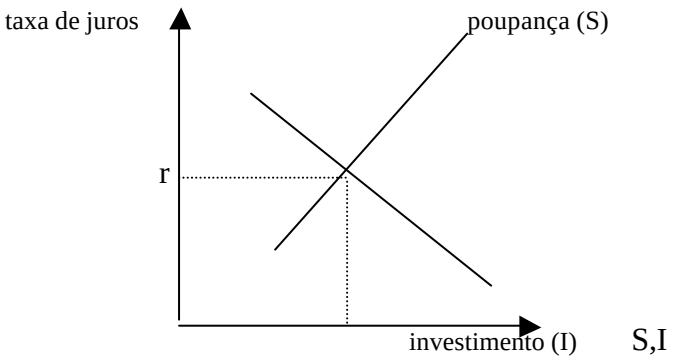
O Gráfico 1.3, na seqüência, ressalta o exposto, isto é, uma vez que o nível de produto tenha sido determinado no mercado de trabalho a um nível consistente com o pleno emprego das forças produtivas, este nível será mantido, deixados de lado os desvios temporários, posto que o nível de gastos em bens e serviços (demanda agregada) será levado a igualar-se à oferta agregada através da força equilibradora da taxa de juros.

Gráfico 1.3 – Mercado Clássico de Trabalho e Demanda




A influência da taxa de juros sobre os níveis de investimento e consumo assegura a igualdade entre oferta agregada (AO) e demanda agregada (DA). Isso acontece porque a renda será inexoravelmente utilizada para consumo ou será dirigida à poupança, e a poupança será imediatamente direcionada ao investimento, de modo que não seria gerada qualquer deficiência de demanda agregada, uma vez que ela apenas se ajusta à oferta agregada. Tal situação, na qual a poupança de alguns é destinada ao empréstimo para outros, é denominada de mercado de fundos emprestáveis, como mostra o Gráfico 1.4 na seqüência.

Gráfico 1.4 - Mercado de Fundos Emprestáveis




Keynes provoca uma ruptura cabal em relação aos postulados da teorização clássica. Trata-se de uma teoria assentada na pressuposição de que a economia monetária e empresarial funcione nos termos de uma economia de troca real, razão pela qual denomina a economia clássica de 'economia de salário real' ou 'economia cooperativa' (Keynes, 1933). De todo modo, na *Teoria Geral*, ao discutir os postulados clássicos, Keynes aponta que a inconsistência teórica não está diretamente relacionada ao primeiro postulado, posto que, para uma firma maximizadora de lucro em condições de concorrência perfeita, o crescimento do produto resultante do emprego de uma unidade adicional de trabalho (PmgL) irá decrescendo à medida que mais trabalho for empregado. No entanto, é preciso rejeitar o segundo postulado, posto que não haveria uma correlação inversa entre nível de emprego e salário real. Keynes sublinha que o declínio do nível de emprego não se deve às reivindicações por maiores salários por parte dos trabalhadores, haja vista que os trabalhadores não têm poder algum de mudança sobre os níveis de salário real; eles podem, no máximo, reivindicar salários nominais. Dessa forma, chega-se a uma indeterminação da forma como o nível de oferta de trabalho se daria numa economia capitalista.

Ao analisar quais seriam os determinantes desta oferta, Keynes advoga, contrariamente aos teóricos clássicos, que o objetivo primeiro da produção capitalista não é atender ao consumo, dado que não se trata de uma economia cooperativa (de troca real); seu objetivo é, sim, a valorização do capital, o aumento da riqueza, e atender ao consumo é apenas uma "possível" conseqüência. Deste modo, o volume de produção será decidido com base nos rendimentos que desta se espera obter. Este é o princípio da

demanda efetiva, que explica como a oferta agregada e, conseqüentemente, o nível de emprego do sistema capitalista, são criados.

A peculiar noção de demanda efetiva, em Keynes, está associada a uma economia monetária (ou empresarial) da produção, que expressa a sua particular concepção do modo de operação e funcionamento do sistema capitalista.

Davidson (*apud* Carvalho, 1995:42-8), propõe três princípios para caracterizar uma economia monetária da produção. O primeiro é o da não neutralidade da moeda, ou seja, a moeda não serve apenas para intermediar as trocas, mas também como reserva de valor, dado o seu atributo de liquidez máxima do sistema; portanto, tem a capacidade de transportar valor no tempo, acalmando as inquietações dos agentes frente a um futuro que se desconhece. O segundo princípio advoga que a irreversibilidade do tempo gera ambientes não ergódigos, nos quais não é possível aprender com o passado, dado que o mesmo não se repete. Por fim, o terceiro princípio diz que, em ambiente não ergódigo, é preciso desenvolver formas de proteção contra a incerteza, com o que é criado um sistema de contratos.

Uma discussão interessante das características de uma economia monetária ou empresarial encontra-se em Carvalho (1989), para quem as mesmas podem ser apreendidas por meio de cinco axiomas: da produção; da decisão; da inexistência de mecanismos de pré-conciliação; da irreversibilidade do tempo e da incerteza; e das propriedades da moeda. Em trabalho posterior (Carvalho,1995), tais características são tratadas como postulados ou princípios, ao tempo em que são desdobradas em seis, por conta da apresentação em separado dos princípios da temporalidade e da incerteza[6]. Pelo primeiro princípio, da produção, as decisões de produção e investimento são tomadas e levadas a cabo por firmas, cuja meta exclusiva é terminar o período de produção com mais dinheiro do que se iniciou. O segundo princípio é o da estratégia dominante, no qual se discute a hierarquia de poder entre os agentes econômicos. Nesta economia composta por firmas e trabalhadores, os primeiros oferecem trabalho e almejam lucros, enquanto os trabalhadores ofertam somente sua força de trabalho, não

---

[6] Em Garlipp (1991), as principais características distintivas de uma economia monetária e empresarial são apresentadas como: o objetivo dos agentes; o caráter das decisões; a suscetibilidade a flutuações; a importância do tempo e da incerteza; e as propriedades do dinheiro. Tais características recebem um tratamento mais apurado em Garlipp (2001: cap.2).

tendo qualquer poder de influência sobre o nível de produção, de geração de emprego e de renda.

O terceiro princípio refere-se à temporalidade da atividade econômica. Esse princípio esclarece que as firmas devem decidir sua escala de produção baseadas em suas expectativas de demanda. Como a produção consome algum tempo, separa-se o momento da decisão de produzir do momento em que o mercado efetivamente informará sobre a disposição dos compradores em validar ou não as decisões das firmas, portanto tais decisões deverão ser à base de expectativas e não de informações.

O quarto princípio é o da não ergodicidade, ou seja, não se pode aprender perfeitamente com o passado. Este princípio está muito relacionado ao anteriormente analisado. Os produtores deverão tomar decisões denominadas "cruciais", ou seja, aquelas que, uma vez iniciadas, só podem ser revogadas com grandes perdas e, além disso, as condições iniciais que estavam postas simplesmente não podem ser repostas, portanto, o aprendizado através da repetição é impossível. Experiências desta natureza podem, no máximo, apresentar uma vaga similitude. Em face de um futuro não passível de previsibilidade, totalmente incerto, os agentes buscam se defender da possibilidade de que decisões cruciais levem a perdas irreversíveis, preferindo ativos mais líquidos (ou a liquidez máxima consubstanciada na moeda), ou então aderindo a um comportamento convencional. É preciso notar que nem todo processo de decisão é afetado desta maneira pela incerteza quanto ao futuro. As decisões que envolvem um horizonte próximo, para o qual seja relativamente seguro supor uma continuidade das condições que estão postas no presente, serão pouco afetados pela incerteza. Este é o caso das decisões de produção por parte das firmas, orientadas pelas expectativas de curto prazo, mas não é o caso das expectativas de longo prazo que orientam as decisões de investir.

O quinto princípio é o da coordenação. Dado que inexiste um mecanismo pelo qual seja possível pré-conciliar os planos de produção dos agentes privados (a visão de Keynes é muito próxima, neste sentido, à da "anarquia da produção capitalista" de Marx), criam-se instituições que têm o papel de reduzir os riscos e socializar as perdas destes agentes. O estabelecimento de formas eficazes de coordenação entre os agentes torna-se fundamental, e isto, é feito através da criação de um sistema de contratos que garantem fluxos de produtos e serviços entre os produtores e entre produtores e

compradores. Desta forma, o conhecimento dos custos de produção (deliberados nos contratos), junto com as expectativas de retorno formadas pelas firmas, são a base do sistema de cálculo capitalista que define sua "racionalidade".

Por fim, o sexto princípio diz respeito às propriedades da moeda. Em uma economia monetária da produção a moeda tem elasticidades negligíveis (ou nulas) de produção e de substituição, ou seja, a disponibilidade de moeda deve ser relativamente insensível à demanda e suas funções não podem ser exercidas por substitutos. A função essencial da moeda é a de servir como referência comum (ou unidade de conta) para a realização de contratos; conseqüentemente, o poder de compra da moeda deve ser inflexível, pois é o que faz com que ela tenha uma liquidez elevada.

É porque os detentores de riqueza tendem a posições de maior liquidez como forma de mitigar suas inquietações acerca de um futuro incerto, que se desconhece que a economia monetária sofre flutuações de demanda efetiva e, conseqüentemente, desemprego, o qual Keynes denominou de desemprego involuntário. Portanto, "a preferência pela liquidez pode ser, também e em boa medida, responsabilizada pelas flutuações a que está sujeita a economia monetária e empresarial" (Garlipp, 2001:76).

Entendida a forma particular de concepção de Keynes acerca do modo de funcionamento de uma economia capitalista, monetária por excelência, é possível apreender de forma mais rigorosa como é determinada a oferta de emprego nesta economia. Para tanto se faz necessário uma análise mais meticulosa acerca do princípio da demanda efetiva, visto que este explica como são gerados a oferta agregada e, conseqüentemente, o nível de emprego do sistema.

A demanda efetiva envolve um equilíbrio nocional entre demanda agregada, que expressa o retorno que o produtor espera obter para um dado nível de renda, e a oferta agregada, que expressa o retorno mínimo correspondente a algum nível de emprego que justifica uma decisão de produção, ou seja, expressa que o mínimo que o capitalista deverá ofertar será aquele suficiente para cobrir os custos de produção e de uso mais um *mark up*. O nível de demanda efetiva é representado pelo ponto onde a curva de demanda agregada se encontra com a curva de oferta agregada. Como bem analisa Possas (1986:296), "oferta e demanda são ambas definidas *ex ante*, com o que sua interseção, que definiria nível de demanda efetiva, também é obviamente *ex ante*, isto é,

independe da realização da produção e, portanto, do valor das vendas a ser verificado *ex post*".

Este ponto de cruzamento das duas curvas é um ponto de equilíbrio nocional, de curto prazo, no sentido de que as expectativas dos produtores quanto à efetivação da demanda foram satisfeitas durante este período de produção. Insistimos tratar-se de um equilíbrio nocional, posto que é uma referência meramente expositiva feita por Keynes, no sentido de que os produtores, depois da experiência de vários períodos de produção, podem vir a sancionar suas expectativas de demanda, o que não significa que no próximo período de produção o mesmo irá ocorrer[7].

Contanto que a demanda agregada seja maior que a oferta agregada, o retorno do produtor poderá ser aumentado com um aumento da produção num próximo período e, conseqüentemente, do emprego. Entretanto se a demanda agregada for menor que a oferta agregada, a redução do nível de produção e, portanto, de emprego deverá acontecer. Assim, "as expectativas são confrontadas com os resultados realizados, que as confirmam ou não, induzindo eventual alteração corretiva nas decisões de produção subseqüentes e deste modo na própria demanda efetiva futura" (Possas, 1986:298).

Com o exposto, fica claro que o nível de emprego numa economia capitalista é determinado no mercado de bens, a partir das expectativas dos produtores acerca dos rendimentos que da produção se espera obter. Estas expectativas podem ser confirmadas (o nível de demanda efetiva alcançado) a um nível de pleno emprego da força de trabalho; no entanto, este é um dos pontos possíveis, todas as outras situações (a maior parte delas; portanto, a regra) representam um "equilíbrio" abaixo do pleno emprego da força de trabalho. É neste sentido que Keynes destaca em seus escritos posteriores à *Teoria Geral* que, mesmo que as expectativas de curto prazo dos produtores fossem atingidas e, portanto, o ponto de demanda efetiva fosse alcançado, poderia haver desemprego.

Keynes coloca a questão do pleno emprego no centro de sua reflexão teórica, mostrando que, sob condições de livre mercado, poderia haver uma insuficiência de demanda que levaria a uma subutilização da produção e do emprego. Nos termos

---

[7] É importante ressaltar a divergência de tal abordagem com a aquela elaborada pelos clássicos, na qual o nível de demanda efetiva é indeterminado, pois, como toda oferta cria sua própria demanda (Princípio da Lei de Say), as curvas de demanda agregada e oferta agregada coincidiriam.

apresentados pelo próprio Keynes (1982:284-5): "os dois principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas", e continua crendo que haja "justificativa social e psicológica para grandes desigualdades nas rendas e na riqueza, embora não para as grandes disparidades existentes na atualidade". Com efeito, ao identificar a fonte das crises econômicas na insuficiência de demanda, Keynes enxerga nos gastos públicos uma possível solução para as mesmas.

De acordo com Carvalho (1999:260) é surpreendente a diversidade de interpretações atribuídas à teoria formulada por Keynes e, conseqüentemente, ao que se entende por políticas keynesianas. Alguns definem as políticas keynesianas como "políticas compensatórias (anticíclicas) de gastos deficitários. Outros consideram isto uma política pré-keynesiana, destacando Keynes como proponente de uma política fiscal expansionista permanente que impedisse a economia de se assentar numa posição de equilíbrio com desemprego, ao invés de desemprego cíclico. Outros, ainda, julgam as políticas keynesianas como sinônimo de gestão da demanda, através de mecanismos fiscais e monetários. Para alguns, é muito mais a ênfase na geração de déficits fiscais do que em orçamentos equilibrados que caracteriza o Keynesianismo".

No entanto, " (...) o caráter específico das propostas de política econômica de Keynes consiste na definição de um conjunto de medidas delineadas para reduzir ou socializar as incertezas que cercam as decisões econômicas e para impulsionar a demanda agregada via intervenção do Estado, quando a demanda privada fracassa. (...) Como a incerteza perpassa e flui através de muitos canais, todas as alavancas devem ser acionadas para assegurar a manutenção da economia em um estado de prosperidade" (Carvalho,1999:270). Portanto, as políticas keynesianas devem consistir em ações concentradas em múltiplas áreas de forma a sustentar o investimento, a demanda e o emprego.

Como assevera Szmrecsányi (1978:18), a principal motivação da postura crítica adotada por Keynes em relação à teoria clássica, dominante à sua época, não era simplesmente teórica, mas, acima de tudo, política. Keynes vislumbrava a necessidade de uma maior intervenção do Estado na geração e na canalização dos investimentos. Essa intervenção deveria fazer-se basicamente através do controle governamental dos meios de pagamento e da taxa de juros. No entanto, essa intervenção de natureza

monetarista poderia revelar-se insuficiente nas épocas de crise, dado que o desemprego e a depressão teriam como principal causa a escassez de novos investimentos e, numa situação de crise, os investimentos não tendem a aumentar, devido à insuficiência de demanda agregada de bens e serviços e também graças à incerteza. Assim, não basta que o Estado aumente o volume dos recursos disponíveis para investimento. É preciso que ele intervenha também no lado da demanda, mediante o aumento dos gastos governamentais em programas públicos.

Em torno das idéias de Keynes, Hicks e Samuelson desenvolveram um modelo teórico que busca estabelecer a compatibilidade da *Teoria Geral* com a economia clássica e a noção de equilíbrio geral que a fundamenta. Suas idéias foram expressas em dois diagramas - que conjugavam a necessidade de intervenção estatal com a noção de equilíbrio geral, no primeiro deles o equilíbrio entre o mercado de bens e de serviços e o mercado de capitais é representado pelo diagrama IS-LM[8]; já no segundo, o equilíbrio entre o crescimento do produto e a oferta de trabalho é dado pela curva de Phillips[9] (Santos, 2004: 37-8). Note-se que o chamado caso keynesiano passou a ser simplesmente mais um caso particular da teoria clássica, sem romper com a noção de equilíbrio geral, ou seja, a teorização keynesiana torna-se um caso particular no arcabouço da teoria clássica – precisamente o inverso do que pretendia Keynes.

No plano das políticas econômicas, o modelo de Hicks e Samuelson se traduziu em três objetivos básicos: primeiro, manter níveis aceitáveis de crescimento/desenvolvimento econômico; segundo, alcançar altos níveis de emprego; e, por fim, sustentar a estabilidade de preços. Diante de tais objetivos, o princípio intervencionista[10] estatal que prevaleceu no pós-segunda guerra está relacionado ao seu papel na sustentação do crescimento/desenvolvimento econômico, e o período de

---

[8] Mais precisamente, o modelo IS-LM foi proposto por Hicks em 1937 e conciliava hipóteses keynesianas com hipóteses clássicas nas formulações de equilíbrio no mercado de bens (IS) e monetário (LM).

[9] A curva de Phillips reflete um paradoxo de política, qual seja a estabilização de preços e o pleno emprego seriam metas inconciliáveis dado que, se por um lado as autoridades monetárias resolverem expandir a demanda agregada, o que reduziria a taxa de desemprego, a curva garante que isto acarretaria um custo inflacionário; por outro lado, se a política for anti-inflacionária, o custo seria o aumento do desemprego. Portanto, a curva de Phillips define um *trade-off* entre inflação e desemprego. Para uma análise mais detida, ver Carcanholo (2003).

[10] O termo intervencionismo é aqui utilizado por comodidade, não correspondendo a uma interpretação que enxerga no Estado e na economia uma relação de exterioridade. Sobre este tema, ver Brunhoff (1991).

prosperidade econômica que se estende do pós-guerra até meados da década de 1970 ficou conhecido como período do Consenso Keynesiano, ou também como "anos gloriosos" do capitalismo mundial. O período de prosperidade capitalista do pós-segunda guerra é objeto de análise das seções 1.2 e 1.3.

## 1.2 - Os Estados de bem-estar social (*welfare states*)

No início dos anos 1940, generalizou-se o temor nos países capitalistas avançados de que quando a segunda grande guerra terminasse, os problemas da década anterior retornassem com a mesma virulência de antes, ou seja, se acreditava que a guerra havia interrompido a grande depressão dos anos 1930 graças à mobilização de recursos que impunha, mas os problemas que se supunha terem gerado a depressão não teriam sido resolvidos. Dessa forma, o fim da guerra poderia trazer de volta o desemprego e os conflitos sociais (Carvalho, 2004b).

Assim, no pós-segunda guerra, por motivos políticos, era necessário evitar a repetição do desastre econômico do período precedente, com o que os governos das principais economias capitalistas se comprometeram a tentar prevenir uma nova recessão, ou seja, era necessário evitar o retorno do desemprego em massa e amenizar os fortes desequilíbrios sociais que o próprio funcionamento da economia capitalista se encarregava de constituir, e as crises se encarregavam de aprofundar. Estas tarefas ficaram a cargo do Estado, sendo amplamente reconhecido que os novos esquemas de planejamento público e administração econômica constituídos nesse período são de inspiração (neo) keynesiana

Esta ampliação da regulação estatal no pós-guerra também está associada ao desenvolvimento de um novo modelo de produção nas economias capitalistas avançadas, o fordismo. De acordo com Clarke (1991), o fordismo envolveu: 1) uma revolução tecnológica não restrita à introdução da linha de montagem, mas abrangendo a decomposição de tarefas e a padronização de componentes; 2) uma revolução no consumo; e, destacadamente, 3) uma revolução nas relações sociais de produção. Portanto, a viabilidade deste novo regime dependia das ações do Estado, pois, para além da importância das políticas keynesianas no sentido de assegurar a estabilidade da demanda – fator essencial para o sucesso do fordismo; a ação estatal também foi

essencial para a adequação da classe trabalhadora às novas condições de trabalho requeridas pelo fordismo.

De tal modo, no contexto de retomada do crescimento/desenvolvimento econômico que caracteriza o pós-segunda guerra, era bastante adequado ao sistema capitalista o reconhecimento da importância dos direitos da classe trabalhadora e das aspirações social-democratas; com o que foi estabelecido o compromisso político dos governos, fundamentalmente dos países capitalistas centrais, com o pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais. Este compromisso levou à constituição dos chamados Estados de bem-estar social, ou *welfare states*. Na medida em que, enquanto formulação teórica, o Keynesianismo colocou os alicerces para uma gestão macroeconômica mais compatível com os objetivos destes construtos sociais, e uma vez que o intervencionismo estatal encontrava base teórica na obra de Keynes, então os Estados de bem-estar são também denominados de Keynesianismo social[11].

Os dados apresentados na Tabela 1.1 demonstram que a ampliação da regulação estatal se traduziu sob a forma de aumento dos gastos governamentais (como proporção do produto interno bruto - PIB) nas principais economias capitalistas. Os gastos governamentais aumentaram significativamente em todos os países listados, saltando de uma média de 29,8%, em 1950, para 42%, em 1973.

Tabela 1.1 - Total dos Gastos Governamentais como porcentagem do PIB:
Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão – 1938/1999
(composição das taxas médias anuais – dados selecionados)

| | **1938** | **1950** | **1973** | **1999** |
|---|---|---|---|---|
| França | 23,2 | 27,6 | 38,8 | 52,4 |
| Alemanha | 42,4 | 30,4 | 42,0 | 47,6 |
| Países Baixos | 21,7 | 26,8 | 45,5 | 43,8 |
| Reino Unido | 28,8 | 34,2 | 41,5 | 39,7 |
| **Média Aritmética** | **29,0** | **29,8** | **42,0** | **45,9** |
| Estados Unidos | 19,8 | 21,4 | 31,1 | 30,1 |
| Japão | 30,3 | 19,8 | 22,9 | 38,1 |

Fonte: Maddison (2001: 135)

Na avaliação de Przeworski (1989:244), diante das demandas sociais e da nova ordem econômica constituída no pós-segunda guerra, o Keynesianismo tornou-se um

[11] Conquanto *welfare state* não seja idêntico a Keynesianismo é compatível com a sua essência.

instrumental compatível de uma nova relação entre Estado e sociedade, pois forneceu os alicerces ideológicos e políticos para o compromisso da "democracia capitalista", e ofereceu a perspectiva de que o Estado seria capaz de conciliar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Isto é, o Keynesianismo forneceu alternativas para atenuação das crises e amenização das mazelas sociais e, neste sentido, os controles democráticos sobre nível de desemprego e distribuição da renda tornaram-se os termos do compromisso que viabilizou a constituição destes construtos sociais.

Alguns intérpretes atribuem a importância assumida pelo *welfare state* a uma progressiva amliação dos direitos sociais (dos civis aos políticos e, destes, aos sociais), sendo a conquista de direitos sociais uma característica do século XX. Nessa linha, Rosanvallon (1997: 27-8) procura desvincular o *welfare state* do capitalismo e da luta de classes, afirmando que “a legitimidade do Estado está baseada no seu compromisso em libertar a sociedade da necessidade e do risco”. A idéia de liberdade reforçaria a de igualdade e, nesse sentido, o *welfare state* seria “o produto da moderna cultura democrática e igualitária”. Ainda nessa linha, Esping-Andersen (1991), procurando resgatar as diversidades dos regimes de *welfare state*, atribui grande peso à capacidade de mobilização da classe trabalhadora, relativizando a importância de determinantes mais estruturais.

A relação entre o *welfare state* e o desenvolvimento capitalista é destacada por autores de filiação marxista, como O’Connor (1977), por exemplo, o qual sublinha que as políticas implementadas não escapam ao caráter necessariamente contraditório da intervenção estatal em seu duplo papel: de um lado, garantir a acumulação capitalista; e, de outro, a sua legitimação. O *welfare* cumpriria esta última função por meio das despesas com a área social. Entretanto, esta argumentação pode ser complementada, pois, mesmo que a necessidade de se legitimar tenha levado os Estados a expandir suas despesas sociais, o *welfare state* é comprovadamente uma experiência histórica localizada no tempo e no espaço, dado que se desenvolveu predominantemente no continente europeu. Assim, se advoga aqui que sua implementação decorre também da capacidade de luta dos trabalhadores, considerando-se os elementos estruturais e as especificidades de cada país que culminaram na sua constituição.

Outros autores, como Oliveira (1988), interpretam o *welfare state* como a demonstração de que é possível conciliar os interesses do capital e os do trabalho num patamar superior, ou seja, interpretam-no como um questionamento à ordem capitalista ao (supostamente) promover a "desmercadorização da força de trabalho"[12] e a superação da lógica do valor pelo fundo público (o "antivalor"). Assim, os arranjos históricos são elevados à condição de componentes estruturais da ordem capitalista.

Embora se tenha uma variedade de vertentes explicativas acerca do surgimento e consolidação dos *welfare states* é possível perceber que o desenvolvimento destes sistemas está intimamente relacionado a dinâmica dos processos políticos inerentes a cada país, e que as soluções para os problemas suscitados variaram segundo fases e características do processo de desenvolvimento político (Draibe e Aureliano, 1987). Em sendo assim, embora não se possa falar de um único padrão de *welfare state*, graças a essas diferenças de emergência e variações institucionais, é possível dizer que o alargamento das funções estatais pretendia, independentemente das formas assumidas, “reduzir as desigualdades, a marginalidade social, suprimir a pobreza, e desenvolver as tecnologias e toda uma política social de redistribuição” (Buci- Clucksmann e Therborn, 1983:103), mesmo que os objetivos não tenham sido cumpridos em sua totalidade e o Estado acabasse por satisfazer as necessidades do coletivo de forma desigual.

O *welfare state* (ou Keynesianismo social) foi uma solução burguesa-democrática para a crise do capitalismo, ou seja, solução burguesa porque a intervenção do Estado, regulando o ciclo econômico e as relações de força entre as classes, não suprimiu as relações de classe próprias da sociedade burguesa; democrática, porque concede estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores. No entanto, Buci- Clucksmann e Therborn (1983:103) apontam que não se trata de uma solução burguesa qualquer, “trata-se de uma solução expansiva, ligando alargamento do Estado e fordismo a uma política social avançada a largas alianças baseadas em compromissos institucionais e econômicos”.

Em síntese, o processo de alargamento do Estado no pós-guerra está associado ao desenvolvimento de um novo modelo de produção, o fordismo. Nesse contexto de retomada do crescimento/desenvolvimento econômico que caracteriza o pós-segunda

---

[12] A desmercadorização, conforme Esping-Andersen (1991) refere-se à possibilidade de assegurar a reprodução da força de trabalho à margem do mercado de trabalho.

guerra, consolidou-se uma ampla rede de políticas de bem-estar, cujos principias compromissos eram com o pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais. A influência da teoria keynesiana na construção dos fundamentos da intervenção do Estado na economia nesse período é quase consensual entre os intérpretes do período, mas o mesmo não acontece quando se trata da influência concreta dessas idéias na explicação do *boom* do pós-segunda guerra.

No pós-segunda guerra, a constituição de uma nova ordem econômica internacional, pactuada no acordo de Bretton Woods, foi essencial para que os governos nacionais pudessem sustentar seus compromissos políticos e econômicos. Transcorridos os "anos gloriosos", o desmantelamento de tal acordo, igualmente, é de fundamental importância para se entender a crise capitalista dos anos subseqüentes. Esse o tema analisado na seção 1.3.

## 1.3 - Bretton Woods: auge e declínio

A premência de políticas que reduzissem o risco de retorno da recessão econômica explica grande parte das mudanças políticas, econômicas e financeiras do pós-segunda guerra. Nesse momento, mais do que medidas restritas às economias domésticas, fez-se necessário constituir uma nova ordem econômica internacional, ou seja, de regras de conduta e instituições internacionais capazes de edificar um ambiente econômico internacional mais harmônico e de estabilidade das moedas nacionais prejudicadas pela guerra, reforçando assim o poder dos governos em perseguir o crescimento/desenvolvimento econômico que o momento requeria. (Belluzzo, 1995).

Ainda no ano de 1944, representantes de vários governos reuniram-se em Bretton Woods, no estado americano de New Hampshire, tendo chegado a um acordo sobre a necessidade de constituição de um novo sistema monetário e financeiro internacional. A conferência de Bretton Woods foi o culminar de um processo de negociações que teve como protagonistas principais Keynes, representando os interesses ingleses, e Harry Dexter White, representando o governo americano[13]. Suas teses divergiam, primeiro,

---

[13] Sobre os acordos que levaram à constituição de Bretton Woods e do sistema em si, ver Mendonça (1998); Carvalho (2004) e Cunha (2004).

graças às diferentes formas de entendimento de como opera uma economia de mercado e, segundo, devido à nova correlação de forças que se firmava no plano das relações econômicas internacionais do pós-guerra: de um lado a Inglaterra, marcada pelo receio da hegemonia norte-americana que se consolida nesse período e, de outro, os Estados Unidos, desejosos de afirmar seu domínio, já então indiscutível.

Nas negociações que antecedem o acordo de Bretton Woods, Keynes tinha como principal preocupação limitar ao máximo possível o papel do dólar nas transações internacionais. Para tanto, propõe, primeiro, a criação de uma moeda internacional fiduciária (a qual denominou *bancor*), que serviria apenas como unidade de conta abstrata, definida simplesmente em termos de suas relações com as diversas moedas nacionais. Em segundo lugar, propõe a criação de um organismo internacional, a União Internacional de Compensação (UIC), que exerceria a função de banco central dos bancos centrais, emitindo o *bancor* no quadro de operações de intercompensação dos saldos das contas externas dos diferentes países, ou seja, a posição dos países relativamente à UIC poderia ser credora ou devedora, a depender dos seus saldos externos acumulados. Em caso de superávit, o país teria um depósito em *bancores* na conta respectiva e, em caso de déficit, um débito.

De acordo com este esquema, o depósito de um país criaria o poder de compra de outro, através do crédito, sendo que, a nível mundial, a soma dos déficits externos seria igual, por definição, à soma dos superávits externos, com o que o problema de ajuste dos balanços de pagamentos estaria resolvido. Ademais, cada banco central disporia do direito a crédito em *bancores* igual à sua quota parte na UIC, definida em função da importância da sua economia. Note-se que a intenção desse sistema era evitar a acumulação de déficits ou de superávits, procurando responsabilizar por igual os países deficitários e superavitários. Estes últimos seriam impulsionados a aumentar as suas compras e os seus investimentos no exterior privilegiando-se, assim, uma resposta expansionista aos desequilíbrios externos em detrimento da resposta deflacionista tradicional.

Keynes propunha ainda que o ouro continuasse a desempenhar um papel, mas deveria ser desmonetizado progressivamente. O *bancor* não seria livremente conversível em ouro, o que implicaria, segundo Keynes, que as reservas de ouro fossem mantidas proporcionais a sua oferta, não restaurando a situação anterior do padrão-ouro

que se queria evitar. Com relação às taxas de câmbio, Keynes propunha que se fixassem limites de variação, mas em casos de desequilíbrios fundamentais seria possível uma modificação para além destes limites. O plano previa ainda a liberdade absoluta de remessas de divisas nas transações correntes do comércio. Já no que diz respeito ao movimento de capitais, cada país deveria ser livre para decidir, embora Keynes defendesse o seu controle. Como assinala Garlipp (2001:196),

> "Keynes argumenta favoravelmente a um sistema de controle direto dos fluxos financeiros de curto prazo, por meio da criação de um banco central supranacional (*Clearing Union*) e de seu Plano Bancor, com taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, e um mecanismo de gatilho para fazer com que uma parte maior do ônus decorrente da eliminação dos déficits de conta corrente recaísse sobre os países com excedentes. Propõe, assim, a execução de uma gestão das necessidades de liquidez do comércio internacional e dos problemas de ajustamento entre países credores e devedores. Nestes termos, e por ressaltar a incompatibilidade entre a livre movimentação de capitais e a estabilidade econômica, Keynes defende a limitação aos fluxos financeiros de curto prazo como forma de contemplar o crescimento estável do comércio internacional e uma maior liberdade das políticas nacionais com vistas ao pleno emprego e ao crescimento econômico".

Por sua vez, White tinha um caráter mais técnico e propunha fundamentalmente a criação de um *fundo de estabilização internacional* a que os países poderiam recorrer, na proporção dos respectivos depósitos, para fazer face aos desequilíbrios importantes dos balanços de pagamentos. A proposta americana para as taxas de câmbio não diferia substancialmente da inglesa: defendia as paridades fixas, mantidas no quadro de uma cooperação inter-países. No entanto, o objetivo fundamental da proposta de White era fazer com que os demais países reconhecessem o papel do dólar como moeda internacional, uma das únicas moedas conversíveis em ouro, sendo que, no pós-guerra, os EUA dispunham de praticamente 2/3 das reservas de ouro mundiais, estando em condições de fornecer as mercadorias e a liquidez internacional necessárias à reconstrução econômica do pós-guerra.

Assim, o reordenamento do sistema monetário e financeiro internacional, através da elaboração de novas regras de funcionamento e da criação das instituições econômicas internacionais, é o tema fundamental da conferência de Bretton Woods. Os convênios firmados no acordo deixaram manifesta a supremacia norte-americana no bloco dos países centrais, sendo que os setores financeiros privados americanos influíram e pressionaram de forma constante na sua elaboração, chegando a ter uma participação direta na redação definitiva dos mesmos (Baer e Lichtensztejn, 1987).

A vasta literatura a respeito do acordo de Bretton Woods[14] elucida que este novo sistema monetário e financeiro teve como expressão: no plano político, a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU); no plano comercial, a criação do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (denominado GATT); e, no plano monetário, a criação de instituições, regras e princípios econômicos. Vale lembrar, nos termos de Almeida (2002), que o conceito "sistema de Bretton Woods" refere-se a duas problemáticas distintas, embora intimamente relacionadas. Em primeiro lugar, num sentido estrito, remete ao papel e ao funcionamento das duas principais organizações internacionais criadas (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), incumbidas de administrar as relações financeiras e monetárias internacionais. Em segundo lugar e em sentido mais amplo, o conceito se refere às políticas implementadas por essas instituições no plano multilateral e nas suas relações com os países membros.

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais tarde denominado de Banco Mundial, foi inicialmente constituído com a finalidade de financiar a reconstrução européia no pós-guerra mas, à medida que esse objetivo foi sendo concretizado, o BIRD passou a privilegiar os investimentos voltados à satisfação das chamadas "necessidades especiais" dos Estados-membros, particularmente dos países periféricos. Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) foi constituído sob influência americana, e as quotas com que cada país contribuiria para o tesouro do FMI, e que definiriam o número de votos que cada país membro teria na administração da instituição, foram decididas através de complexas negociações. Originalmente, o Fundo

---

[14] Entre outros, Gowa, 1983; Moffitt, 1984; Block, 1989; Garlipp, 1992 e 2001a ; Bordo e Eichengreen, 1993; Helleiner, 1994; Aglietta, 1995; Belluzzo, 1995; Mendonça, 1998; Eichengreen, 2000; Nakatani, 2002; Almeida, 2002.

foi incumbido de evitar as desvalorizações competitivas e funcionar como mecanismo de monitoração do sistema monetário e financeiro internacional. É importante destacar ainda que foi constituído um programa de conduta para as políticas econômicas dos países com problemas de balanço de pagamentos, tendo sido criadas diversas formas de mediação financeira e empréstimos entre os organismos internacionais instituídos no acordo, os governos nacionais e o sistema de bancos privados internacionais.

Ainda segundo Almeida (2002), essa primeira problemática, referente às organizações internacionais, remete ao ordenamento monetário constituído em Bretton Woods, qual seja, o esquema de paridades cambiais fixas (mas ajustáveis), baseado no padrão ouro-dólar, isto é, um regime em que as taxas de câmbio são fixas mas há possibilidade de que sejam alteradas em presença de desequilíbrios externos considerados fundamentais. Além da instituição do regime de câmbios ajustáveis, esse novo ordenamento monetário possuía outras características, como mostra Mendonça(1998: 129-130):

√ cada país deveria indicar uma paridade para sua moeda em termos de ouro ou do dólar americano;

√ os Estados Unidos asseguravam a conversibilidade do dólar. Para que o dólar pudesse desempenhar o seu papel de equiparação ao ouro, o Governo americano declara que os Estados Unidos passariam a comprar e a vender este metal contra a sua moeda ao preço de 35 dólares a onça;

√ com base no que foi definido no ponto anterior, são fixadas taxas de câmbio bilaterais cuja estabilidade cada país se compromete a assegurar. A oferta e a demanda de divisas não pode provocar distorções entre as taxas de câmbio de mercado e a paridade que se situem para além de mais ou menos 1%. Existe o comprometimento por parte dos bancos centrais de intervirem vendendo ou comprando divisas, para assegurar que a taxa de câmbio jamais ultrapasse os limites de variação fixados;

√ as paridades definidas no ponto anterior são passíveis de revisão:

- até o limite de 10% basta uma notificação do FMI;
- para além dos 10% o FMI só autoriza em presença de desequilíbrios considerados fundamentais. O objetivo era evitar as desvalorizações competitivas que no passado tantos prejuízos haviam causado. Todavia, a

distinção entre simples desequilíbrio e desequilíbrio fundamental nunca foi claramente formulada;

√ os países comprometiam-se a assegurar a conversibilidade das respectivas moedas. Na prática, essa conversibilidade só teve início em 1958 e dizia respeito apenas aos pagamentos que derivam de operações correntes. No que diz respeito aos movimentos de capitais, é permitida a existência de limitações que visam sobretudo manter a autonomia da política interna das taxas de juros.

O outro conceito de "sistema de Bretton Woods" refere-se à problemática de ordem mais política do que monetária, ou seja, à atuação prática e operacional, e também "ideológica", das duas organizações econômicas internacionais criadas em 1944 para cuidar das moedas e das finanças internacionais, mas que acabam necessariamente por envolver-se na administração prática da economia dos países que a elas recorrem, o que, por sua vez, desencadeia uma série de implicações políticas (e jurídicas) (Almeida, 2002).

A eficácia do Fundo Monetário Internacional (FMI) em monitorar o sistema monetário e financeiro internacional e manter a estabilidade mundial encontrará um importante limite, qual seja, sua incapacidade de enquadrar em seus princípios a economia norte-americana, a principal fonte de perturbações do sistema monetário internacional, principalmente nos anos 1960. Esse enfraquecimento do FMI com relação às suas funções originais significou a entrega das funções de regulação de liquidez e de emprestador de última instância ao Federal Reserve (Banco Central americano), ou seja, o sistema monetário internacional e de pagamentos que surgiu do acordo de Bretton Woods foi menos 'internacionalista' do que pretendiam seus formuladores, os quais almejavam constituir uma verdadeira 'ordem econômica mundial', isso porque o FMI fica submetido ao poder e interesse de uma única economia, a norte-americana (Belluzzo, 1995).

Em sua análise, Carvalho (2004b) afirma que há duas correntes de interpretação acerca do acordo de Bretton Woods. Uma delas enxerga o acordo como sendo mais um artifício norte-americano rumo à consolidação de sua hegemonia, ou seja, uma iniciativa voltada a dotar os Estados Unidos de instrumentos de dominação econômica mais adequados, dado o declínio da hegemonia européia. A outra corrente advoga que a conferência foi uma iniciativa movida apenas por propósitos superiores dos países

partícipes, quais sejam os de organizar as relações econômicas internacionais, permitindo assim a busca mais eficaz do crescimento/desenvolvimento econômico.

O autor acaba por avaliar que o acordo atendeu a ambos os estímulos. No entanto, é inconteste que a instituição de regras comuns de comportamento para todos os participantes desse acordo revela um duplo efeito: por um lado, cria um ambiente político e econômico propício para que se alcancem níveis sustentados de prosperidade econômica mas, por outro lado, exige que os países abram mão de parte da soberania na condução de suas políticas econômicas, na medida em que passam a cumprir as regras acordadas e, na maior parte dos casos, a submeter suas políticas ao veredicto das instituições criadas, de forma especial o FMI.

Em que pese o exposto, do ponto de vista da busca da prosperidade mundial, no período que se seguiu à sua pactuação, Bretton Woods foi bastante bem-sucedido. Os principais aspectos que caracterizam a economia mundial, e de forma mais acentuada os países capitalistas centrais, foram: 1) um crescimento econômico rápido; 2) taxas de desemprego excepcionalmente baixas; e 3) uma estrutura econômica relativamente estável, acompanhada de uma taxa de inflação modesta. Alguns dados permitem evidenciar tais aspectos.

No que tange ao crescimento, a Tabela 1.2 mostra que entre os anos de 1950 e 1973, o PIB per capita mundial cresceu 2,93%, enquanto o PIB se expandiu a uma taxa de 4,91%; para ambos os casos, a taxa de crescimento é mais do que o dobro das taxas observadas nos períodos precedentes (1870-1913 e 1913-1950). Embora todas as regiões e os países apresentem crescimento em todos os aspectos apontados (PIB per capita, população e PIB) entre os períodos de 1913-1950 e 1950-1973, merecem destaque o Japão, que salta de um crescimento do PIB médio de 2,21% entre 1913-1950 para um crescimento de 9,29% entre 1950-1973; a Ásia, que para os mesmos intervalos considerados tem um crescimento médio de 0,90% e 5,18%; e, por fim, a Europa Ocidental, cujo crescimento médio do PIB passa de 1,19, entre 1913-1950, para 4,81 no período de 1950-1973.

Já com relação às taxas de desemprego, como porcentagem da força de trabalho, a Tabela 1.3 mostra que seus níveis são baixos para todos os países selecionados, sendo que as taxas dificilmente ultrapassam, em média, os 3% no período que se estende de 1950 e 1973, exceção feita aos Estados Unidos (4,6%), Canadá (4,7%) e Itália (5,5%).

Nos períodos seguintes a 1973, o nível de desemprego nos países capitalistas avançados se eleva consideravelmente e, nesse caso, o exemplo mais emblemático é o espanhol, que salta de uma taxa de desemprego média de 2,9%, entre 1950 –1973, para 21,8% entre 1994-1998.

Por fim, o último aspecto relevante que caracteriza as economias capitalistas centrais durante os anos que sucederam Bretton Woods é a modesta taxa de inflação, como mostra a Tabela 1.4 (intervalo de 1950-1973). Já a partir de 1970 a inflação volta a aumentar, mas recua novamente nas décadas de 1980 e 1990. Esse processo pode ser verificado observando-se a média inflacionária dos intervalos de tempo considerados, ou observando a maior parte dos casos isolados apontados na Tabela 1.4.

Hoje, com o benefício do distanciamento histórico, é possível perceber que os "anos gloriosos" pertenceram, fundamentalmente, aos países capitalistas centrais, isto porque, em que pese tratar-se de um fenômeno mundial, os frutos desse progresso jamais foram apropriados pela maioria da população mundial, especialmente aquelas pertencentes aos países periféricos (Hobsbawm, 1995)[15]. Além do mais, foram as contradições engendradas pelo próprio acordo de Bretton Woods que tornaram inviável sua sustentação. Como bem assinala Eichengreen (2000: 132), em primeiro lugar, o sistema de taxas de câmbio revelou-se contraditório na medida em que mudanças na paridade foram muito raras, principalmente por parte dos países capitalistas centrais. Em segundo lugar, o controle de capitais foi o único elemento que funcionou de forma mais ou menos correta. Antes do sistema de Bretton Woods entrar em funcionamento, os países que tivessem déficits em seus balanços de pagamentos e sofriam com perda de suas reservas tornaram mais rigorosos os controles de capitais, as restrições cambiais e as exigências de obtenção de licenças de importação, cujo objetivo era fortalecer o balanço de pagamentos. Note-se que tais restrições não seriam eficazes se não houvesse controles sobre os fluxos de capitais. Mesmo assim, os controles e restrições, que haviam se mostrado instrumentos eficazes nas décadas de 1940 e 1950, sofreram um relaxamento no período posterior. Por fim, um último aspecto a ser levantado diz

---

[15] Obviamente, quando se comparam os anos gloriosos e o período atual (1980/2004) nos países periféricos, como os da América Latina, por exemplo, as taxas médias de crescimento foram maiores durante aqueles anos graças à estratégia de desenvolvimento por substituição de importações (a qual possui outros determinantes), assim como as taxas de desemprego também eram inferiores.

respeito a monitoração do FMI, que se mostrou ineficaz, fazendo prevalecer os interesses norte-americanos.

Tabela 1.2 - Crescimento do PIB per capita: Regiões, Países e Mundo – 1870-1998
(composição das taxas médias anuais – dados selecionados)

| | **1870-1913** | **1913-1950** | **1950-1973** | **1973-1998** |
|---|---|---|---|---|
| **PIB per capita** | | | | |
| Europa Ocidental | 1,32 | 0,76 | 4,08 | 1,78 |
| *Western Offshoots* * | 1,81 | 1,55 | 2,44 | 1,94 |
| Japão | 1,48 | 0,89 | 8,05 | 2,34 |
| Ásia (excluindo o Japão) | ,038 | -0,02 | 2,92 | 3,54 |
| América Latina | 1,81 | 1,42 | 2,52 | 0,99 |
| Leste Europeu e antiga URSS | 1,15 | 1,50 | 3,49 | -1,10 |
| África | 0,64 | 1,02 | 2,07 | 0,01 |
| **Mundo** | **1,30** | **0,91** | **2,93** | **1,33** |
| **População** | | | | |
| Europa Ocidental | 0,77 | 0,42 | 0,70 | 0,32 |
| *Western Offshoots* * | 2,07 | 1,25 | 1,55 | 1,02 |
| Japão | 0,95 | 1,31 | 1,15 | 0,61 |
| Ásia (excluindo o Japão) | 0,55 | 0,92 | 2,19 | 1,86 |
| América Latina | 1,64 | 1,97 | 2,73 | 2,01 |
| Leste Europeu e antiga URSS | 1,21 | 0,34 | 1,31 | 0,54 |
| África | 0,75 | 1,65 | 2,33 | 2,73 |
| **Mundo** | **0,80** | **0,93** | **1,92** | **1,66** |
| **PIB** | | | | |
| Europa Ocidental | 2,10 | 1,19 | 4,81 | 2,11 |
| *Western Offshoots* * | 3,92 | 2,81 | 4,03 | 2,98 |
| Japão | 2,44 | 2,21 | 9,29 | 2,97 |
| Ásia (excluindo o Japão) | 0,94 | 0,90 | 5,18 | 5,46 |
| América Latina | 3,48 | 3,43 | 5,33 | 3,02 |
| Leste Europeu e antiga URSS | 2,37 | 1,84 | 4,84 | -0,56 |
| África | 1,40 | 2,69 | 4,45 | 2,74 |
| **Mundo** | **2,11** | **1,85** | **4,91** | **3,01** |

Fonte: Maddison (2001: 126)
*No original corresponde aos seguintes países: Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Estados Unidos

Tabela 1.3 - Nível de desemprego nos países capitalistas avançados – 1950/1998
(como porcentagem da força de trabalho)

| | 1950-1973 | 1974-1983 | 1984-1993 | 1994-1998 |
|---|---|---|---|---|
| Bélgica | 3,0 | 8,2 | 8,8 | 9,7 |
| Finlândia | 1,7 | 4,7 | 6,9 | 14,2 |
| França | 2,0 | 5,7 | 10,0 | 12,1 |
| Alemanha | 2,5 | 4,1 | 6,2 | 9,0 |
| Itália | 5,5 | 7,2 | 9,3 | 11,9 |
| Países Baixos | 2,2 | 7,3 | 7,3 | 5,9 |
| Noruega | 1,9 | 2,1 | 4,1 | 4,6 |
| Suécia | 1,8 | 2,3 | 3,4 | 9,2 |
| Reino Unido | 2,8 | 7,0 | 9,7 | 8,0 |
| Irlanda | - | 8,8 | 15,6 | 11,2 |
| Espanha | 2,9 | 9,1 | 19,4 | 21,8 |
| **Média** | **2,6** | **6,0** | **9,2** | **10,7** |
| | | | | |
| Austrália | 2,1 | 5,9 | 8,5 | 8,6 |
| Canadá | 4,7 | 8,1 | 9,7 | 9,4 |
| Estados Unidos | 4,6 | 7,4 | 6,7 | 5,3 |
| **Média** | **3,8** | **7,1** | **8,3** | **7,8** |
| | | | | |
| **Japão** | **1,6** | **2,1** | **2,3** | **3,4** |

Fonte: Maddison (2001: 134)

Tabela 1.4 - Inflação nos países capitalistas avançados – 1950/1998
(mudanças no índice de preços ao consumidor - composição das taxas médias anuais)

| | 1950-1973 | 1973-1983 | 1983-1993 | 1994-1998 |
|---|---|---|---|---|
| Bélgica | 2,9 | 8,1 | 3,1 | 1,8 |
| Finlândia | 5,6 | 10,5 | 4,6 | 1,0 |
| França | 5,0 | 11,2 | 3,7 | 1,5 |
| Alemanha | 2,7 | 4,9 | 2,4 | 1,7 |
| Itália | 3,9 | 16,7 | 6,4 | 3,5 |
| Países Baixos | 4,1 | 6,5 | 1,8 | 2,2 |
| Noruega | 4,8 | 9,7 | 5,1 | 2,0 |
| Suécia | 4,7 | 10,2 | 6,4 | 1,5 |
| Reino Unido | 4,6 | 13,5 | 5,2 | 3,0 |
| Irlanda | 4,3 | 15,7 | 3,8 | 2,1 |
| Espanha | 4,6 | 16,4 | 6,9 | 3,4 |
| **Média** | **4,3** | **11,2** | **4,5** | **2,2** |
| Austrália | 4,6 | 11,3 | 5,6 | 2,0 |
| Canadá | 2,8 | 9,4 | 4,0 | 1,3 |
| Estados Unidos | 2,7 | 8,2 | 3,8 | 2,4 |
| **Média** | **3,4** | **9,6** | **4,5** | **1,9** |
| | | | | |
| **Japão** | **5,2** | **7,6** | **1,7** | **0,6** |

Fonte: Maddison (2001: 134)

O papel que a economia e a política norte-americana assumem nesse período e, por conseguinte, seus rebatimentos sobre a ordem financeira e monetária mundial nos anos seguintes, são de fundamental importância. Nos termos apresentados por Garlipp(2001: caps. 4 e 5), a economia norte-americana começa a ser questionada já na década de 1960, devido aos crescentes déficits em suas contas externas, ocasionados pelo envio de recursos para a reconstrução européia no pós-segunda guerra; pelo endividamento proveniente dos gastos com a Guerra Fria; pela maior competitividade que passam a empreender Alemanha e Japão após se reconstruírem da guerra e, por fim, pela perda de recursos devida à constituição de um mercado de dólares fora dos Estados Unidos, o euromercado ou mercado de eurodólares. A evolução da constituição desse mercado expressa a saída de dólares da economia norte-americana ao longo da década de 1960, como é mostrado na Tabela 1.5.

Tabela 1.5 - Evolução dos eurodólares – 1964/1970
(em milhões de dólares)

| Ano | Perda de dólares |
|---|---|
| 1964 | 9,0 |
| 1965 | 11,5 |
| 1966 | 14,5 |
| 1967 | 17,5 |
| 1968 | 25,0 |
| 1969 | 37,5 |
| 1970 | 46,0 |

Fonte: Mendonça, 1990: 298

A constituição de um mercado de dólares fora dos Estados Unidos, e fora do controle das autoridades norte-americanas, é o elemento mais importante dentre os apontados. Esse mercado é constituído por "dólares usados como *funding* de operações de crédito na Europa Ocidental, oriundos de contas das multinacionais norte-americanas, inicialmente, e depois dos bancos norte-americanos, em franco processo de internacionalização de suas atividades". Após se consolidar, este mercado ganha autonomia, e

> "com os fluxos financeiros especulativos e o comportamento oscilatório das autoridades monetárias norte-americanas e das demais economias, a instabilidade monetária assume a forma de crise aberta. Em meados de

> 1971 o dólar começa a sofrer sério descompasso em relação às demais moedas e as taxas diferenciais de inflação entre os Estados Unidos e outras economias capitalistas produzem um desequilíbrio fundamental nas taxas de câmbio. A confiança no dólar é rapidamente erodida e causa problemas nos mercados de divisas, de modo que o governo americano fica pressionado pelas conversões do dólar em ouro feitas pelas demais economias". (Garlipp, 2001: 116-7).

É graças a esse cenário que, já nos anos 1960, a crise americana é explicitada, pois o agravamento dos déficits americanos impede que o padrão dólar mantenha seu poder de ordenação dos movimentos comerciais e financeiros mundiais. A economia americana fica então diante de um dilema - consagrado pela literatura econômica como sendo o "Dilema de Triffin" - qual seja, ter que incorrer em crescentes déficits no balanço de pagamentos para fornecer a liquidez internacional e, no entanto, quanto maior o déficit americano, menor a confiança em relação ao dólar, o que levaria o sistema ao colapso pelo fato de os Estados Unidos não poderem honrar com a conversibilidade dólar-ouro.

Como resposta às inevitáveis pressões contra sua moeda, os Estados Unidos adotam uma série de medidas, sendo a mais significativa a suspensão da conversibilidade dólar-ouro, conduzida pelo presidente Nixon em 1971. O resultado desse conjunto de medidas foi a substancial desvalorização do dólar, rompendo então o regime de taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, pactuado em Bretton Woods, ou seja, os Estados Unidos não foram capazes de sustentar a posição do dólar como moeda-padrão graças à excessiva oferta de dólares, decorrente do desequilíbrio crescente de suas contas internas (Belluzzo, 1995). Com isso, entre 1971 e 1973, todos os países desenvolvidos abandonaram o regime cambial de Bretton Woods, e passaram a cuidar de seus problemas de balanço de pagamentos.

Dessa forma, o sistema monetário e financeiro internacional fundado em uma política de taxas de câmbio fixas mas ajustáveis, pelo menos nas principias moedas do mundo desenvolvido, foi substituído por um sistema de taxas de câmbio flexíveis, encaminhando o sistema para uma fase de profunda instabilidade nas taxas de câmbio e de juros (Nakatani, 2002). A emergência dos desequilíbrios cambial e monetário, bem como o excedente de dólares provenientes dos lucros dos países produtores de petróleo,

denominados petrodólares, acentuam a expansão do circuito interbancário que, por sua vez, estimula o surgimento de operações totalmente fora do controle dos bancos centrais. Assim, essas transformações abriram o caminho para a expansão da especulação financeira internacional das décadas seguintes.

É nesse contexto de instabilidade e desregulação do sistema monetário e financeiro internacional que ocorre a tentativa de criação de um novo padrão monetário internacional, agora não mais ancorado unicamente na moeda americana. Os Estados Unidos, a fim de manter sua hegemonia, cuja expressão máxima é dada pela função de reserva universal que cumpre sua moeda, aumentam abruptamente suas taxas de juros. Esse ato desencadeou um enorme fluxo de capitais em direção à economia americana, o que impediu que o dólar se desvalorizasse em relação às outras moedas (principalmente o marco e o iene), fortalecendo assim sua posição e reafirmando a hegemonia norte-americana (Tavares e Melin, 1997).

Como assevera Belluzzo (1995: 15),

> "ao impor a regeneração do papel do dólar como reserva universal através de uma elevação sem precedentes das taxas de juros, os Estados Unidos deram o derradeiro golpe no estado de convenções que sustentara a estabilidade relativa da era keynesiana. Durante os anos 80 a economia mundial foi afetada por flutuações amplas nas taxas de câmbio das moedas que comandam as três zonas monetárias (dólar, iene e marco). Estas flutuações nas taxas de câmbio foram acompanhadas por uma extrema volatilidade das taxas de juros. Na verdade, as flutuações das taxas de câmbio, supostamente destinadas a corrigir desequilíbrios do balanço de pagamentos e dar maior autonomia às políticas domésticas, foram desestabilizadoras. Isto porque a crescente mobilidade dos capitais de curto prazo obrigou a seguidas intervenções da política monetária, determinando oscilações entre as taxas de juros das diversas moedas e criando severas restrições à ação da política fiscal".

O que distingue a nova forma do capital financeiro que prevalecerá nos anos subseqüentes (notadamente nas décadas de 1980 e 1990, avançando para a década atual) das que a precederam historicamente, é a natureza dos processos especulativos e de criação contábil de capital. Assim, "a natureza intrinsecamente especulativa da gestão

empresarial, nessa modalidade de capitalismo moderno, traduz-se pela importância crescente das práticas destinadas a ampliar 'ficticiamente' o valor do capital existente, tornando necessária a constituição de um enorme e complexo aparato financeiro" (Belluzzo, 1999: 90).

Pode-se afirmar, então, que o efeito mais significativo do declínio da institucionalidade egressa de Bretton Woods é o excepcional desenvolvimento das finanças privadas. A transição para um novo sistema, crescentemente dominado pela lógica financeira, e a constituição de um novo sistema monetário - predominantemente orientado para o mercado e sustentado por moeda fiduciária, em detrimento do anterior, conduzido pelo governo - não se fez de forma suave, como pode ser comprovado pela série de crises monetárias e mudanças substantivas da política de governos e bancos privados que disputavam o seu controle.(Garlipp, 2001:147).

As principais características distintivas desse novo sistema, orientado para o mercado, são: a) a internacionalização de *portfólios* financeiros como conseqüência da ampla liberalização interna dos movimentos de capitais; b) o declínio da importância dos bancos em relação aos mercados, como agências de intermediação financeira; c) a determinação das taxas de câmbio pelo mercado financeiro, em vista do crescimento da escala de transações financeiras internacionais em relação às transações comerciais; d) volatilidade do mercado atribuída à própria volatilidade do capital e amparada pelo crescimento da tecnologia de informações e comunicações e e) concentração do mercado, em que um grupo relativamente pequeno de instituições comercializa simultaneamente nos mercados internacionais, utilizando semelhantes convenções de análise e comportamento (Garlipp, 2001:148).

O fim da ordem monetária e financeira pactuada em Bretton Woods é manifestação da crise de acumulação que o sistema capitalista atravessaria na década de 1970. Portanto, a expansão da especulação financeira internacional ocorre num contexto de fim do ciclo de prosperidade que marcou o pós-segunda guerra. Uma das causas da crise é a deterioração da acumulação capitalista pela via produtiva, com o que os capitais, em busca de valorização alternativa, encontrarão na esfera financeira um campo fértil. A esse conjunto de transformações financeiras e produtivas vividas pelo capitalismo mundial convencionou-se denominar *globalização* e, como já apontado, suas origens podem ser encontradas na emergência e desenvolvimento do mercado de

eurodólares, ao que se segue o colapso de Bretton Woods. No entanto, e ainda assim, os teóricos liberais fazem da teoria keynesiana, consubstanciada no compromisso com o pleno emprego e com os gastos públicos voltados para a ampliação dos direitos sociais, os elementos responsáveis pela crise que marcou o fim dos “anos gloriosos".

Em linhas gerais, nesta seção procuramos mostrar que a constituição do sistema monetário e financeiro internacional de Bretton Woods foi determinante para alavancar o crescimento/desenvolvimento econômico das principais economias capitalistas no pós-segunda guerra, com o que puderam se consolidar os compromissos prevalecentes nos Estados de bem-estar social. A crise dos anos 1970 deixou manifesta a dificuldade de manutenção dos níveis de acumulação capitalista verificados no período precedente, e a desestruturação do acordo de Bretton Woods é uma das principias manifestações dessa crise. Para avançarmos em direção ao que foi proposto por esta dissertação, o capítulo 2 tem início com uma análise mais adequada sobre a crise capitalista dos anos 1970.

# CAPÍTULO 2

# NEOLIBERALISMO, CONSENSO E PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON E ESTABILIDADE MONETÁRIA

Neste segundo capítulo analisamos a crise dos anos 1970 e o renascimento do liberalismo econômico. Com isso, procuramos mostrar que as políticas econômicas de caráter liberal empreendidas por vários países no último quartel do século XX, emanadas do Consenso de Washington e reafirmadas no Pós-Consenso de Washington, tiveram como um de seus principais eixos o alcance da estabilidade monetária, acompanhada por reformas estruturais. Note-se que não se procede aqui a um mapeamento exaustivo das reformas, algo em boa medida já cumprido pela literatura econômica crítica, mas se analisa a contribuição de cada uma das reformas ao esforço estabilizador.

## 2.1 – A crise dos anos 1970 e o renascimento do liberalismo

### 2.1.1 – A crise dos anos 1970

Nos anos de 1974-1975 a economia capitalista mundial experimentou sua primeira recessão generalizada desde a segunda-guerra mundial. Mendonça (1990)[16] identifica a crise capitalista como um fenômeno que nasce e se desenvolve com as próprias relações de produção do sistema. No início, a crise manifesta-se de forma parcial e localizada em países e setores de atividade onde as relações de produção capitalistas se encontram mais desenvolvidas, mas acaba por se alargar progressivamente a toda a economia até adquirir o caráter de superprodução generalizada de mercadorias.

---

[16] É importante ressaltar que existem correntes teóricas divergentes com relação à explicação do fenômeno crises. Os autores neoclássicos apregoam a impossibilidade de ocorrência de crises do sistema capitalista; já os autores de filiação keynesiana aceitam a possibilidade de sua ocorrência, mas defendem sua evitabilidade. Em que pese a sua riqueza, o tema não é aqui desenvolvido, por não se tratar de objeto de estudo.

São casos típicos do que foi descrito as crises de 1929 e de 1974-1975, que, ademais, são responsáveis pela emergência e afirmação de novas hegemonias teóricas. A crise de 1929 foi responsável pela queda da hegemonia teórica de inspiração liberal e pela subseqüente emergência de políticas de inspiração keynesiana, assim como a crise dos anos 1974-1975 responde pelo retorno da hegemonia teórica liberal.[17]

Nos anos posteriores à segunda-guerra mundial (1939-1945), a ampliação dos direitos sociais, somada à erradicação das crises cíclicas do capitalismo, eram os objetivos centrais das políticas econômicas, ou seja, as políticas empreendidas tinham o objetivo explícito de evitar o retorno do colapso econômico nos moldes do que havia ocorrido em 1929, sob inspiração das políticas liberais. A manutenção desses objetivos implicava uma pesada intervenção estatal, cujo intuito era manter a economia em "estado de quase *boom*". Nos termos de Keynes (1992: 249), "o remédio para o auge da expansão não é a alta, mas a baixa da taxa de juros! Pois aquela pode fazer perdurar o chamado auge da expansão. O verdadeiro remédio para o ciclo econômico não consiste em evitar o auge das expansões e em manter assim uma semidepressão permanente, mas em abolir as depressões e manter de modo permanente um *quasi-boom*!".

As primeiras dificuldades em sustentar os altos níveis de crescimento/desenvolvimento econômico conquistados no pós-segunda guerra surgiram a partir da incapacidade dos governos das principais economias desenvolvidas em sustentar o sistema monetário e financeiro internacional constituído no acordo de Bretton Woods, de 1944. Como foi analisado no capítulo anterior, o desajuste do sistema teve como uma de suas principais conseqüências a supressão da conversibilidade dólar-ouro, em 1971. A subseqüente desvalorização do dólar rompeu com o regime de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, pactuado em Bretton Woods. A partir de então, como forma de se proteger da maior competitividade que passam a empreender os Estados Unidos, todos os países desenvolvidos abandonam o regime cambial estabelecido no acordo. É neste ambiente que se desenvolve o processo de desvalorizações competitivas e de incremento de medidas protecionistas.

O que se observa, a partir do desarranjo da ordem monetária e financeira internacional, é que “as relações econômicas internacionais passaram a desenrolar-se num clima de incerteza e insegurança, de concorrência exacerbada, com as principais

---

[17] São boas referências para esta discussão os textos de Mendonça (1990) e Mandel (1990).

divisas a flutuarem nos mercados cambiais. No plano interno de cada país, a política econômica começou a revelar crescentes dificuldades em conciliar o controle da inflação com a manutenção do crescimento econômico" (Mendonça, 1990: 65).

Um dos mais decisivos acontecimentos que colaboraram para a crise dos anos setenta, bem como para a expansão do processo inflacionário, foi o aumento do preço do petróleo (a Tabela 2.1 mostra a evolução do seu preço). Diante do primeiro aumento de preços ocorrido no final de 1973, ainda se acreditava que os governos seriam capazes, através das políticas de manipulação da demanda (fundamentalmente controle de preços e renda), de conter a inflação que o aumento de preços havia gerado. Esperava-se também que tal política poderia ser capaz de sustentar o crescimento/desenvolvimento econômico, ainda que sob taxas mais modestas que as prevalecentes durante os anos anteriores. Isto tanto é verdade que em 1973 as perspectivas de crescimento para o ano de 1974 para a OCDE eram de 3,8%; de 2,3% para os Estados Unidos e de 7,5% para o Japão (Mendonça, 1990:40) O novo aumento do preço do petróleo deflagrado em janeiro de 1974, denominado de primeiro choque do petróleo, consolidaria o quadro de crise econômica.

Tabela 2.1 - Evolução do preço do petróleo (dólar/barril) – 1970/1979

| | |
|---|---|
| 1970 | 1,73 |
| 1971 | 2,14 |
| 1972 | 2,45 |
| 1973 | 3,37 |
| 1974 | 11,25 |
| 1975 | 11,02 |
| 1976 | 11,89 |
| 1977 | 12,88 |
| 1978 | 12,88 |
| 1º trimestre de 1979 | 13,89 |
| 2º trimestre de 1979 | 17,17 |
| 3º trimestre de 1979 | 20,67 |
| 4º trimestre de 1979 | 23,91 |

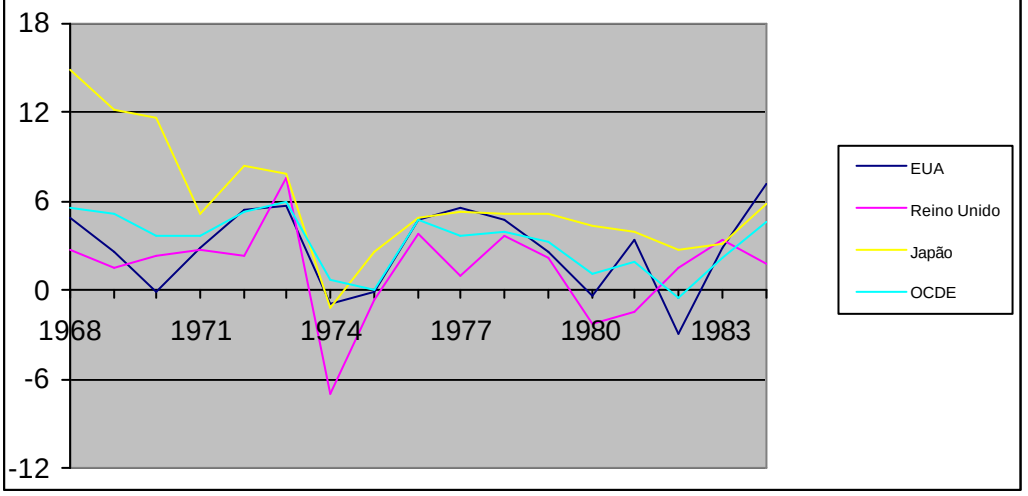
Fonte: Mendonça (1990: 58).

A crise manifestou-se de forma evidente através da quebra acentuada dos indicadores de produção, sobretudo industrial; retrações nos investimentos; aumento espetacular do desemprego e multiplicação das falências empresariais. O movimento cíclico total foi composto por uma crise em 1974-1975, seguido de uma leve recuperação no período de 1976-1977, e por uma nova crise, iniciada no ano de 1979.

As características da crise do final dos anos setenta são bastante semelhantes à anterior, quais sejam, quebra do produto dos principais países capitalistas (-0,4 para o conjunto de países da OCDE em 1982); os investimentos novamente sofrem grandes retrações (no caso da OCDE, -3,2% no ano de 1982); as quebras atingem sobretudo a produção industrial e, por fim, os níveis de inflação e desemprego também elevam-se consideravelmente (Mendonça, 1990: 59).

A gravidade das crises pode ser apanhada pela queda da taxa de crescimento do período que se estende do final dos anos 1960 a meados dos anos 1980, com destaque para os períodos de 1974-1975 e 1980-1982 (Gráfico 2.1). Em termos específicos, deve-se destacar que o Reino Unido apresentou a mais considerável retração econômica em 1974 (-7%), embora todas as principais economias tenham sofrido a reversão. Além disso, na retração do final dos anos 70 o Reino Unido também apresenta a queda mais acentuada (-2,3%). Os EUA, por sua vez, acompanham o movimento cíclico da economia mundial no biênio 1974-1975, mas já tinham apresentado uma forte queda de atividade em 1970 (passando de 2,6% em 1969 para –0,1 em 1970). Além disso, em 1982 voltam a apresentar forte retração econômica (-3%), enquanto Japão e Reino Unido estavam se recuperando. Por último, merece destaque o fato de que o Japão, após a crise de 74-75, apresentou um comportamento menos errático do que os outros países, não sofrendo, em toda a sua profundidade, a crise da virada dos anos 70 para os anos 80.

Gráfico 2.1 - Taxas de Crescimento (%) - 1968/1984




Fonte: Mendonça (1990: 58).

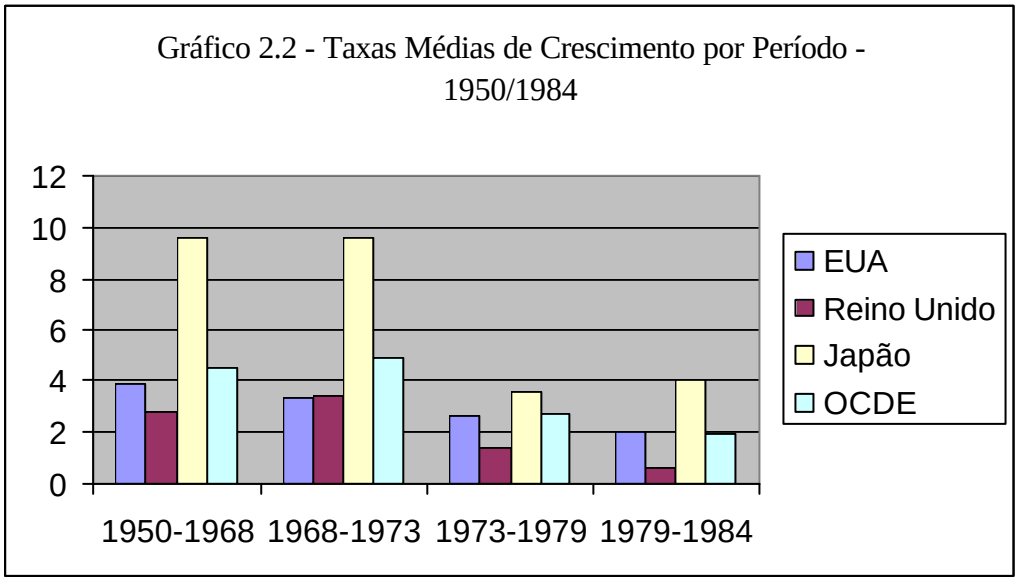
Com relação à formação bruta de capital fixo (FBKF), ou seja, o acréscimo de capital resultante dos investimentos, ressalta-se que Estados Unidos e o Japão começam a apresentar fortes quedas já no início dos anos setenta. No entanto, a queda na FBKF entre fins de 1973 e os anos 1974-1975 é extraordinária.

Tabela 2.2 - Formação Bruta de Capital Fixo (%) – 1969/1977

| País\Ano | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| EUA | 2,3 | -4,7 | 4,9 | 8,5 | 7,3 | -6,8 | -11,2 | 6,3 | 10,5 |
| Japão | 18,1 | 14,8 | 4,2 | 10,0 | 12,6 | -9,5 | -1,2 | 2,7 | 4,0 |
| Reino Unido | 0,3 | 2,7 | 1,8 | -0,3 | 6,5 | -2,5 | -1,7 | 1,6 | -1,8 |
| OCDE | 6,8 | 3,7 | 4,6 | 6,4 | 7,3 | -4,8 | -5,3 | 3,6 | 4,1 |

Fonte: Mendonça (1990: 45).

Tanto o Gráfico 2.1 quanto a Tabela 2.2 mostram que a recuperação econômica começa a se desenhar nos anos de 1976-1977. Entretanto, esta recuperação não se produziu nos moldes tradicionais e tampouco de forma sustentada, tanto é verdade que já no ano de 1979 o capitalismo atravessará uma nova crise econômica. O Gráfico 2.2 mostra mais claramente a vertiginosa queda das taxas de crescimento de alguns dos principais países capitalistas no período de 1973-1979 e também um novo decréscimo no período de 1979-1984 (com exceção do caso japonês), como resultado de mais uma crise econômica.




Fonte: Mendonça (1990: 63).

Ambas as crises apresentam dois sintomas particulares, que não se encontravam presentes nas crises clássicas do capitalismo e que configuraram um típico processo de estagflação. Em primeiro lugar, mesmo com o processo de recuperação dos anos 1976-1977, os níveis de desemprego continuaram excessivamente altos, sendo sua diminuição pouco significativa, como mostra a Tabela 2.3. Em segundo lugar, a despeito da recessão do período anterior e da queda acentuada dos níveis de produtividade, observa-se uma escalada do processo inflacionário, como comprovam os dados da Tabela 2.4.

Tabela 2.3 - Desemprego (% da população ativa total) – 1970/1982

| Ano\País | Inglaterra | Estados Unidos | Japão | Alemanha | França | Canadá |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 3,0 | 4,8 | 1,1 | 0,8 | 2,4 | 5,6 |
| 1971 | 3,7 | 5,8 | 1,2 | 0,9 | 2,6 | 6,1 |
| 1972 | 4,0 | 5,5 | 1,4 | 0,8 | 2,7 | 6,2 |
| 1973 | 3,0 | 4,8 | 1,3 | 0,8 | 2,6 | 5,5 |
| 1974 | 2,9 | 5,5 | 1,4 | 1,6 | 2,8 | 5,3 |
| 1975 | 4,3 | 8,3 | 1,9 | 3,6 | 4,0 | 6,9 |
| 1976 | 5,7 | 7,6 | 2,0 | 3,7 | 4,4 | 7,1 |
| 1977 | 6,1 | 6,9 | 2,0 | 3,6 | 4,9 | 8,0 |
| 1978 | 6,0 | 6,0 | 2,2 | 3,5 | 5,2 | 8,3 |
| 1979 | 5,1 | 5,8 | 2,1 | 3,2 | 5,9 | 7,4 |
| 1980 | 6,6 | 7,0 | 2,0 | 3,0 | 6,3 | 7,4 |
| 1981 | 9,9 | 7,5 | 2,2 | 4,4 | 7,3 | 7,5 |
| 1982 | 11,4 | 9,5 | 2,4 | 6,1 | 8,1 | 10,9 |

Fonte: Mendonça (1990: 57)

Tabela 2.4 - Inflação (%) – 1970/1981

| Ano\País | Inglaterra | Estados Unidos | Japão | Alemanha Ocidental | França | Canadá | Itália | Países da OCDE |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1970 | 6,4 | 5,9 | 7,7 | 3,4 | 4,8 | 3,3 | 5,0 | 5,6 |
| 1971 | 9,4 | 4,3 | 6,1 | 5,3 | 5,5 | 2,9 | 4,8 | 5,3 |
| 1972 | 7,1 | 3,3 | 4,5 | 5,5 | 6,2 | 4,8 | 5,7 | 4,8 |
| 1973 | 9,2 | 6,2 | 11,7 | 6,9 | 7,3 | 7,6 | 10,8 | 7,9 |
| 1974 | 16,0 | 11,0 | 24,5 | 7,0 | 13,7 | 10,8 | 19,1 | 13,4 |
| 1975 | 24,2 | 9,1 | 11,8 | 6,0 | 11,8 | 10,8 | 17,0 | 11,4 |
| 1976 | 16,5 | 5,8 | 9,3 | 4,5 | 9,6 | 7,5 | 16,8 | 8,6 |
| 1977 | 15,9 | 6,5 | 8,1 | 3,9 | 9,4 | 8,0 | 17,0 | 8,7 |
| 1978 | 8,3 | 7,7 | 3,8 | 2,6 | 9,1 | 9,0 | 12,1 | 7,9 |
| 1979 | 13,4 | 11,3 | 3,6 | 4,1 | 10,7 | 9,2 | 14,7 | - |
| 1980 | 18,0 | 13,5 | 8,0 | 5,5 | 13,3 | 10,1 | 21,2 | - |
| 1981 | 10,9 | 10,7 | 5,1 | 6,0 | 13,8 | 13,0 | 19,3 | - |

Fonte: Villarreal (1984: 509)

Ainda de acordo com a análise de Mendonça (199: 64-67), é possível dividir em quatro fases o processo de crise da política econômica dos anos 1970. A primeira fase se constituiria pela própria eclosão da crise fora das previsões dos governos, isto porque, em que pese os acontecimentos que a antecederam, sempre se acreditava na possibilidade de superação das adversidades e retorno do processo de expansão da atividade econômica. No entanto, os instrumentos que os governos dispunham para executar esta tarefa, foram progressivamente perdendo sua eficácia, com o que se tornaram impotentes diante dos acontecimentos. Uma segunda fase se caracteriza pelo fato de a recuperação econômica não ter se desenvolvido no padrão esperado, ou seja, os ritmos de crescimento/desenvolvimento, a inflação e o emprego não retornaram aos níveis anteriores à crise. Essa recuperação tímida acabaria por precipitar uma nova crise em 1980-1982, a qual os governos assistiriam novamente impotentes - a terceira fase. Por fim, a quarta e última fase é constituída pela perda absoluta de eficácia dos instrumentos de política econômica que haviam prevalecido nos anos anteriores, de forma que se abre o caminho para a crise da teoria econômica que a inspira, de filiação keynesiana. Conclui-se então que a crise econômica, a crise da política econômica e a crise da teoria econômica são processos complexos e intimamente relacionados.

Com relação à política econômica, sua nova concepção é expressivamente influenciada pelas transformações que o capitalismo global exigia naquela conjuntura dos anos 1970. Portanto, apregoa-se que o retorno do crescimento/desenvolvimento deveria passar por um processo de diminuição da inflação; diminuição da conflitividade sindical - uma vez que a inflação exigia dos sindicatos a luta pela reposição salarial; diminuição dos déficits públicos governamentais e, por fim, reposição da lucratividade.

No que tange à reposição da lucratividade, Carcanholo (2004: 5-6) afirma que a recomposição da lucratividade capitalista implicou, em primeiro lugar, na redução dos custos salariais, elevados devido às conquistas trabalhistas obtidas com os Estados de bem-estar social (*welfare states*). Com isso ampliou-se a pressão por desregulamentação e flexibilização dos mercados, especialmente do mercado de trabalho[18]. Em segundo

---

[18] De acordo com FIORI (1997: 84), "o caminho da retomada do crescimento econômico exigiria um aumento da lucratividade incompatível com os níveis salariais e com a carga fiscal requerida pelos sistemas de proteção social obtidos pelos trabalhadores dos países desenvolvidos. Os mesmos argumentos que depois reapareceram, já de forma caricatural, nas sociedades periféricas onde os salários e as contribuições sociais têm uma participação baixíssima na formação dos preços e onde jamais existiram redes de proteção social equiparáveis às do *welfare state* europeu".

lugar, a recomposição dos lucros demandou a redução da tributação sobre os rendimentos que poderiam financiar os investimentos, ou seja, sobre os lucros. Por último, desenvolveu-se um processo de reestruturação produtiva, por meio de "novas tecnologias, que permitem uma produção mais flexível capaz de satisfazer as novas exigências do mercado e, assim, criar condições para que a oferta de bens e serviços possa acompanhar as mudanças de hábitos no consumo" (Teixeira, 1996:214). Além do mais, as empresas procuram programar a venda de mercadorias de tal forma que possam ser vendidas no momento em que são produzidas, o que necessariamente amplia a taxa de lucros.

No entanto, a valorização do capital excedente, que já não mais conseguia expandir-se na esfera produtiva, através da produção crescente de mercadorias, necessitava de uma esfera alternativa de valorização. A valorização financeira cumpriria a contento este papel, com o que se conclui que não foi por acaso que os processos de desregulamentação, abertura e internacionalização das finanças tenham sido aprofundados nesse momento.

Com relação à crise da teoria econômica, a constituição de um arcabouço teórico em defesa de tais transformações ficou a cargo dos liberais. De forma contrária às análises keynesianas, para as quais o aumento exagerado dos preços do petróleo foi determinante para a deflagração da crise de 1974-1975, os teóricos liberais consideram que sua causa fundamental foi a excessiva expansão monetária, praticada a partir dos anos 1960, principalmente, pelos Estados Unidos. Os liberais também discordam no que diz respeito ao surto inflacionário, pois acreditam que o aumento da inflação está relacionado às ações sindicais que, a partir de certo momento, passaram a reivindicar salários superiores às perdas ocasionadas pela inflação. Com relação ao aumento do desemprego, os liberais advogam que sua causa deve ser buscada na manutenção dos níveis de salários/preços e, em segundo lugar, na ampliação dos direitos sociais consolidados no pós-guerra com os Estados de bem-estar social (*welfare states*), isso porque, dispondo de assistência por parte do Estado, supostamente os níveis salariais exigidos pelos trabalhadores para que se dispusessem a vender sua força de trabalho eram agora excessivamente elevados, o que significa afirmar, uma vez mais, a natureza voluntária do desemprego. Em linhas gerais, o que os liberais colocam em xeque é a própria intervenção estatal e, em contrapartida, defendem o retorno dos mecanismos de mercado na regulação da atividade econômica.

É dessa forma que a intervenção estatal, sob a forma de política econômica prevalecente no pós-segunda guerra - a qual buscou tanto a conciliação de interesses capitalistas e da classe trabalhadora como a regulação da atividade econômica, mantendo elevados os níveis de crescimento/desenvolvimento econômico - é profundamente questionada. Isso significa dizer que,

> "no plano do poder político assistiu-se à perda progressiva de influência das teses keynesianas, favoráveis à extensão da intervenção do Estado na situação de crise e a uma certa hegemonia das concepções liberais (ou neoclássicas), sobretudo a partir da subida ao poder das forças políticas mais conservadoras na Inglaterra [Thatcher, em 1979] e nos EUA [Reagan, nos anos 1980]" (Mendonça, 1990: 66).

Assim, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas, após a crise dos anos 1970, exigia uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o Keynesianismo. A esta nova concepção de desenvolvimento, inspirada nas teses liberais, a este "novo liberalismo", portanto, convencionou-se denominar neoliberalismo. Esse tema é tratado de forma mais adequada na próxima seção.

### 2.1.2 – O renascimento do liberalismo

A análise da gênese e trajetória de constituição do liberalismo está além do escopo desta dissertação. No entanto, desenvolvemos a seguir algumas considerações sobre o tema que, entendemos, podem auxiliar na compreensão do andamento que as políticas econômicas assumem após a crise dos anos setenta.

Em sua forma histórica original, o liberalismo nasce como um corpo de formulações teóricas em defesa da constituição de um Estado no qual a autoridade deveria ser exercida nas formas do direito e com garantias jurídicas preestabelecidas. Este Estado teria como função precípua e específica o estabelecimento de um estado jurídico, no qual imperasse a liberdade individual, segundo um conjunto de leis (Teixeira, 1996:197-198). Note-se que a defesa em favor da limitação das ações do Estado se justifica pela necessidade de coibir os abusos do poder estatal, ou seja, defende-se a construção do chamado 'Estado de Direito'.

A influência das idéias liberais no pensamento econômico é comumente identificada como tendo início com a publicação de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1723-1790), um dos mais eminentes teóricos da economia clássica. A publicação de seu livro, em 1776, coincide com a Revolução Industrial e satisfazia aos interesses de uma nova classe social em ascensão, a burguesia, que procurava se consolidar no espaço político-ideológico da época. A argüição defendida por Smith foi posteriormente desenvolvida por aquele que é considerado seu sucessor, David Ricardo (1772-1823).

É a partir dessa matriz que a influência das idéias liberais na teoria econômica irá desdobra-se em dois grandes princípios. O primeiro afirma que, dado que a busca do lucro e o interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza humana, o resultado da somatória individual seria a coordenação harmônica das ações humanas e, conseqüentemente, do próprio sistema. Isto significa admitir a existência de leis econômicas que funcionem de forma automática e autônoma, sempre encaminhando o sistema para uma *ordem social harmônica*. O segundo princípio garante que o mundo seria mais racional, eficiente, produtivo e justo se nele imperasse a livre iniciativa, ou seja, se as atitudes econômicas dos indivíduos e suas relações não fossem limitadas pelas regulamentações emanadas do Estado. Assim, as atribuições do Estado deveriam ser limitadas, fundamentalmente, à garantia da propriedade privada e dos contratos, à segurança interna e externa e aos serviços essenciais de utilidade pública (Moraes, 2001:13-23).

Desenvolvendo esta análise, Carcanholo (2002:15-6) aponta como sendo cinco as principais premissas do liberalismo clássico. Em primeiro lugar, a tradição liberal assume que os agentes individuais tomam decisões visando unicamente o interesse próprio (egoisticamente), e as ações decorrentes de tais decisões são o produto de decisões racionais. Uma segunda premissa informa que todas as interações econômicas entre os indivíduos só podem ser explicadas pelas atitudes individuais, egoístas, com o que a sociedade é entendida como o somatório das ações individuais racionais. De acordo com a terceira premissa, são estas ações individuais que levam ao bem-estar geral, dado que fazem parte de uma *ordem natural harmônica*. Esta ordem natural é garantida pelo funcionamento do mercado, que conseguiria direcionar os interesses particulares rumo ao ótimo social - a quarta premissa. De tal modo, qualquer intervenção nesse mercado impediria o funcionamento natural da sociedade, ou seja, o alcance da *ordem natural harmônica*, esta é a última premissa. Desdobra-se dela a

defesa de um Estado não-interventor, que se limitasse apenas a guardar pela liberdade de ação individual e pelo adequado funcionamento do *estado natural* da sociedade.

Com relação a esta última premissa, como apresentado no início dessa seção, pode-se afirmar que a concepção de um Estado não interventor, comumente denominado de Estado mínimo, nos moldes do liberalismo clássico dos séculos XVII e XVIII, era de um Estado que prezasse pelos direitos naturais do homem. No século XIX, momento em que se observa a aproximação do pensamento liberal de correntes conservadoras, o programa liberal encontraria condições favoráveis para sua efetiva realização, isso porque, para se implementar, pressupunha uma sociedade na qual a produção de mercadorias houvesse se tornado a relação social dominante, o que implicava na necessidade de constituição dos mercados (Teixeira, 1996: 210). Assim, o Estado mínimo no século XIX passa a ser identificado como uma forma de propiciar a constituição e livre funcionamento do mercado.

Em sua obra *A Grande Transformação*, Polanyi (1944:59) afirma que o liberalismo clássico, nascido como mera propensão em favor de métodos não-burocráticos, evoluiu para uma fé verdadeira na salvação secular do homem através de um mercado auto-regulável, ou seja, a defesa em favor do não intervencionismo que, supostamente, encaminharia o sistema para uma *ordem natural harmônica*. Em sendo assim, o liberalismo torna-se o princípio organizador de uma sociedade engajada na criação de uma economia de mercado. "Uma economia de mercado significa um sistema auto-regulável de mercados; em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado. Um tal sistema, capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamado auto-regulável".

Como apontado por Garlipp (2001: cap.3), no desenvolvimento de sua obra, Polanyi busca, com sucesso, desmistificar o caráter natural e eterno que o liberalismo econômico atribui ao mercado, demonstrando então que a constituição de um sistema de mercado, supostamente auto-regulável, exigiu um intervencionismo estatal contínuo, controlado e organizado de forma centralizada, o que significa dizer que foi imposto pelo Estado. Destarte, não havia nada natural em relação à constituição dos mercados livres, pois, assim como a criação das manufaturas de algodão, tida como a indústria mais importante do livre comércio, foi constituída com a ajuda das tarifas protetoras, de

exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, o próprio mercado livre foi imposto pelo Estado.

Entretanto, não só a constituição dos mercados livres exigiu a intervenção do Estado, mas sua sustentação também se fez (e se faz) através da ação estatal, ou seja,

> "a constituição dos mercados, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento livre do sistema. Assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo estado os novos poderes, órgãos e instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire*" (Polanyi, 1944: 145-6).

Em sendo assim, sistema de mercado e intervenção não são mutuamente excludentes, dado que, enquanto esse sistema não é estabelecido, os liberais econômicos irão demandar a intervenção estatal a fim de constituí-lo e, uma vez constituído, a fim de mantê-lo. "O liberalismo econômico pode, portanto, sem qualquer contradição, pedir que o estado use a força da lei; pode até mesmo apelar para as forças violentas da guerra civil a fim de organizar as precondições de um mercado auto-regulável" (Polanyi, 1944: 152-3).

Como então se justifica a defesa pela constituição de um Estado mínimo? O papel que se atribui ao Estado no liberalismo clássico é o de um Estado mínimo que deveria garantir a liberdade individual, mas não por uma relação entre governo e governados, mas sim através do pacto social, estabelecido pelos indivíduos, que prezasse pelos direitos naturais do homem, dentre eles e fundamentalmente o direito à propriedade. O Estado "funcionaria como um árbitro reconhecido e imparcial que administraria os possíveis conflitos entre indivíduos que poderiam advir do funcionamento do estado natural". Já o novo liberalismo que passa a prevalecer após a crise capitalista dos anos 1970, o neoliberalismo, prega o Estado mínimo como uma forma de propiciar o livre funcionamento do mercado. No entanto, como foi analisado anteriormente, é necessária a efetiva presença estatal, um Estado forte, para que se constitua o Estado mínimo (Carcanholo, 2002: 17-8).

Assim, as funções do Estado nos anos 1970 passam a ser, essencialmente, as de desmantelar as conquistas sociais consubstanciadas na era keynesiana, nem que para isso o Estado tenha que fazer uso da força para controlar os conflitos resultantes. A presença deste Estado forte se explica, primeiro, pela dimensão que os Estados de bem-estar social haviam alcançado, o que exigiria uma instituição forte o suficiente para desregulamentá-los e reformá-los. Em segundo lugar, como toda a sociedade deverá ser submetida à lógica do mercado, o Estado forte também deverá cumprir a função de disseminar essa lógica por toda a sociedade.

Para além do papel que se atribui ao Estado, existem importantes diferenças entre o liberalismo clássico e o neoliberalismo. Apesar da recuperação do individualismo metodológico, do naturalismo e da noção de progresso, inerente na idéia de harmonia natural, o neoliberalismo possui importantes diferenças com relação ao liberalismo clássico. Sem a pretensão de esgotá-las, vale registrar que, em primeiro lugar, o liberalismo clássico possuía um caráter mais progressista, de combate à aristocracia (em geral despótica) e de luta contra os privilégios da nobreza e dos direitos divinos, num contexto de ascensão da burguesia ao poder. Já o neoliberalismo se consolida como uma opção de desenvolvimento alternativa ao Estado keynesiano, ou seja, combatendo as políticas de inspiração keynesiana e defendendo a volta de uma ordem estabelecida anteriormente, em que, supostamente, prevaleceria a concorrência perfeita e a democracia. Note-se, portanto, que o neoliberalismo possui um caráter muito mais conservador que o liberalismo clássico.

Em segundo lugar, o ideário neoliberal se casa com as transformações na economia e na política mundial ocorridas nas últimas décadas do século XX e passa a ser entendido como "suposta demonstração histórica da adequação e, portanto, da superioridade do mercado, [fazendo] com que o neoliberalismo apareça mais como uma ‘vitória’ ideológica do que como uma alternativa. Essa hegemonia ideológica e unilateralidade do neoliberalismo se refletem no que se convencionou chamar de pensamento único". Em terceiro lugar, o liberalismo clássico estava ligado à filosofia dos direitos naturais, segundo a qual os homens nasciam livres e racionais, sendo estes seus valores fundamentais. Portanto, o liberalismo clássico era fundamentalmente filosófico e político. Assim, a concepção de economia derivava de uma complexa formulação política e filosófica. De forma divergente, o neoliberalismo se apresenta meramente como um receituário de política econômica, onde as esferas políticas e

sociais são reflexos do comportamento econômico, ou seja, se antes os valores fundamentais do homem eram a razão e a liberdade, agora a liberdade passa a se subordinar aos desideratos econômicos. Por fim, uma última diferença diz respeito aos conceitos de liberdade e igualdade que, no liberalismo clássico, eram próximos, ao menos juridicamente. Para os neoliberais, a subordinação mútua entre liberdade e igualdade não se apresenta, muito pelo contrário, a desigualdade se converte em um valor na medida em que, pelo lado econômico, recompensaria os mais produtivos e eficientes e, pelo aspecto moral, incentivaria a "ascensão social" por esforço pessoal (Carcanholo, 2002).

É de fato estrondosa a vitória teórica e ideológica do neoliberalismo no último quartel do século XX. Fiori (1997: 205-8) afirma que essa ascensão não foi linear, nem se processou da mesma forma e na mesma intensidade em todas as regiões e países do bloco capitalista. Em que pese essa afirmação, o autor é capaz de identificar quatro etapas fundamentais da constituição da hegemonia neoliberal. A primeira etapa tem início no pós-segunda guerra, quando Hayek expõe seu pensamento no livro *A Caminho da Servidão*, uma das mais aguçadas críticas ao intervencionismo estatal de cunho igualitário que prevalecia nos *welfare states*. Embora suas idéias não tenham tido influência imediata no pós-guerra, graças ao sucesso das teorias keynesianas, seus discípulos da escola austríaca se encarregariam de transferi-las às outras gerações.

Um segundo momento do avanço neoliberal se dá a partir dos anos 1960, quando os discípulos de Hayek, e também do monetarista Milton Friedman, começaram a conquistar espaço acadêmico, sobretudo nos Estados Unidos[19]. Nos anos 1960-1970, a produção destes teóricos se torna hegemônica nos meios acadêmicos norte-americanos. Os economistas formados nesse meio acadêmico assumiriam nos anos subseqüentes posições de destaque na condução da política econômica de diversos países latino-americanos, implementando, por exemplo, os planos de estabilização da década de 1990.

---

[19] Segundo Moraes (2001: 42-6) no pós-segunda guerra o pensamento neoliberal desdobrou-se em três principias escolas: 1) escola austríaca, liderada por Hayek; 2) escola de Chicago, personificada por T.W. Schultz e Gari Becker (ligados à teoria do capital humano) e, principalmente, Milton Friedman e 3) escola de Virgínia ou *public choice*, capitaneada por James M. Buchaman.

A etapa seguinte se define pela passagem do neoliberalismo do plano teórico para o campo político, o que se concretiza com a chegada ao governo das forças liberal-conservadoras na Inglaterra, em 1979, com Margareth Tatcher; nos Estados Unidos, em 1980, com Ronald Reagan; e na Alemanha, em 1982, com Helmut Kohl. Para o caso inglês, as primeiras políticas de cunho neoliberal a serem implementadas foram a desregulação, a privatização e a abertura comercial. No entanto, estas idéias e as políticas delas resultantes, são incorporadas pelos organismos multilaterais, fundamentalmente FMI e BIRD, e implementadas nos países que recorrem a estas instituições, em especial os da periferia do sistema capitalista, na qual está incluída a América Latina[20].

Note-se que a América Latina foi pioneira na implementação das políticas neoliberais, como é o caso do Chile (a partir de 1973), Uruguai (1974) e Argentina (1976). Essas primeiras experiências ocorreram em concomitância com a implementação de regimes militares ditatoriais na região, o que corrobora o argumento desenvolvido anteriormente, qual seja, embora o objetivo final seja a constituição de um Estado mínimo, a necessidade de desmantelamento das conquistas sociais e de expansão dos mercados requer a presença de Estados fortes, no caso latino-americano, ditatoriais.

Por fim, no final dos anos 1980, com a crise do bloco de países comunistas, o neoliberalismo, frontalmente oposto àquelas idéias, avança ainda mais. É também neste momento que o neoliberalismo se espraia pela América Latina, embora as primeiras experiências tenham ocorrido já na década de 1970, conforme o apontado caso emblemático do Chile. Num primeiro momento, através da economia, no contexto da renegociação das dívidas externas latino-americanas, na qual a contrapartida por parte dos países era a aceitação das políticas e reformas de corte liberal. Num segundo momento, mesmo que de forma tardia, se assiste no plano ideológico a uma adesão das elites econômicas e políticas latino-americanas ao ideário neoliberal.

Destarte, o objetivo dessa seção foi mostrar que as últimas décadas do século XX, mais especificamente os anos que se seguem à crise da década de setenta, conheceram a hegemonia liberal em termos teóricos e ideológicos. No entanto, esta hegemonia se consubstancia sob a forma de políticas econômicas, como será analisado na seção 2.2,

---

[20] Neste caso, "América Latina" faz referência à unidade geográfica. Para uma análise mais pormenorizada do tema, ver Lessa e Dain (1983).

que mostra a trajetória de consolidação da hegemonia neoliberal no campo das políticas econômicas. Para tanto, são feitas considerações sobre experiências neoliberais de países latino-americanos desde a crise dos anos 1970, quando as políticas de estabilização monetária implantadas na região evoluem para a aplicação de políticas neoliberais, até a implementação do receituário de políticas neoliberais do Consenso de Washington e do Pós-Consenso de Washington nos anos seguintes.

## 2.2 – Consenso de Washington, Pós-Consenso de Washington e Estabilidade Monetária

A implementação do receituário de políticas neoliberais na região latino-americana, como já assinalado, se produziu na década de 1970, sendo o Chile o primeiro país a fazê-lo em 1973, após o golpe militar que derrubou o governo socialista de Salvador Allende. Na seqüência, vieram o Uruguai, em 1974, e a Argentina, em 1976. Portanto, as políticas neoliberais são experimentadas nessa região antes mesmo de sua hegemonia ideológica ser disseminada mundo afora a partir dos anos 80. A última versão do neoliberalismo foi transplantada para a região com as teses oriundas do Consenso de Washington.

A crise dos anos setenta causou aos países latino-americanos severos problemas de balanço de pagamentos e dificuldades para controlar a escalada da inflação. A necessidade de garantir a expansão dos mercados, a profunda deterioração da situação política, somadas à necessidade de reverter as tendências igualitárias que começavam a se conformar na região, levaram ao florescimento dos regimes ditatoriais, característicos desse período.

Como solução para o surto inflacionário, novamente ganha força na região as teses monetaristas de combate à inflação, *a la* Milton Friedman. Os teóricos monetaristas, embasados na teoria quantitativa clássica, formularam a moderna teoria quantitativa da moeda, segundo a qual a inflação é um fenômeno fundamentalmente monetário, o que explica o papel decisivo que atribuem à contração do ritmo de expansão da quantidade de dinheiro dentro do programa de estabilização. Assim, segundo os monetaristas, para que a inflação possa ser controlada é preciso conter a expansão da oferta de dinheiro, o que implica em redução do déficit fiscal. É exatamente no decurso desse processo que a argumentação teórica monetarista começa sua escalada ideológica, na medida em que a

inflação passa a ser atribuída à existência de um setor público demasiadamente grande. Isso denota que o programa de estabilização está vinculado a um projeto liberal de mais longo prazo.

O monetarismo já era um enfoque conhecido na América Latina, pois que haviam sido experimentados na condução da política econômica no Chile (1956-1958); na Argentina (1959-1962); na Bolívia (1956); no Peru (1959) e no Uruguai (1959-1962). Em que pese os resultados negativos alcançados com tais programas, na década de setenta, novos programas de estabilização monetária de inspiração monetarista foram implementados na região. Entretanto, esses programas evoluíram para uma nova forma de organização da economia e da sociedade, pautada pelas concepções neoliberais. Na prática, isso significou que passaram a exigir uma transformação radical da economia, sendo que agora deveria ser colocado mais acento na necessidade de transformações estruturais e em mudanças de caráter institucional, tais como a abertura da economia ao comércio internacional e aos fluxos de capital, o desenvolvimento de um setor financeiro privado e a drástica diminuição da intervenção do Estado na economia. O grau em que tais transformações se processam nos diferentes países dependerá da ideologia imperante entre os militares, da natureza da aliança que sustenta cada governo e do grau de autonomia que o governo possui frente à sociedade civil (Foxley, 1988).

Em seu trabalho, Foxley (1988: 94-118) analisa esta trajetória do monetarismo na América Latina, ou seja, a passagem de receitas simples e técnicas de curto prazo para reduzir a inflação para um enfoque radical de uma economia de livre mercado e de uma sociedade organizada em torno do princípio da liberdade econômica. O autor demonstra que alguns casos, como Argentina e Uruguai, são experiências relevantes para demonstrar sua tese, mas o caso mais significativo desta trajetória é proporcionado pela experiência chilena após 1973. Dessa análise, o autor conclui ser possível identificar quatro etapas fundamentais daquela trajetória. A primeira delas é o processo de liberalização e desestatização, como resultado da necessidade de redução do setor público, nos termos descritos anteriormente. A segunda etapa se define pela aplicação mais intensa e drástica da ortodoxia, isso porque, como a economia passa a apresentar sintomas de recessão, deve-se salvaguardar a integridade do programa através da aceleração do processo de ajuste. Isso é feito através de uma redução ainda maior dos gastos e do emprego público, e de uma transferência mais acelerada dos ativos estatais para o setor privado. Além do mais, a economia deve abrir-se mais rapidamente ao

intercâmbio com o exterior, como forma de controlar as pressões inflacionárias pela via da concorrência que estabelecem as importações.

A terceira etapa começa a se desenvolver quando se consegue relativo êxito em reduzir a inflação e melhorar o balanço de pagamentos (no caso em que isso realmente ocorre). Neste momento, alguns objetivos estruturais, tais como o livre comércio, o estabelecimento do mercado de capitais livres e a irrestrita afluência de recursos financeiros externos passam a ser desejáveis por si, ou seja, independentes dos objetivos de estabilização. Assim, transformam-se em postulados essenciais para um processo mais eficiente e dinâmico de crescimento/desenvolvimento econômico de longo prazo. Como prova de sua importância, recebem na adoção de decisões uma prioridade superior à dos próprios objetivos de estabilização a curto prazo.

A última etapa seria aquela em que o experimento alcança maturidade, e isso acontece quando se passa a reconhecer que o objetivo do governo não é outro senão produzir 'uma revolução no terreno econômico'. Uma revolução que alcance toda a sociedade. São duas as principais tarefas neste período: uma consiste em encontrar uma fórmula que permita reabsorver os setores marginalizados como fruto do modelo. Essa função deve ser cumprida através de uma nova legislação trabalhista e de um sistema completamente transformado de seguridade social. A outra tarefa consistirá em resolver a contradição entre liberdade econômica e autoritarismo político.

Apenas para que se tenha uma idéia do fracasso de tais políticas, Foxley (1988) assinala os principias resultados alcançados, que, embora estejam referenciados ao caso chileno, podem ser observados em todos os países que implementaram tais programas de estabilização[21]. Em primeiro lugar, persistiu o fenômeno inflacionário; em segundo lugar, durante um período relativamente prolongado, coexistiram altas taxas de inflação e desemprego, ao que se soma o quadro de recessão, caracterizando um processo de estagflação; em terceiro lugar, observou-se uma brusca queda do nível real dos salários e, por fim, as cifras sobre a distribuição familiar de renda mostraram uma deterioração da participação que corresponde aos mais pobres e um ganho substancial para os que já eram mais favorecidos na estrutura distributiva.

---

[21] Para uma análise mais detalhada dos dados do caso chileno, ver Foxley (1988: 85-9)

Em linhas gerais, pode-se constatar que os programas ortodoxos de estabilização implementados na América Latina durante as décadas de 1970 e 1980 seguiram a trajetória ditada pelos postulados monetaristas e apresentaram fracassos retumbantes. É de se destacar, ainda, que o enfoque monetarista sofre alterações na exata medida em que os resultados alcançados por suas políticas mostram-se inadequados, ou seja, suas recomendações de política são freqüentemente retificadas. Assim, nos anos subseqüentes, o neoliberalismo encontraria sua cobertura teórica através da escola novo-clássica. Os novo-clássicos retomam a teoria quantitativa da moeda de Milton Friedman, mas sob a ótica das expectativas racionais, cujo resultado é a construção de um modelo monetarista extremo que, na prática, significa voltar ao modelo clássico[22].

Como assevera Carcanholo (2002), o fracasso daquelas experiências de estabilização na região latino-americana foi interpretado pela visão neoliberal como sendo conseqüência de desequilíbrios ou distorções, que impediriam o livre funcionamento da economia de mercado. No entanto, estas distorções seriam muito mais efeitos dos erros de implementação do que da natureza das próprias políticas propostas. Assim, como forma de fornecer assistência para os *policy makers* dos países latino-americanos, foi realizada em 1989 uma reunião entre membros dos organismos internacionais financeiros, funcionários do governo americano e economistas desses países, cujas conclusões ficaram conhecidas como Consenso de Washington[23]. A natureza das propostas se traduz na idéia de que a estabilização deve vir necessariamente acompanhada de reformas. No entanto, dado que tais reformas implicam na necessidade de alterações de aspectos político-institucionais nos países que as aplicassem, uma nova reunião foi realizada em 1993, com o objetivo de fornecer subsídios para a atuação no campo político-institucional interno desses países.

O ajuste neoliberal, mais especificamente as políticas propostas pelo Consenso de Washington, constitui uma concepção de desenvolvimento composto por três elementos (Fiori, 1997; Carcanholo, 2002). O primeiro componente seria o da estabilização macroeconômica, com o objetivo de reduzir a inflação e controlar as contas governamentais. É possível dizer que não existe uma política econômica de

---

[22] Como é analisado na seção 2.2.4, ainda nos dias atuais a política econômica neoliberal atua de acordo com os preceitos da teorização novo-clássica.

[23] A este respeito consultar Williamson (1990).

estabilização claramente neoliberal, mas apenas que o fracasso das políticas ortodoxas para completar este elemento do programa neoliberal provocou a introdução de instrumentos heterodoxos no combate à inflação, como a utilização da âncora cambial[24], seja na forma de regimes dolarizados ou de bandas cambiais.

O segundo elemento do programa seria constituído pelas "reformas estruturais": abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, a eliminação da maior parte dos subsídios, garantindo a liberalização dos preços, e a abertura financeira. É importante destacar que, dentre as reformas, a abertura externa é tida como uma das mais importantes. Esta se desdobra em abertura comercial para que se tenha a livre mobilidade de bens e serviços, e em liberalização financeira externa, com o que os agentes (residentes e não residentes) teriam maior liberdade para efetuar suas transações financeiras.

Estes dois elementos conformariam as pré-condições estruturais que garantiriam o terceiro elemento do programa, qual seja, a retomada dos investimentos e crescimento econômico associado à distribuição de renda para os países periféricos. Mais uma vez, isso significa dizer que, a economia de mercado, funcionando sem intervenções e/ou regulamentações, levaria à *ordem natural harmônica*, ao crescimento/desenvolvimento econômico.

A seqüência de implementação das reformas não segue necessariamente a ordem dos elementos apontados. No entanto, não é a diversidade de formas de implementação da estabilização e da abertura externa que define o programa neoliberal, mas a natureza das reformas, ou seja, como apontado, o neoliberalismo se auto-define por uma concepção de desenvolvimento de mais longo prazo. A pré-condição para a implementação desse programa seria a estabilização macroeconômica, independentemente da forma ortodoxa ou heterodoxa utilizada. Mas a estabilização deveria vir acompanhada por reformas, para que os outros dois elementos do programa fossem alcançados. Estas reformas, inclusive, ajudariam no esforço estabilizador.

Em vista do fracasso da estratégia neoliberal de desenvolvimento nos países latino-americanos, a defesa em favor da abertura (comercial e financeira) e do

---

[24] A âncora cambial é utilizada nos programas de estabilização como mecanismo para lograr mais rapidamente a estabilidade de preços, ou seja, utiliza-se a fixação do valor externo da moeda como meio para alcançar a estabilidade do valor interno da moeda (Carneiro, 2002:357).

tratamento de choque que deveria ser imposto a essas economias, foi reformulada pelo pensamento ortodoxo neoliberal, que passa a defender uma seqüência ótima para o processo de abertura e a implementação das reformas estruturais. Tendo em vista as crises financeiras e cambiais que marcaram a década de 1990, fez-se necessário uma segunda reformulação do pensamento neoliberal, que ficou conhecida como Pós-Consenso de Washington. Tais reformulações são analisadas, respectivamente, nas seções 2.2.1 e 2.2.2.

### 2.2.1- A seqüência ótima de abertura externa

De acordo com Mckinnon (1991: 4-10), a simultaneidade do processo de abertura (comercial e financeira) poderia levar a um superendividamento externo e à valorização cambial, uma vez que, com a desrepressão financeira, as taxas de juros domésticas seriam superiores às internacionais, provocando uma forte e súbita entrada de capitais. Isso traria o superendividamento externo e a valorização cambial. A combinação de valorização cambial e abertura comercial levaria a fortes saldos negativos na balança comercial, o que poderia comprometer as contas externas do país em questão.

Assim, a abertura externa deveria ser executada de forma seqüencial. A seqüência deveria ser iniciada por uma reforma fiscal que reduzisse a rigidez nas taxas de juros, ou seja, reduzisse a necessidade de rolagem da dívida pública com custos cada vez maiores. Como conseqüência da reforma fiscal, o Estado reduziria seus déficits e, com isso, a necessidade de financiá-los com novo endividamento público. Em concomitância com a redução do déficit público, este processo influiria positivamente nas expectativas dos agentes quanto à capacidade do setor público em honrar seus compromissos, o que reduziria as taxas de juros pagas sobre novos títulos públicos lançados no mercado.

A segunda etapa da abertura seqüencial seria a da desregulamentação financeira doméstica (liberalização financeira interna), através da eliminação de recursos e créditos dirigidos e dos créditos preferenciais, da redução das reservas compulsórias impostas aos bancos, da redução (e/ou eliminação) de outras restrições bancárias e da desregulamentação dos tipos e estruturas de passivos. A liberalização financeira interna também deveria ser composta pela privatização dos bancos estatais e das instituições de seguro. O principal objetivo da liberalização financeira interna seria o de dar

exclusividade ao mercado na alocação dos recursos financeiros e na determinação da taxa de juros. Estas duas primeiras etapas completariam a desrepressão financeira interna, cuja principal vantagem seria o saneamento do principal determinante do atraso econômico dos países periféricos, qual seja, a escassez de poupança interna. A desrepressão financeira significaria o controle e/ou determinação da taxa de juros por mecanismos extra-mercado, mantendo essa taxa em patamares artificialmente baixos, reprimindo a poupança e a oferta de crédito. Quando a desrepressão houvesse chegado ao fim, o acréscimo de poupança financiaria o investimento em expansão.

A terceira etapa seria constituída pela unificação do mercado cambial, antes da liberalização externa, para por fim às discriminações contra exportadores e/ou importadores potenciais. A quarta etapa seria a da abertura comercial, que também deveria ser executada em seqüência, dado que, inicialmente, seriam eliminadas gradualmente as quotas de importação, ao mesmo tempo em que deveria ser promovida uma desvalorização da taxa de câmbio que se traduzisse em desvalorização da taxa de câmbio real, a fim de reduzir o viés anti-exportador das economias fechadas e prevenir a ocorrência de déficits na balança comercial. Em seguida, as quotas seriam convertidas em tarifas, de forma a acabar com as barreiras não-tarifárias. Por último, estabelecer-se-ia a plena conversibilidade em conta corrente; seriam reduzidas as tarifas médias de proteção e não seriam mais utilizadas quotas como forma de atenuar desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Ao concluir a abertura comercial, seria implementada a quinta e última etapa da seqüência ótima de abertura externa, a da liberalização financeira externa, cujo objetivo seria aumentar o grau de abertura financeira, ou seja, aumentar a facilidade com que os residentes de um país podem adquirir ativos e passivos expressos em moeda estrangeira e os não-residentes podem operar nos mercados financeiros nacionais.

É importante observar que essas reformas deveriam ser precedidas de uma estabilização macroeconômica que garantisse a credibilidade para sua implementação. A implementação dessa seqüência ótima de reformas liberais garantiria o cumprimento de uma disciplina econômica (obtenção dos *fundamentals*), que sustentariam a continuidade de entrada de capital externo que viria financiar o desenvolvimento econômico.

Em que pese essa reformulação, a implementação do receituário de políticas ortodoxas não foi capaz de evitar as crises financeiras e cambiais da década de 1990, com o que se fez necessário a promoção de mudanças no pensamento neoliberal. Nessa terceira fase de reformulações, advoga-se que a seqüência ótima de implementação das reformas é necessária mas insuficiente para se alcançar o crescimento/desenvolvimento econômico e, portanto, deveria ser complementada com medidas que minimizassem as imperfeições de mercado, tidas como responsáveis pelas crises. Essa nova fase do pensamento neoliberal caracteriza o Pós-Consenso de Washington, analisado a seguir.

### 2.2.2 - O caráter ortodoxo do Pós-Consenso de Washington

O Pós-Consenso de Washington defende, em linhas gerais, o caráter complementário (e não excludente) do mercado e do Estado, com o que deveriam ser reforçadas as capacidades institucionais do Estado. Assim, advoga-se a necessidade da aplicação de novas reformas, que deveriam agora se centrar em questões sociais e na recuperação das atuações estatais, como forma de impulsionar o crescimento/desenvolvimento econômico. (Bustelo, 2003: 6-8)

Existiriam duas grandes propostas do Pós-Consenso. A primeira proposta, desenvolvida principalmente pelos economistas do departamento latino-americano do Banco Mundial, e aprovada pelo próprio Williamson, afirma que as reformas de primeira geração implementadas na América Latina haviam permitido recuperar o crescimento e eliminar a hiperinflação, mas não haviam tido a mesma eficácia na redução da pobreza e da desigualdade. Em sendo assim, seria necessário 'complementar' o Consenso de Washington, por meio da adoção das seguintes medidas, a cargo do Estado: 1) melhorar a qualidade de investimentos em capital humano; 2) promover o desenvolvimento de sistemas financeiros sólidos e eficientes; 3) fortalecer o entorno legal e regulatório (desregulação do mercado de trabalho e melhoria das regulações com respeito a investimentos privados em infraestrutura e serviços sociais); e 4) melhorar a qualidade do setor público.

Em trabalho mais recente, Williamson e Kuczynski (2004) advogam não tanto pela necessidade de um Pós-Consenso, mas sim por complementar e, nos casos que seja mais necessário, corrigir as políticas do Consenso de Washington. Com efeito, os

autores seguem defendendo a disciplina macroeconômica, as privatizações, a desregulação e a abertura comercial e financeira, mas indicam, em particular para a América Latina, a necessidade de se complementar as reformas dos primeiros anos da década de 1990, com medidas que permitam colocar maior ênfase na luta contra a pobreza, bem como prevenir e combater as crises financeiras.

A explicação para o desastre econômico da América Latina nos anos 1990 não estaria nas reformas, mas sim na incapacidade dos países da região de evitar as crises financeiras. Além do mais, o desempenho decepcionante da região deveria ser atribuído ao fato de as reformas não terem sido levadas adiante o bastante: "embora as reformas dos anos 1990 estivessem na direção certa, poderiam ter sido proveitosamente levadas bem mais adiante. E as crises, às vezes exógenas, mas quase sempre devidas a escolhas políticas míopes na região, desempenharam um papel esmagadoramente importante na interrupção do progresso" (Williamson e Kuczynski, 2004: 270).

É a partir desse diagnóstico do desempenho da América Latina na última década que os autores irão desenvolver uma nova agenda de políticas, traduzidas em uma nova geração de propostas que complementariam o Consenso de Washington. De acordo com seus autores, essa nova agenda deveria ser composta por uma modernização do Estado, isto é, seria necessário um Estado forte e capaz de apoiar o pleno desenvolvimento dos mercados. Para tanto, o Estado deveria concentrar-se em suas funções principais, quais sejam, garantir a segurança; promover a infraestrutura institucional de uma economia de mercado e bens públicos; interiorizar externalidades e cuidar dos membros da sociedade tidos como incapazes de cuidar de si próprios, os marginalizados.

Um outro componente da nova agenda é, não por menos e uma vez mais, a necessidade de estabilizar a macroeconomia. Para tanto, o objetivo principal da política fiscal nos países latino-americanos deveria ser o de promover políticas anticíclicas. Isso significa dizer que a reforma fiscal deveria ser levada mais adiante - o que pode ser interpretado como sendo um ajuste fiscal ainda mais rigoroso do que aquele já em curso nos países da região.

Com relação ao sistema financeiro, este deveria ser capaz de mobilizar a poupança privada e intermediá-la para onde seria investida produtivamente. No entanto, no atual momento, este não seria o caso da região, a qual, devido à excessiva dependência de entradas de capital, sofre com a vulnerabilidade a crises financeiras externas. Neste

contexto, as novas reformas seriam ainda mais justificáveis para que o mercado de capitais e os bancos pudessem preencher o vazio ocasionalmente deixado por uma possível não reativação da entrada de capitais. Para a política monetária e cambial, advogam como melhor opção a fixação de metas de inflação com uma taxa de câmbio flutuante.

No que diz respeito à liberalização do comércio, em prol de um funcionamento adequado, defendem que a apreciação real da moeda não deveria ir tão longe quanto fora no passado e, ademais, seriam imperativas taxas de câmbio mais competitivas. Ainda com relação a este aspecto, afirma-se que "uma vez que a liberalização unilateral já percorreu em grande parte o seu caminho na região, há certamente necessidade de explorar possibilidades multilaterais, minilaterias e regionais, e, sem dúvida, a rota bilateral ainda continuará a seguir mais adiante durante algum tempo. A rota minilateral – Alca – parece particularmente promissora no contexto latino-americano" (Willianson e Kuczynski , 2004:276).

Na seqüência, afirma-se ainda que, "se os latino-americanos pretendem ser mais do que lenhadores e carregadores de água, precisarão conseguir comandar as ferramentas da economia do conhecimento", ou seja, avançar progressivamente na garantia da educação para todos seus cidadãos. Assim, o dinheiro deveria ser gasto por um Estado inteligente, "um Estado que promoverá a descentralização, explorará os exames, fomentará o envolvimento dos países, utilizará tecnologia no ensino e constantemente experimentará" (Williamson e Kuczynski, 2004: 276).

Por fim, a nova agenda considera que o campo no qual a implementação das reformas liberalizantes de primeira geração menos progrediu foi o do mercado de trabalho, e o problema continuaria sendo o "alto grau de proteção [alcançado] por meio da legislação do mercado de trabalho", o que, por sua vez, impediria a expansão dos empregos formais.

A segunda proposta do Pós-Consenso de Washington, tida como sendo mais radical, foi desenvolvida por Stiglitz (1999), para quem o Consenso de Washington teria defendido políticas incompletas e, em certas ocasiões, contraproducentes. E mais, o objetivo do Consenso, o mero crescimento/desenvolvimento econômico, era excessivamente estreito.

Em seu trabalho, Stiglitz (1999) procura melhorar o entendimento acerca do funcionamento dos mercados e também analisar os instrumentos necessários para fomentar o livre funcionamento dos mercados, de tal forma que se possa alargar os objetivos do Consenso, incluindo metas como o desenvolvimento sustentável; igualitário e democrático; embora não ignore a possibilidade de *trade-offs* entre tais metas. Com tal objetivo, Stiglitz (1999) afirma que algumas lições podem ser tiradas da crise do leste asiático e das políticas emanadas do Consenso de Washington até então implementadas. Conclui, pois, que a responsabilidade pelas crises financeiras dos anos noventa não estaria na carência de ação governamental, mas sim no fato de ter-se subestimado a importância da regulação financeira e da governança corporativa.

Ainda de acordo com o autor, a insistência do Consenso de Washington em perseguir a estabilização macroeconômica e a liberalização econômica seria contraproducente. A estabilidade não deveria se implementar como um objetivo com contornos similares para todos os países. A inflação não teria necessariamente que ser inferior a 15%, posto que os trabalhos empíricos não haviam encontrado correlação alguma entre uma inflação inferior a este limite e um crescimento mais elevado. Assim, as rígidas políticas de estabilização não estariam conduzindo as economias ao crescimento/desenvolvimento de longo prazo[25], e estariam focando erroneamente a origem da macro-instabilidade, que estaria na vulnerabilidade do setor financeiro. Dessa forma, o meio para se atingir a estabilidade deveria ser levado a cabo com cautela, para evitar que o processo de estabilização conduzisse à recessão econômica. O que o Consenso teria logrado alcançar foi a estabilidade do produto e emprego, minimizando ou evitando maiores contrações econômicas, mas os custos econômicos e sociais dessa estabilização podem ser devastadores, traduzidos em termos políticos e em distúrbios sociais. Esta mesma cautela deveria ser utilizada nos processos de liberalização do comércio, desregulação e privatização, pois, embora fundamentais, estariam ignorando um outro importante elemento, a competição, que necessitaria da constituição de uma efetiva economia de mercado.

---

[25] "The single-minded focus on inflation may not only distort economic policies – preventing the economy from living up to its full growth and output potentials – but also lead to institutional arrangements that reduce economic flexibility without gaining important growth benefits" (Stiglitz, 1999:99).

A construção de um sistema financeiro robusto seria parte crucial da promoção da estabilidade econômica. Isso necessitaria, em primeiro lugar, da construção de uma estrutura regulatória que garantisse a eficácia do sistema financeiro. Em muitos países isso poderia requerer mudanças na estrutura regulatória, o que significa que deveriam ser eliminadas as regulações que restringem a competição. Em segundo lugar, a mudança do sistema financeiro deveria ser exercida com prudência, ou seja, ser executada em etapas. E, em terceiro lugar, o governo não poderia e não deveria se envolver no monitoramento de todas as transações. Nos termos de Stiglitz (1999:106),

> "that macroeconomic policy needs to be expanded beyond a single-minded focus on inflation and budget deficits; the set of policies that underlay the Washington consensus are not sufficient for macroeconomic stability or long-term development. Macroeconomic stability and long-term development require sound financial markets. But the agenda for creating sound financial markets should not confuse means with ends; *redesigning the regulatory system*, not *financial liberalization*, should be the issue".

Com relação às possibilidades de melhorar o livre funcionamento dos mercados, alargando assim os objetivos do Consenso, Stiglitz (1999) afirma que o governo deve servir como um complemento do mercado e, portanto, deva empreender ações que façam os mercados trabalharem melhor e, ademais, o governo também deverá corrigir as falhas de mercado. Nestes termos, a solução se encontra na necessidade de "reorientação" das funções estatais. Assim, no intuito de apoiar o funcionamento e desenvolvimento dos mercados, o Estado deveria apoiar o setor financeiro, bem como fomentar o desenvolvimento técnico; o investimento em infraestrutura; a promoção da educação; a prevenção à degradação do meio ambiente e a criação de uma rede sustentável de proteção social. Estes três últimos elementos teriam sido pouco enfatizados (ou não mereceram a devida atenção) pelo Consenso de Washington.

Nesse contexto, Stiglitz (1999:111) afirma que

> "It is true that states are often involved in too many things, in an unfocused manner. This lack of focus reduces efficiency; trying to get government better focused on the fundamentals – economic policies, basic education, health, roads, law and order, environmental protection –

> is a vital step. But focusing on the fundamentals is not a recipe for minimalist government. The state has an important role to play in appropriate regulation, social protection, and welfare. The choices should not be whether the state be involved but how it gets involved. Thus the central question should not the size of the governments that are involved in a wide range of activities".

As principais conclusões a que chega Stiglitz são: primeiro, a necessidade de criar um enfoque não baseado em Washington e, segundo, a importância dos economistas serem mais humildes, dado que não possuem todas as respostas. Este último aspecto talvez seja mais polêmico, já com relação ao primeiro, é consenso na literatura econômica crítica, assim como pode ser observado no que foi exposto anteriormente, que a obra de Stiglitz (1999) não foge ao caráter ortodoxo do Pós- Consenso de Washington.

As propostas do Pós-Consenso de Washington são alvo de muitas críticas[26]. Com relação à primeira proposta, identificada como sendo de Williamson e Kuczynski (2004), é preciso salientar a incompatibilidade entre as tradicionais políticas de ajuste estrutural (baseadas em deflação, desregulação e desvalorização) e os novos objetivos sociais de luta contra a pobreza e a desigualdade tais como foram defendidos no pós-segunda guerra - embora essa contradição não se apresente quando trabalhada no escopo de análise conservador-liberal. A disciplina macroeconômica, tal como definida pela ortodoxia (que na prática significa que devem ser aplicadas políticas restritivas de demanda), não só dificulta, pela via da austeridade fiscal, o aumento dos investimentos públicos em capital humano, mas também impõe obstáculo, pela via monetária dos juros altos, ao crescimento/desenvolvimento e, portanto, à redução da pobreza e de melhorias em termos de equidade social.

A segunda proposta, de Stiglitz (1999), também possui aspectos dignos de crítica. Entendemos que cabe, de início, uma primeira crítica, de caráter teórico, dado que sua formulação tem a pretensão de ser uma teoria geral, aplicável a todos os países do terceiro mundo. A segunda crítica refere-se ao fato de que não nos parece suficiente afirmar, como faz Stiglitz, que a estabilização macroeconômica deve ser concebida de

---

[26] Uma boa crítica a respeito das propostas do Pós-Consenso de Washington é feita por Bustelo (2003: 9-11)

modo a evitar a recessão, sem enfrentar o debate acerca das medidas concretas para alcançar uma estabilização não recessiva. Em terceiro lugar, embora Stiglitz critique as privatizações, ele não suscita a importância da discussão acerca do peso relativo das esferas públicas e privadas, propondo mecanismos claros para evitar a transferência de poder do Estado para um setor privado rentista. Em quarto lugar, não nos parece adequado propor uma adaptação gradual de medidas de liberalização financeira e de abertura comercial sem entrar em detalhes. Por fim, assim como o Consenso defende políticas incompletas, também o Pós-Consenso deixa coisas importantes de lado. Para citar alguns exemplos, no plano internacional, é preciso discutir a solução dos problemas da dívida externa de diversos países; o acesso dos países periféricos aos mercados dos países ricos; e formas que permitam aos países pobres proteger seus mercados internos. Com relação ao plano interno de cada país, também é necessário discutir a necessidade de um sistema fiscal efetivamente progressivo.

Com efeito, é nítido o caráter ortodoxo das propostas preconizadas pelo Pós-Consenso de Washington, seja nos termos das propostas apresentadas por Williamson e Kuczynski (2004), seja nos termos defendidos por Stiglitz (1999), na medida em que, uma vez mais, é reforçada a terapia ortodoxa para a superação do fracasso das políticas neoliberais na América Latina. Segundo entendemos, não se trata de um erro de implementação, mas da própria natureza das políticas adotadas.

Como já observamos, a estabilização se estabelece como um pilar da terapia liberal-conservadora, tanto do Consenso quanto do Pós-Consenso de Washington. Na tentativa de avançar no desenvolvimento do que está sendo proposto pela dissertação, a próxima seção (2.2.3) procura analisar a contribuição de cada uma das reformas estruturais ao esforço estabilizador.

### 2.2.3- Estabilização e Reformas Estruturais

Até aqui, procuramos mostrar que o programa neoliberal do Consenso de Washington, reafirmado no Pós-Consenso, enquanto uma proposta/estratégia de crescimento/desenvolvimento, se estrutura em duas premissas básicas. Em primeiro lugar, a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e superávit fiscal primário, este como forma de controle do endividamento publico) seria pré-condição

necessária para qualquer tentativa de retomada de crescimento/desenvolvimento econômico. Assim, a obtenção da estabilização deveria ser efetuada independentemente da política utilizada para isso ser ortodoxa ou heterodoxa (como políticas de regime de cambio fixo, ou quase-fixo, por exemplo), desde que fossem promovidas metas inflacionárias muito baixas, próximas de zero. A segunda premissa do programa neoliberal advoga que somente através das reformas estruturais pró-mercado (desregulamentação e flexibilização dos mercados, especialmente dos mercados de trabalho e financeiro; liberalização/abertura comercial, financeira, produtiva e cambial; forte programa de privatização) ocorreria a retomada dos investimentos – de responsabilidade do setor privado – e o crescimento/desenvolvimento da economia.

O objetivo dessa seção é mostrar em que medida cada uma das reformas estruturais contribuiu para o esforço estabilizador. Com isso, esperamos corroborar a idéia-chave proposta nesta dissertação: na atualidade, uma das principias preocupações da política econômica diz respeito ao controle inflacionário. Para tanto, serão considerados alguns exemplos de países latino-americanos, uma vez que a grande maioria deles aderiu ao programa de reformas neoliberais, como mostra os quadros 2.1 e 2.2., na seqüência. Note-se que, para o caso latino-americano das décadas de 1980-1990, pode-se estabelecer uma data relativamente definida para o início da implantação do programa neoliberal na região, que corresponderia ao início do esforço estabilizador e, numa segunda etapa, às demais reformas estruturais.

Quadro 2.1 – Estabilização e Reformas Estruturais na América Latina – 1985/1990

| | 1985 (ou antes) | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Estabilização | Argentina (1978 e 1985); Bolívia; Chile (1975 e 1985); Costa Rica; Peru; Uruguai (1978) | Brasil; República Dominicana | Guatemala; Jamaica | México | Venezuela | Peru; República Dominicana |
| Liberalização do Comércio | Argentina (1978); Chile (1975 e 1985); México; Uruguai (1978) | Bolívia; Costa Rica | Jamaica | Guatemala; Guiana | Argentina; El Salvador; Paraguai; Trinidad e Tobago; Venezuela | Brasil; Equador; Honduras; Peru; República Dominicana |
| Reforma Financeira | Argentina (1978); Chile | México | | Costa Rica; Brasil; | Chile; Venezuela | Bolívia; Colômbia; El |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (1975); Uruguai (1974 e 1985) | | | Paraguai; Guiana | | Salvador; Nicarágua; Peru; Trinidad e Tobago |
| Privatização | Chile (1974-1978) | | Jamaica | Chile (por volta de 1988) | | Argentina |
| Reforma Trabalhista | | | | | | Colômbia; Guatemala |

Fonte: Romanello (2003: 57)

Quadro 2.2 – Estabilização e Reformas Estruturais na América Latina – 1991/1996

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Estabilização | Argentina; Colômbia; Guatemala; Nicarágua; Uruguai | Equador; Guiana; Honduras; Jamaica | | Brasil | Suriname | |
| Liberalização do Comércio | Colômbia; Nicarágua; Uruguai | Barbados | | Belize; Haiti; Suriname | Panamá | Bahamas |
| Reforma Tributária | Argentina | Nicarágua; Peru | El Salvador | Equador; Guatemala; Honduras; Jamaica; Paraguai; Venezuela | Belize; Bolívia | |
| Reforma Financeira | Honduras; Guatemala; República Dominicana | Argentina; Jamaica | Equador; Bahamas | Barbados; Belize; Haiti | | |
| Privatização | Belize; Guiana; Jamaica; Venezuela | Barbados; México | Nicarágua | Chile; Peru; Trinidad e Tobago | Bolívia | |
| Reforma Trabalhista | Argentina; Peru | | | | Panamá | |
| Reforma Previdenciária | | | Peru | Argentina; Colômbia | | México; Uruguai |

Fonte: Romanello (2003: 57)

De acordo com Cano (2000: 41-2), os programas de estabilização implementados na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 eram bastante similares aos anteriores. Com o objetivo precípuo de combater a inflação, esses planos contavam com política de contenção salarial; restrição monetária e creditícia; juros elevados; e ajuste fiscal para a eliminação do déficit público (ou seja, corte em gastos correntes e investimentos). Entretanto, a distinção entre os antigos e os novos planos de estabilização fica a cargo da política cambial, que anteriormente contava com desvalorizações para estimular as exportações e, agora, se orientam para a valorização,

cujo intuito é estimular as importações, fazendo com o que país se exponha à competitividade internacional, contribuindo assim para o combate à inflação.

Assim, as políticas de estabilização não mais se orientam pelo objetivo de conter a demanda interna e produzir excedentes exportáveis. Nesse novo modelo de estabilização, a demanda pública deve ser contida para compatibilizar o propósito de diminuição do tamanho e da ação do Estado com o pagamento dos juros crescentes; a contenção salarial deveria diminuir as pressões nos custos empresariais; a elevação dos juros internos não mais serviria para conter o investimento privado, mas para atrair a entrada do capital externo necessário para financiar o excepcional aumento das importações de bens e serviços causados pela valorização cambial e o pagamento do serviço da dívida externa[27].

Contudo, para além da estabilização monetária, para se cumprir a promessa de alcance do crescimento/desenvolvimento econômico, outras "medidas modernizantes" deveriam ser adotadas, tais como a liberalização comercial e financeira; privatizações; reforma trabalhista, dentre outras. Tais medidas também cumpririam um importante papel no auxílio ao processo de estabilização monetária. É a contribuição de cada uma das chamadas reformas estruturais (ou medidas "modernizantes") ao esforço estabilizador que passamos a avaliar na seqüência.

Dentre o conjunto de reformas neoliberais destaca-se a abertura comercial. Em linhas gerais, tal reforma consistiu, basicamente, na redução de tarifas e barreiras às importações e exportações, e na simplificação do sistema tarifário. Analisando o caso brasileiro, Franco (1998) afirma que a abertura comercial teria efeitos positivos sobre o dinamismo tecnológico do país que a adotasse, na medida em que a economia se abrisse ao investimento direto estrangeiro e, também, na medida em que, com a economia exposta à concorrência internacional, a competitividade das empresas nacionais fosse dinamizada. Além do mais, com a consolidação da estabilização e a reversão das políticas comerciais e industriais anacrônicas que haviam vigorado nas décadas passadas, novas perspectivas se abririam para o desenvolvimento brasileiro, destacando-se nesse novo processo as altas taxas de crescimento da produtividade que seriam

---

[27] A esse respeito é importante lembrar que, com os acordos de renegociação da dívida externa feitos nos anos 1980, o pagamento dos serviços da dívida torna-se compulsório.

alcançadas devido à exposição à concorrência internacional - com o país alcançando os níveis de produtividade internacionais.

De acordo com Franco (1998:17-8), seriam estabelecidos três contrastes fundamentais entre o padrão de desenvolvimento brasileiro anterior (por substituição de importações) e aquele constituído com a abertura comercial: 1) a indução ao crescimento agora seria pelo lado da oferta, ao contrário do anterior, movido predominantemente pelo investimento público e pela crença na escassez de capital como fator limitante ao crescimento; 2) esse novo padrão de crescimento também teria conseqüências redistributivas, dado que parte do crescimento da produtividade seria apropriado pelos salários; e, por fim, 3) a abertura comercial auxiliaria no processo de estabilização, na medida em que a maior eficiência alcançada poderia ser repassada aos preços e a manutenção da competição estrangeira impediria o uso das margens de lucro para a geração de lucros extraordinários. Este viés deflacionista seria reforçado pelo

> de agilizar as operações financeiras internas e externas, diminuir os encaixes sobre depósitos, liberalizar os juros, reduzir o crédito "dirigido" e o subsidiado e, fundamentalmente, promover a internacionalização dos sistemas financeiros nacionais. Em cada crise, só após várias quebras, as reformas incluíam, tardiamente, medidas de reforço e aprimoramento da fiscalização" (Cano, 2000: 42-43)

A contribuição da abertura financeira ao processo de estabilização se dá na exata medida em que promove a forte entrada de capitais e aumenta as reservas internacionais, o que permite às autoridades de política econômica montar um “colchão de reservas” necessário para atuar no mercado cambial e manter a taxa de câmbio em determinados patamares, considerados estratégicos, ou seja, não inflacionários. É necessário, pois, compreender a relação entre taxa de câmbio valorizada e processo de deflação. A manutenção da taxa de câmbio valorizada implica em um aumento das importações, não acompanhado pelas exportações, mas ao contrário, estas tendem a cair. O resultado desse processo é um déficit em conta-corrente. Como essa situação externa deficitária é insustentável, o governo vê-se obrigado a estabelecer um constrangimento do processo produtivo, cujo objetivo é reduzir as importações. Portanto, com o objetivo de manter a estabilidade, o ritmo de crescimento da economia deverá ser constrangido, o que é feito por meio de restrição ao crédito e aumento das taxas de juros. O resultado é uma taxa de inflação menor, ou mesmo deflação de preços, que acompanha a valorização cambial. Além disso, a valorização cambial implica em barateamento dos insumos importados, o que reduz os custos da produção interna.

No que tange aos resultados obtidos com a abertura financeira, Medeiros (2004: 142) faz uma brilhante consideração, que corrobora com a tese aqui desenvolvida. Segundo o autor,

> "a questão macroeconômica mais geral, referente aos países que não emitem a moeda internacional, é a de que a abertura financeira (abertura da conta capital), ao quebrar os ‘territórios monetários’, dilui também a capacidade dos estados nacionais de regular com autonomia sua política econômica, subordinando o seu crescimento interno às variáveis externas. Por outro lado, ao desvincular as operações financeiras e demandas por divisas da expansão do comércio, a abertura financeira

> expõe os países a uma maior vulnerabilidade macroeconômica externa decorrente da elevação de passivos externos. Ao nível das empresas a vulnerabilidade financeira significa uma situação de fragilidade decorrente do 'desencontro de divisas' na composição de seus ativos e passivos. Observa-se assim que, no padrão monetário baseado no 'dólar flutuante' e sob um regime de ampla liberdade dos fluxos de capitais, **os esforços de contenção dos efeitos altamente instabilizadores da flutuação do câmbio sobre a economia e sobre a posição patrimonial das empresas têm levado a uma política econômica obcecada com a inflação,** aprisionando a taxa nominal de juros e a política fiscal na função essencial de controle das flutuações cambiais." (grifos nossos)

Com relação ao processo de privatização, os argumentos neoliberais utilizados para levar a cabo essa reforma são apresentados por Filgueiras (2000: 112-3), que agrupa as justificativas em dois tipos: as de natureza estrutural e as de natureza conjuntural. As de natureza estrutural incluem:

√ a justificativa ideológica, isto é, a defesa da livre iniciativa;

√ a eficiência, segundo a qual as empresas estatais não conseguiriam se guiar por parâmetros de mercado, dado que sua gestão seria extremamente politizada;

√ mudança dos setores estratégicos, ou seja, por um lado não teria mais sentido o Estado permanecer em segmentos que perderam o caráter de vanguarda do ponto de vista tecnológico e, por outro lado, novos setores exigiriam um aporte de recursos e a adoção de novas tecnologias que o Estado não poderia arcar;

√ amadurecimento e fortalecimento do setor privado. Leia-se, as empresas estatais fariam parte de uma época em que a iniciativa privada não se encontrava capacitada a fazer investimentos em muitos segmentos da economia, o que havia exigido a participação do Estado, mas isso não se verificaria nos dias atuais; e

√ por fim, evitar o efeito *crowding-out*, segundo o qual a presença do Estado e das empresas privadas nos mesmos setores poderia resultar em desestímulo ao investimento privado.

Dentre as justificativas de natureza conjuntural destacam-se:

√ a credibilidade política, que seria essencial para atrair capitais e obter apoio das agências internacionais;

√ limitações do investimento público, isto é, a incapacidade do Estado de garantir os recursos necessários para a manutenção, atualização tecnológica e competitividade setorial das empresas estatais, ao mesmo tempo em que não atenderia as demandas sociais; e

√ crise fiscal e estabilização monetária, ou seja, abater a dívida pública e obter orçamentos equilibrados.

Para esta última justificativa apontada, Tavares e Fiori (1993: 64-6) mostram que a crise fiscal dos Estados Nacionais está intimamente relacionada às políticas de estabilização baseadas em âncoras cambiais vigentes nas últimas décadas. Assim, a crise fiscal poderia ser observada por três ângulos. Em primeiro lugar, o processo de reestruturação da organização industrial do pós-segunda guerra, com descentralização da produção e internacionalização produtiva acelerada, refletiu em perda de base tributária para várias nações. Em segundo lugar, a flexibilização/desregulamentação dos mercados de trabalho, que, com a precarização das formas de contratação, resultaram numa brutal redução das contribuições sociais e, conseqüentemente, na redução significativa da base de arrecadação do Estado, tornando as receitas cada vez mais insuficientes para sustentar os gastos. Por fim, a implementação das políticas de estabilização baseadas em âncoras cambiais, que, ao provocar uma sobrevalorização do câmbio real em conjunto com o elevado grau de abertura comercial, geram saldos negativos na conta comercial. Para financiar estes saldos, a alternativa tem sido a atração de capitais externos de curto prazo por meio da manutenção de elevadas taxas de juros. É o peso crescente dos serviços financeiros da dívida pública com o pagamento de juros a estes capitais que mais onera e compromete o patrimônio do Estado. Portanto, o processo de privatização pouco auxilia no abatimento da dívida pública, na medida em que sua escalada está atrelada ao pagamento dos encargos da dívida pública.

Em que pese essa constatação, são implementados ajustes fiscais cada vez mais austeros como forma de compensar a perda de capacidade tributária do governo e, principalmente, compensar o aumento dos gastos com o pagamento dos encargos da dívida pública. Para fazer face ao desequilíbrio patrimonial do Estado, o modelo de

ajuste fiscal adotado promove corte generalizado dos gastos (sobretudo gastos da área social) e privatização dos serviços públicos.

Assim, segundo o discurso neoliberal, as privatizações cumpririam um importante papel na estabilização. Isso se deve ao fato de a teoria convencional associar a origem da inflação ao desequilíbrio das contas públicas, ou seja, à necessidade que o governo teria em algum momento do tempo de recorrer à emissão monetária como forma de financiar o refinanciamento da dívida pública, o que redundaria em aceleração inflacionária. Um amplo processo de privatização permitira ao Estado abater um determinado montante do estoque de sua dívida e, portanto, reduzir a necessidade intertemporal de emissão monetária, controlando a aceleração inflacionária.

Entretanto, essas transferências patrimoniais têm sido feitas a "preços de ocasião", desmentindo o discurso ideológico de que o Estado necessita desses recursos para saldar suas dívidas. Esse argumento pode ser comprovado quando se analisa o valor médio apurado com as privatizações latino-americanas entre 1990 e 1997, que chega a pouco menos de 1% do PIB do período, muito aquém do próprio volume pago em juros da dívida pública (interna e externa). Ainda assim, a transferência patrimonial representa importante parcela do investimento direto estrangeiro, tendo sido no total acumulado entre 1988 e 1995 de 45% na Argentina, 80% no Peru e 31% na Venezuela. No período de 1990 a 1997 o total de privatizações e concessões na América Latina atingiu o valor equivalente a US$97,2 bilhões (Cano, 2000: 44-5).

Ainda no tocante aos resultados alcançados com as privatizações, analisando o caso brasileiro, Filgueiras (2002:116) afirma que, no interior da política de estabilização, as privatizações, que tinham o papel de amenizar o problema da dívida interna, "não conseguiram nem sequer de longe impedir o seu impressionante crescimento". O mesmo pode ser dito no que concerne ao plano externo da economia, "onde o objetivo com as privatizações era permitir a entrada de capitais estrangeiros na forma de investimentos diretos, dando um tempo maior para a política de estabilização substituir a 'âncora cambial', o Governo não obteve sucesso".

No caso das reformas trabalhistas, analisando a América Latina, afirma Saavedro(2004:187) que a legislação trabalhista foi originalmente "redigida na intenção de proteger os trabalhadores e melhorar seu poder de barganha, entendendo que eles constituem o lado fraco da relação de trabalho. Além disso, ela foi concebida para

regulamentar uma relação vista como intrínseca e permanentemente conflituosa entre trabalho e capital. A regulamentação do mercado de trabalho na América Latina possui uma longa tradição de reduzir a flexibilidade e proteger os empregos". Assim, o autor defende a flexibilização/ desregulamentação do mercado de trabalho, ou seja, a eliminação de diversos direitos trabalhistas como forma de diminuir os encargos trabalhistas, o que amenizaria muito o problema do desemprego na região.

A contribuição da flexibilização/desregulamentação do mercado de trabalho ao processo de estabilização se efetiva na medida em que, para a teoria convencional, a determinação dos preços é feita a partir dos custos e, como o salário é o principal custo variável, a desregulamentação/flexibilização das leis trabalhistas permitiria o controle dos preços. Tal aspecto pode ser melhor apreendido retomando o Gráfico 1.2. Os clássicos assumem que, em caso de intervenção estatal no mercado de trabalho que redunde em aumento dos salários reais e em queda no nível de emprego, para um patamar abaixo do de pleno emprego, correspondendo à criação de desemprego involuntário, ter-se-ia, conseqüentemente, um aumento da inflação. Em sendo assim, a maior flexibilidade das leis trabalhistas – leia-se não só menores salários, mas também legalização dos contratos temporários; corte de direitos trabalhistas, tais como 13º salário, férias remuneradas, fundo de garantia, etc. - permitiria que o excesso de oferta de trabalho acima da demanda fosse controlado, o que garantiria o retorno do equilíbrio no mercado de trabalho, levando a economia de volta para o ponto de equilíbrio com pleno emprego. Adicionalmente, essa volta ao pleno emprego ocorreria com a redução dos salários, portanto, acabando com a pressão destes sobre os preços. A flexibilização/desregulamentação das leis trabalhistas reduziria assim os custos salariais e contribuiria com o esforço de estabilização monetária.

Com relação ao argumento apresentado, Cano (2000: 46-7) afirma que

> "é de lamentar o conteúdo claramente ideológico e oportunista de governos, empresários e lideranças sindicais de direita, ao afirmarem que com a legalização dos contratos temporários de trabalho o emprego aumenta. A realidade (...) é que essas mudanças resultam em uma precarização ainda maior no mercado de trabalho, com salários menores, perdas de direitos e com tempo de trabalho diminuído".

No que diz respeito à reforma tributária, observa-se que as experiências latino-americanas se limitaram a processos de simplificação fiscal, de redução das restrições ao comércio exterior e de redução de impostos diretos para as empresas e pessoas. A intenção é diminuir a taxação para atrair investimentos externos diretos e de carteira e manter a regressividade fiscal.

Já a reforma previdenciária tem como base o pressuposto de que os sistemas preexistentes de repartição tornaram-se inviáveis, com déficit crescente, onerando o orçamento público e aumentando a incerteza sobre sua capacidade de pagamento a longo prazo.

Em relatório recente, o Fundo Monetário Internacional (IMF, 2005) reconhece a precariedade dos resultados alcançados pelas políticas implementadas nas últimas décadas na região latino-americana. O relatório afirma que "está claro que as políticas macroeconômicas não insularam o suficiente essas economias contra crises", mas, estrategicamente, o documento não aborda o papel do FMI nas crises que atingiram a América Latina durante a aventura neoliberal.

Fatores globais, aliados a vulnerabilidades domésticas, levaram a um grau de "volatilidade nos fluxos de capital que foi o fator mais importante para determinar o resultado" das reformas estabilizadoras dos anos 90, diz o FMI. O objetivo-chave de elevar e manter alto o crescimento/desenvolvimento econômico das nações latino-americanas não foi atingido, e os únicos países que experimentaram crescimento da renda per capita no período foram México e Chile, ambos apresentados pelo Fundo como modelos.

No restante da região, não houve melhorias na pobreza e na distribuição da renda, o que alimenta o descontentamento com o processo de reforma, admite o Fundo. No Brasil, os 10% mais ricos da população representam 44% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 1%, segundo números do Ministério da Fazenda. "As evidências sugerem que a desigualdade leva a mais violência e a instituições mais fracas, e prejudica a habilidade de um país de responder a choques econômicos" (IMF, 2005).

Em que pese a resignação aparente à realidade expressa pelos resultados das políticas liberalizantes, o Fundo segue sugerindo como remédio para a inércia apresentada pela região enfatizar a mudança institucional, manter instrumentos de

política como o sistema de metas de inflação e o câmbio flutuante, conceder autonomia aos bancos centrais, reduzir dívidas, melhorar a posição fiscal, aumentar o crédito, aprofundar os mercados financeiros, flexibilizar o mercado de trabalho e abrir-se cada vez mais ao comércio. Isso é, a receita é basicamente a mesma dos economistas ortodoxos.

Em linhas gerais, buscamos mostrar a contribuição de cada uma das reformas estruturais emanadas do Consenso de Washington, reafirmadas no pós-Consenso e respaldadas pelo Fundo Monetário Internacional, ao esforço estabilizador. Assim, o processo de abertura comercial contribuiu junto ao controle inflacionário, justamente, porque provocou uma maior competição da produção doméstica do país que a adotou com os produtos externos, contribuindo para que os preços domésticos não subissem para além dos preços externos. A abertura financeira, através da entrada de capital externo, ao provocar a valorização da taxa de câmbio, também auxiliou no controle dos preços. Além do mais, a valorização cambial faz com que os insumos importados fiquem mais baratos, reduzindo com isso os custos da produção interna. Mas os esforços de contenção dos efeitos altamente instabilizadores da flutuação do câmbio levam à consecução de uma política econômica obcecada com a inflação.

O processo de privatização também cumpriria um importante papel junto ao esforço estabilizador, dado que os recursos arrecadados pelo Estado seriam (supostamente) direcionados para o abatimento do estoque da dívida pública, o que reduziria a necessidade intertemporal de emissão monetária, controlando assim a aceleração da inflação. A flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho, ao reduzir os encargos trabalhistas, cumpriria o papel de manter os preços controlados, ainda que ocorra pressão pela manutenção ou alta das taxas de lucro internas. Por fim, constatou-se que todas as reformas são levadas a cabo independentemente dos efeitos perniciosos impostos sobre a economia e as populações dos países que as adotaram.

É nosso objetivo mostrar que, na atualidade, o neoliberalismo encontra sua cobertura teórica através da escola novo-clássica, com o que se tem a continuidade da implementação de uma política econômica ortodoxa. Isso significa que não só são aprofundadas as reformas estruturais discutidas anteriormente. Agora, uma das principias preocupações da política econômica permanece sendo o controle inflacionário. É o que procuramos tornar claro na próxima seção.

2.2.4 – Novo-Classicismo e Teoria da Política Econômica Ortodoxa Atual

A escola novo-clássica retoma a teoria quantitativa da moeda formulada por Milton Friedman em sua crítica à teoria keynesiana empreendida durante as décadas de 1960 e 1970. Embora na década de 1970 os novo-clássicos (Robert Lucas, Thomas Sargent e Neil Wallace) tenham empreendido críticas ao trabalho de Friedman, eles voltam-se principalmente contra as idéias do Consenso Keynesiano. Os novo-clássicos discordavam de Friedman por acreditarem que, ao invés de expectativas adaptativas, os agentes econômicos formavam expectativas racionais. Contra os keynesianos, eram radicais no ataque a qualquer tipo de intervenção macroeconômica (Carvalho et al., 2000: 213).

Lucas e Sargent (1981) apresentam a crítica ao Consenso Keynesiano em duas frentes. Em primeiro lugar, avançam na crítica a macroeconometria keynesiana, que padeceria de falta de rigor em seus modelos ao ignorarem as variáveis defasadas, restringirem a ordem e grau de correlação serial dos vetores que representam os choques aleatórios e, principalmente, classificarem *a priori* as variáveis em endógenas e exógenas. Em segundo lugar, a crítica novo-clássica se dá no campo teórico. A especificidade dos modelos novo-clássicos está na presença de suas três hipóteses características, quais sejam, expectativas racionais, *market clearing* continuado e a visão monetarista da estrutura da economia (Carcanholo, 2003). Analisemos cada uma delas.

Costuma-se atribuir a paternidade da hipótese de expectativas racionais a John Muth que, em um artigo de 1961, sugeriu que quando os agentes formam expectativas, eles o fazem construindo uma distribuição subjetiva de probabilidade para descrever o comportamento da variável que desejam prever. Pela hipótese de expectativas racionais, esta distribuição *subjetiva* de probabilidade deve coincidir com a distribuição *objetiva* de probabilidade que efetivamente rege o comportamento daquela variável. Isso significa dizer que os agentes são racionais porque possuem o mesmo modo de entender a economia, e esse modo corresponde à sua verdadeira forma de funcionamento. Assim, os agentes seriam racionais ao formular suas expectativas acerca de futuras variáveis econômicas, seriam otimizadores, seja quando um consumidor maximiza sua função

utilidade, sujeito a uma restrição orçamentária, ou quando a firma maximiza seus lucros, dada sua estrutura de custos.

O que a hipótese de expectativas racionais assume, no que ficou conhecida como sua versão fraca, é que os agentes formam as expectativas usando da melhor forma possível o conjunto de informações (*information set*) disponível, ou seja, os agentes fazem uso do modelo cognitivo decisional. É importante ressaltar que o conhecimento cognitivo não impede que os agentes errem, mas estes erros de previsão estão relacionados com algum acontecimento inesperado, isto é, a algo que não pertencia ao conjunto de informações. A versão forte da hipótese de expectativas racionais assume que o modo como os agentes entendem o funcionamento da economia corresponde ao seu verdadeiro funcionamento, ou seja, que a probabilidade subjetiva formulada pelos agentes acerca de variáveis econômicas futuras coincide com a distribuição objetiva real dessas variáveis, ou seja, os agentes conhecem o modo correto de funcionamento da economia. Desta forma, o resultado de qualquer política econômica, não aleatória, é perfeitamente antecipado.

A segunda hipótese, de *market clearing* continuado, assume que todos os mercados da economia equilibram perfeitamente suas demandas e ofertas pelo mecanismo de preço. Assume-se, portanto, que não existam falhas de mercado que impeçam a economia de atingir o equilíbrio geral dos mercados. Essa hipótese, ao assumir que os agentes estão sempre maximizando suas funções-objetivo, será decisiva para que os modelos novo-clássicos advoguem que as flutuações só podem ser explicadas por choques aleatórios (monetários e/ou reais) (Carcanholo, 2003). É importante destacar que a diferença entre o novo-classicismo e o novo-keynesianismo (hegemônico no pensamento macroeconômico atual) está justamente nesta hipótese. Os novo-keynesianos, como é o caso de Stiglitz, cujas idéias foram discutidas na seção 2.2.2, aceitam a hipótese de expectativas racionais, mas rejeitam a hipótese de *market clearing*, fundamentalmente porque acreditam que a ineficiência do ajuste de mercado pode provir do próprio comportamento otimizador dos agentes.

A terceira hipótese refere-se à visão monetarista da estrutura da economia. A estrutura econômica trabalhada pelos modelos novo-clássicos é monetarista e procura resgatar a dicotomia clássica entre inflação e desemprego para obter os resultados de neutralidade de moeda. Esta dicotomia se define pela determinação das variáveis reais

da economia em um modelo de equilíbrio geral *walrasiano* e das variáveis nominais, determinadas pela teoria quantitativa da moeda, em sua versão moderna. É dessa forma que o novo-classicismo restabelece a visão clássica de neutralidade da moeda.

Como todos os agentes econômicos possuem expectativas racionais, eles saberiam, por exemplo, que um aumento da oferta monetária provocará inflação, tal como sugere a teoria monetarista. Assim, um aumento da oferta de moeda anunciada pelo governo denuncia apenas uma mensagem de que preços e salários irão aumentar; portanto, a única reação dos agentes deve ser a de se antecipar a essa política monetária expansionista, elevando os preços e salários da economia, ou seja, a política monetária expansionista será ineficaz para alterar variáveis reais tais como o produto e o nível de emprego.

De acordo com Carvalho et al. (2000: 214),

> "a hipótese de uma taxa natural de desemprego é o ponto de partida para a construção da teoria novo-clássica de que a política monetária é ineficaz para alterar variáveis reais. Quando a taxa corrente de desemprego coincide com a taxa natural, a economia encontra-se em posição de equilíbrio. Contudo, para a economia novo-clássica, independentemente da posição da taxa corrente de desemprego em relação à taxa natural, a economia estará sempre em equilíbrio, já que as famílias e as firmas estão sempre agindo racionalmente, isto é, buscando maximizar, respectivamente, satisfação e lucro. Em outras palavras, estão tomando decisões coerentes com os seus objetivos".

O estudo da função oferta de Lucas[28] é bastante ilustrativo para mostrar a explicação novo-clássica para a ineficácia da política monetária, por exemplo, quando o objetivo do governo é reduzir a taxa corrente de desemprego (Ut) em relação à taxa natural (Un). A equação 1 mostra a função de oferta de Lucas, em que Pt é a inflação no período t, Pte é a inflação esperada para esse mesmo período e a é um parâmetro positivo.

$$\mathbf{Ut = Un - a\,(Pt - Pte)} \qquad \text{(equação 1)}$$

[28] Esse estudo pode ser encontrado em forma mais detalhada em Carvalho et al. (2000: 215-7)

A equação 1 mostra que a taxa corrente de desemprego é igual à taxa natural quando a realidade confirma as expectativas de inflação.

No modelo novo-clássico as esperanças sobre variações do nível de preços são construídas de acordo com a hipótese das expectativas racionais, como mostra a segunda equação:

$$\mathbf{Pte = E\ (Pt/\ I_{t-1})} \qquad \text{(equação 2)}$$

A equação 2 mostra que a inflação para o período t leva em consideração todas as informações, I, obtidas até o período imediatamente anterior, t-1. Tais informações são processadas pelos agentes econômicos que tem como base o verdadeiro modelo que afeta os preços em uma economia que, segundo os monetaristas e os novo-clássicos, é:

$$\mathbf{Pt = Mt + d} \qquad \text{(equação 3)}$$

em que Mt é a variação do estoque de moeda e d é um aumento *não* esperado de demanda pelo produto no período t. De tal forma, as expectativas de variação do nível de preços estão diretamente relacionadas com as expectativas de variação do estoque monetário, como mostra a equação 4:

$$\mathbf{Pte = Mte} \qquad \text{(equação 4)}$$

em que Mte é a variação esperada do estoque monetário para o período t.

Das equações 2, 3 e 4 conclui-se que os agentes conhecem a regra de variação do estoque monetário, isto é, se Mte = Mt e d = 0, então, jamais haveria decepção de expectativas de preços. E, substituindo-se as equações 3 e 4 na função 1, obtem-se:

$$\mathbf{Ut = Un - a\ (Mt - Mte)} \qquad \text{(equação 5)}$$

que indica que a taxa corrente de desemprego seria sempre igual à taxa natural se os agentes conhecessem a regra de variação do estoque monetário e se não houvesse nenhum choque aleatório.

Dessa análise conclui-se que, segundo a teoria da política monetária novo-clássica, partindo-se de uma situação em que a taxa corrente de desemprego é igual à

taxa natural e o governo anuncia uma política monetária expansionista, os agentes reagirão exclusivamente aumentando os seus preços, sem contratar qualquer trabalhador adicional. Assim, a taxa corrente de desemprego permaneceria repousada sobre a taxa natural. Em outras palavras, as decisões de políticas monetárias expansionistas conhecidas pelos agentes não provocam qualquer aumento no nível de emprego e do produto real – causam simplesmente aumento do nível geral de preços equivalente ao aumento do estoque de moeda. De forma análoga, uma política monetária contracionista não teria qualquer efeito sobre as variáveis reais da economia, contribuindo apenas para a estabilização dos preços, ou seja, para os novo-clássicos a política monetária é neutra (ineficaz para alterar variáveis reais) e, portanto, só serve para controlar a inflação (estabilização monetária).

Sargent e Wallace (1981) acreditam que somente as políticas monetárias que causam surpresa poderiam provocar efeitos reais na economia. Mas os teóricos novo-clássicos sugerem que os governos não devem implementar qualquer política monetária que não se paute por regras plenamente conhecidas, isso porque essa possibilidade de afetar as variáveis reais através do uso da política monetária é um incentivo à realização de políticas de surpresa, que criam um ambiente de incertezas e desconfianças em relação ao comportamento do governo. Assim, os novo-clássicos acreditam ser necessário a construção do que chamam de *credibilidade*, de forma a garantir que nenhum "ruído" na economia impeça os agentes de antecipar o valor das variáveis relevantes e, portanto, de desviar as suas decisões reais. Além disso, para essa teoria, a política fiscal deve ser direcionada para o controle das contas públicas, especificamente para a obtenção de saldos primários, como forma de garantir a estabilidade da relação divida publica / PIB.

Sendo assim, os economistas novo-clássicos se dedicaram nos últimos tempos à elaboração de propostas de organização do Banco Central e de condução da política monetária capazes de reduzir os estímulos à implementação de políticas monetárias de surpresa. As mais importantes propostas são: a criação de bancos centrais independentes e a utilização de metas de inflação como objetivo da política monetária. Com relação à primeira proposta, os novo-clássicos esclarecem que a independência de um Banco Central não significa autonomia para execução da política monetária sem a interferência do governo central, mas principalmente significa independência para perseguir o objetivo da estabilidade monetária.

Como assevera Carvalho et al. (2000: 223),

> "os proponentes da tese da IBC [Independência do Banco Central] têm argumentando que um Banco Central independente deve assumir a tarefa estatutária única de *guardião da estabilidade* do poder de compra da moeda. (...). Em suma, independência do Banco Central tem um claro significado para os seus proponentes: plena liberdade de ação para as autoridades monetárias com o objetivo único de combater a inflação. A base teórica dessa proposição são as relações fundamentais da curva de Phillips expectacional: a moeda não é capaz de alterar as variáveis reais da economia de forma definitiva; assim, a taxa natural de desemprego prevalecerá na ausência de erros expectacionais".

A segunda proposta é a criação de um regime de metas inflacionárias. O regime de metas inflacionárias é caracterizado pelo anúncio oficial de uma banda para a flutuação da taxa de inflação que é estabelecida pelo governo e/ou parlamento e deve ser perseguida pelo Banco Central e também pelo reconhecimento explícito de que o principal objetivo da política monetária deve ser a manutenção de uma taxa de inflação baixa e estável, mesmo que para tanto sejam desconsideradas outras variáveis macroeconômicas, tais como o nível do produto e o emprego. Essas variáveis somente se tornam objeto de política se estiverem perturbando a execução da meta de inflação.

Com relação ao ajuste fiscal, seu intuito é a eliminação do déficit público, contribuindo assim para o processo de estabilização. De acordo com Carcanholo e Paschoa (2004: 7), a partir desse diagnóstico, a política econômica ortodoxa atual se resume a obter o equilíbrio sustentável das contas públicas. Essa política se traduz então, além dos superávits primários, na implementação de reformas estruturais da previdência e tributária, cujo objetivo seria o ajuste estrutural das contas públicas no longo prazo. Tomando como referência o caso brasileiro, essa política é explicitada pelo Ministério da Fazenda (2003:5) da seguinte forma:

> "**O novo governo tem como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas.** A ruptura com o passado de ausência de disciplina fiscal não pode ser baseada em arrecadações

> temporárias nem na expansão sem freio de contribuições em cascata que distorcem o sistema de preços relativos. Essa mudança exige o ajuste sustentável das contas públicas, com gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, assim como reformas estruturais que assegurem o equilíbrio de longo prazo do orçamento público e permitam a retomada do investimento do governo em infra-estrutura e expansão dos gastos sociais" [grifos originais].

Assim, o discurso convencional continua garantindo que é a persistência na política da austeridade fiscal com contração monetária a única forma de garantir o "crescimento com estabilidade". No entanto, entendemos que não é o gasto excessivo dos Estados o responsável pelos elevados patamares que a dívida pública alcançou nos últimos anos, mas sim a receita ortodoxa que prescreveu juros elevados para sustentar a apreciação cambial que, no caso brasileiro, vigorou de 1995 a 1999. Igualmente, entendemos que é o pagamento dos brutais volumes de juros o grande responsável pelos déficits nominais que fazem crescer cada vez mais a dívida pública, de modo que a sustentação dos juros nesses patamares acaba tornando-se um imperativo na medida em que se busca atrair os capitais externos e financiar os déficits em conta corrente decorrentes da abertura da economia.

As outras propostas de política apresentadas pelos teóricos novo-clássicos também são alvo de críticas. Com relação à primeira delas, em que se defende a independência do Banco Central, autores como Milton Friedman opõem-se à possibilidade de conceder a alguns indivíduos a liberdade para acionar, sem qualquer restrição, instrumentos tão poderosos como são os instrumentos de intervenção monetária. Já os economistas de filiação teórica keynesiana, como James Tobin, advogam que a política monetária tem sim efeitos não somente sobre as variáveis nominais, mas também sobre as variáveis reais da economia. Assim, a política monetária deveria ser executada de forma coordenada e não independente das demais políticas econômicas, e seu objetivo não deveria ser somente o controle da inflação, mas também a redução do desemprego (Carvalho et al., 2000).

A proposta de criação de um regime de metas inflacionárias também não está isenta de crítica. O argumento utilizado em defesa do regime de metas inflacionárias é o de que os países que o implementaram foram bem-sucedidos no controle inflacionário.

No entanto, é possível perceber que os países desenvolvidos que adotaram o regime de metas e os países desenvolvidos que não adotaram têm tido sucesso no controle inflacionário diante do desaquecimento econômico verificado na década de 1990. Assim, é no mínimo problemático afirmar que o regime de metas seja responsável pelos baixos níveis de inflação durante os anos 1990.

Tomando como referência, ainda, o caso brasileiro, note-se que a eficácia da política monetária em combater a inflação está na manutenção dos juros altos, dado que esses reduzem o ritmo de crescimento econômico e de preços ao sufocarem a demanda agregada. Assim, a eficácia da política antiinflacionária de alta dos juros depende diretamente de sua capacidade em reduzir a demanda agregada, contraindo a atividade produtiva e aumentando o desemprego. Se o processo inflacionário tiver se iniciado com um choque de custos, a política de juros é ineficiente para promover a reversão. [29]

À guisa de conclusão, ressaltamos que o objetivo dessa seção foi debater, ainda que de forma sumária, a teoria da política monetária novo-clássica, para evidenciar que é nessa escola do pensamento que o neoliberalismo encontra substrato teórico na atualidade. Isto significa que, no escopo da perspectiva neoliberal, a política de estabilização é composta pelas políticas monetária e fiscal de inspiração novo-clássica, ou seja, a teoria da política econômica atual continua sendo ortodoxa e, como sublinhado, segue sendo respaldada pelo FMI.

Com efeito, entendemos que é pelo resgate das premissas liberais e da discussão acerca do renascimento do liberalismo econômico que se pode compreender a natureza da política econômica ortodoxa implementada na atualidade. Essa discussão permite também examinar quais os compromissos assumidos pela política econômica em diferentes momentos e, nesse sentido, permite estabelecer uma importante comparação entre os "anos gloriosos" do capitalismo e as últimas décadas, que se iniciam com a crise dos anos 1970. Nos "anos gloriosos" prevaleciam os compromissos com o pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais, sem que a estabilidade monetária os suprimisse. É de se notar, pois, que a preocupação central de uma política monetária, tal como concebida por Keynes, deve ser a estabilidade de preços, desde que associada à menor taxa de desemprego possível. Nas décadas que se seguem ao esgotamento de Bretton Woods, a estabilidade dos preços é tornada objetivo em si, mesmo que para

---

[29] A este respeito, ver Carvalho (2004a)

tanto os governos sejam levados a desconsiderar as demais variáveis macroeconômicas, como produção e emprego e, portanto, as condições para a inclusão econômica e social.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim da segunda-guerra mundial, por motivos políticos, deveria ser evitado o retorno do desemprego em massa e das convulsões sociais que acompanharam a crise econômica dos anos 1930. Diante de tais objetivos, aos quais se soma o combate ao avanço do socilaismo, os governos das principiais economias capitalistas buscaram adotar medidas que prevenissem as recessões. A teoria keynesiana colocaria os alicerces para uma gestão macroeconômica mais compatível com tais objetivos.

Assim, o princípio intervencionista estatal que prevaleceu no pós-segunda guerra está relacionado ao seu papel na sustentação do crescimento/desenvolvimento econômico, e o período de prosperidade econômica que se estende do pós-guerra ao final da década de 1970 ficou conhecido como os anos do Consenso Keynesiano, ou "anos gloriosos" do capitalismo mundial

A ampliação da regulação estatal nesse período também está associada ao desenvolvimento de um novo modelo de produção nas economias capitalistas avançadas, o fordismo. A viabilidade desse novo regime dependia das ações do Estado, dado que, além da importância das políticas keynesianas no sentido de assegurar a estabilidade da demanda, a ação estatal também mostrou-se essencial para a adequação da classe trabalhadora às novas condições de trabalho requeridas pelo fordismo.

Em tal contexto, de retomada do crescimento/desenvolvimento econômico, era bastante adequado ao sistema capitalista o reconhecimento da importância dos direitos da classe trabalhadora e das aspirações social-democratas; com o que foi estabelecido o compromisso político dos governos, fundamentalmente dos países capitalistas centrais,

com o pleno emprego e a ampliação dos direitos sociais. Este compromisso levou à constituição dos chamados Estados de bem-estar social, ou *welfare states*.

No entanto, nesse momento, mais do que medidas circunscritas às economias domésticas, mostrou-se necessária a constituição de uma nova ordem econômica internacional, ou seja, de regras de conduta e instituições internacionais capazes de edificar um ambiente econômico internacional mais harmônico e de estabilidade das moedas nacionais prejudicadas pela guerra, reforçando assim o poder dos governos de perseguir o crescimento/desenvolvimento econômico que o momento requeria (Belluzzo, 1995). A constituição desta nova ordem econômica internacional foi pactuada no acordo de Bretton Woods, em 1944.

A constituição do sistema monetário e financeiro internacional de Bretton Woods foi determinante para alavancar o crescimento/desenvolvimento econômico das principais economias capitalistas no pós-segunda guerra, com o que puderam se consolidar os compromissos prevalecentes nos Estados de bem-estar social.

Em linhas gerais, os principais aspectos que caracterizam as economias dos países centrais nos “anos gloriosos” que se seguiram a pactuação do acordo de Bretton Woods foram: uma estrutura econômica estável, um crescimento econômico rápido, uma taxa de inflação modesta somada a uma taxa de desemprego excepcionalmente baixa (Skidelsky, 1999).

A crise dos anos 1970 viria demonstrar a dificuldade de manutenção dos níveis de acumulação capitalista verificados no período precedente, de modo que a desestruturação do acordo de Bretton Woods é uma das principias manifestações dessa crise. Com a supressão da ordem econômica e financeira pactuada no acordo, o sistema monetário internacional fundado em uma política de taxas fixas de câmbio, pelo menos nas principais economias do mundo desenvolvido, foi substituído por um sistema de taxas flexíveis, "encaminhando o sistema para uma fase de profunda instabilidade e volatilidade nas taxas de câmbio e de juros, que abriram o caminho para a expansão da especulação internacional dos anos oitenta e noventa" (Nakatani, 2002: 3). Ou seja, emerge uma nova dinâmica econômica internacional, responsável pela expansão da especulação financeira dos anos seguintes e, com esta, pelo aumento da instabilidade do sistema econômico.

Como bem argumenta Chesnais (1996: 2), a predominância da lógica financeira que passa a imperar desde então também diz respeito ao capital produtivo. Essa nova fase do processo de internacionalização, a globalização financeira, somente foi possível devido à força intrínseca que o capital recuperou durante a fase de acumulação dos "anos gloriosos" do capitalismo, somada às tecnologias que as firmas souberam utilizar, principalmente, no intuito de modificar suas relações com os assalariados. Por fim, mas não menos importante, o capital financeiro e industrial beneficiou-se do apoio fundamental por parte dos principais Estados capitalistas, sob a forma de políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que estes adotaram.

Destarte, com a crise dos anos 1970, a validação das políticas econômicas que garantissem a retomada do processo de acumulação de capital no bloco de países capitalistas exigia uma concepção de desenvolvimento que disputasse a hegemonia com o Keynesianismo. A essa nova concepção de desenvolvimento, inspirada nas teses liberais e, portanto, a este "novo liberalismo", convencionou-se denominar neoliberalismo. As últimas décadas do século XX conheceram a hegemonia liberal em termos teóricos, ideológicos e também sob a forma de políticas econômicas. A trajetória de consolidação da hegemonia neoliberal no campo das políticas econômicas pode ser constatada através da observação de algumas experiências latino-americanas, quando as políticas de estabilização monetária implantadas na região nos anos 1970 evoluem para a aplicação de políticas neoliberais, nos anos seguintes, ditadas pelo receituário proveniente do Consenso de Washington.

Em vista do fracasso das primeiras experiências neoliberais de desenvolvimento nos países latino-americanos, a defesa em favor da abertura (comercial e financeira) e do tratamento de choque que deveria ser imposto a essas economias foi reformulada pelo pensamento ortodoxo neoliberal, que passa a defender uma seqüência ótima para o processo de abertura e a implementação das reformas estruturais. Em que pese tal reformulação, a implementação do receituário de políticas ortodoxas neoliberais não foi capaz de evitar as crises financeiras e cambiais da região na década de 1990, com o que se passa a preconizar novas mudanças. Nessa terceira fase de reformulações, advoga-se que a seqüência ótima de implementação das reformas é necessária, mas insuficiente para se alcançar o crescimento/desenvolvimento econômico e, portanto, deveria ser complementada com medidas que minimizassem as imperfeições de mercado, tidas

como responsáveis pelas crises. Essa nova fase do pensamento neoliberal ficou conhecida como Pós-Consenso de Washington.

Existem duas grandes propostas do Pós-Consenso de Washington, uma delas apresentada por Williamson e Kuczynski (2004) e outra por Stiglitz (1999), nas quais defende-se, em linhas gerais, o caráter complementário (e não excludente) do mercado e do Estado, com o que deveriam ser reforçadas as capacidades institucionais do Estado. Assim, advoga-se a necessidade da aplicação de novas reformas, que deveriam agora se centrar em questões sociais e na recuperação das atuações estatais como forma de impulsionar o crescimento/desenvolvimento econômico. Isso significa que os autores continuam apregoando os mesmos remédios para enfrentar o imobilismo apresentado pela região latino-americana nas últimas décadas, mas sob uma espécie de repaginação do caráter ortodoxo das propostas preconizadas no Consenso de Washington

Em linhas gerais, o programa neoliberal do Consenso de Washington, reafirmado no Pós-Consenso, enquanto uma proposta/estratégia de crescimento/desenvolvimento, se estrutura em duas premissas básicas. Em primeiro lugar, a estabilização macroeconômica (controle inflacionário e superávit fiscal primário, este como forma de controle do endividamento público) seria pré-condição necessária para qualquer tentativa de retomada de crescimento/desenvolvimento econômico.

Assim, a obtenção da estabilização deveria ser efetuada independentemente da natureza ortodoxa ou heterodoxa da política utilizada (como políticas de regime de câmbio fixo, ou quase-fixo, por exemplo), desde que fossem promovidas metas inflacionárias muito baixas, próximas de zero. A segunda premissa do programa neoliberal advoga que somente através das reformas estruturais pró-mercado (desregulamentação e flexibilização dos mercados, especialmente dos mercados de trabalho e financeiro; liberalização/abertura comercial, financeira, produtiva e cambial; forte programa de privatização) ocorreria a retomada dos investimentos – de responsabilidade do setor privado – e o crescimento/desenvolvimento da economia.

A contribuição de cada uma das reformas estruturais ao esforço estabilizador pode ser apreendida como se segue. A abertura comercial contribuiu para o controle inflacionário justamente porque provocou, para os países que a adotaram, uma maior competição da produção doméstica com os produtos externos, contribuindo para que os preços domésticos não subissem para além dos preços externos. A abertura financeira,

principias compromissos assumidos pela política econômica, desde então, está voltado para a consecução da estabilidade monetária, ainda que para tanto seja sacrificado o produto e, conseqüentemente, a geração de emprego na economia.

Diante dessa estreita concepção de desenvolvimento, ou seja, após anos de hegemonia neoliberal, observa-se que o capitalismo não consegue sequer dar respostas às questões sociais, e tampouco impulsionar o crescimento/desenvolvimento econômico, dada a incompatibilidade entre a sustentação de tais objetivos e a implementação das reformas neoliberais, destacadamente a obcecada sustentação da estabilidade monetária, a ser alcançada independentemente dos sacrifícios impostos a Economia e a Sociedade.

O novo período de auge do liberalismo, tal como nos anos 1920 e 1930, torna a estabilização da moeda o ponto focal no pensamento econômico e, principalmente, político. Nesse sentido, estando as energias na área econômica centradas na consecução deste objetivo supremo, é possível entender porque o pagamento dos empréstimos externos e o retorno às moedas estáveis são tidos como as "pedras de toque da racionalidade política", de sorte que, uma vez mais, continua válida a observação de Polanyi (1944:147): "nenhum sacrifício particular, nenhuma violação de soberania [é] considerada um sacrifício demasiado grande para a recuperação da integridade monetária e cumprimento das exigências liberistas de orçamentos estáveis e moedas sólidas" .

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M. 1995. O sistema monetário internacional: em busca de novos princípios. *Economia e Sociedade* (4). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, junho.

ALMEIDA, P. R. de. 2002. *Diplomacia financeira: o Brasil e o FMI, de 1944 a 2002*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

BAER, M. e LICHTENSZTEJN, S. 1987. *Antecedentes históricos do sistema financeiro internacional: o advento de Bretton Woods*. Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. São Paulo: Brasiliense.

BELLUZZO, L.G.M. 1995. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados 'globalizados'. *Economia e Sociedade*. (4). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, junho.

BELLUZZO, L.G.M. 1999. Finança global e ciclos de expansão, em: FIORI, J.L. org. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.

BELLUZZO, L.G.M. e ALMEIDA, J.G.A. 2002. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BLOCK, F. L. 1989. *Los orígenes del desorden económico internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.

BOMBERGER, W. A. et al. 1988. *Hiperinflação: algumas experiências*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BORDO, M.D. e EICHENGREEN, B. eds. 1993. *A retrospective on the Bretton Woods system: lessons for international monetary reform*. Chicago: University of Chicago Press.

BUCI- GLUCKSMANN, C. e THERBORN, G. 1983. *O desafio social-democrata*. Lisboa: Dom Quixote.

BUSTELO, F. 2003. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. *Estudios em homenaje a profesor Francisco Bustelo*. Madrid: Editorial Complutense.

BRUNHOFF, S. 1991. *A hora do mercado*: crítica do liberalismo. São Paulo: Editora da Unesp.

CANO, W. 1999. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: Fiori, J.L. org. *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes.

CANO, W. 2000. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP.

CARCANHOLO, M. D. 2002. Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90. *Tese de doutorado*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ.

CARCANHOLO, M. D. 2003. *Trade-off* entre inflação e desemprego e expectativas: o debate sobre ineficácia de política monetária. *Economia textos*, nº 29. Uberlândia: Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia.

CARCANHOLO, M.D. 2004. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e alternativas de desenvolvimento. *Anais do IV Colóquio Latino-Americano de Economistas Políticos*, Fundação Getúlio Vargas, outubro.

CARCANHOLO, M. D. e PASCHOA, J. P. P. 2004. A ortodoxia neo-companheira: vulnerabilidade externa, política econômica e determinação dos fluxos de capitais. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política.

CARNEIRO, R. 2002. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE-Unicamp.

CARVALHO, F.C. 1989. Keynes and the long period. *Texto para Discussão* 212. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.

CARVALHO, F.C. 1995. *Mr Keynes and the post keynesians*. England: Edward Elgar Publishing.

CARVALHO, F. C. 1999. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J. e PAULA, L.F.R. orgs. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus.

CARVALHO, F. C. et al. 2000. *Economia monetária e financeira: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus.

CARVALHO, F. C. 2004a. *Os custos dos juros altos*.
Disponível em http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/os_custos_dos_juros_altos.pdf

CARVALHO, F. C. 2004b. *Bretton Woods aos 60 anos*.
Disponível em www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf.

CHESNAIS, F. 1996. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade*. (5). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

CLARKE, S. 1991. Crise do Fordismo ou Crise da Social-Democracia?. *Lua Nova*, nº24, setembro.

CUNHA, A. M. 2004. Bretton Woods sessenta anos depois: perspectivas para as economias periféricas. *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política.

DRAIBE, S. e AURELIANO, L. 1987. Teorias e tipologias sobre emergência e desenvolvimento do *welfare state. Relatório de Pesquisa*. Campinas: NEPP-Unicamp (mimeo).

EICHENGREEN, B. 2000. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34.

ESPING-ANDERSEN, G. 1991. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, nº 24, setembro.

FILGUEIRAS, L. A. M. 2000. *História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições*. São Paulo: Boitempo.

FIORI, J.L. 1997. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes.

FOXLEY, A. 1988. *Experimentos neoliberales em América Latina*. Fondo de Cultura Económica/ Economia Latinoamericana, México.

FRANCO, G.H.B. 1998. *A Inserção Externa e o Desenvolvimento.*
Disponível em www.econ.puc-rio.br/gfranco/insercao.pdf.

GARLIPP, J.R.D. 1991. A economia monetária em Keynes e pós-keynesianos. *Economia Ensaios*, v.5 nº 2. Uberlândia: Edufu.

GARLIPP, J.R.D. 1992. Bretton Woods: as tensões disruptivas de um sistema monetário internacional contraditório. *Economia-Textos*, nº. 23. Série Textos para Discussão. Uberlândia: DEECO/UFU.

GARLIPP, J.R.D. 2001. Economia Desregrada – Marx, Keynes e Polanyi e a riqueza no Capitalismo Contemporâneo. *Tese de Doutorado*. Campinas: IE/UNICAMP.

GOWA, J. 1983. *Closing the gold window - domestic politics and the end of Bretton Woods.* Ithaca: Cornell University Press.

HELLEINER, E. 1994. *States and the reemergence of Global Finance - from Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.

HOBSBAWM, E. 1995. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras.

IMF. 2005. *Estabilização e Reforma na América Latina*: Uma Perspectiva Macroeconômica sobre a Experiência desde o Início dos Anos 90.
Disponível em www.imf.org

KEYNES, J.M. 1933. A monetary theory of production. The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XIII e v.XXIX. London: MacMillan, 1979.

KEYNES, J.M. 1936. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.

LESSA, C. e DAIN, S. 1983. Capitalismo associado – algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento. In: BELLUZZO, L.G.M. e COUTINHO, R. orgs. *Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense.

LUCAS, R. E. e SARGENT, T.J. 1981. After Keynesian macroeconomics. In: LUCAS, R.E. e SARGENT, T. J. *Rational expectations and econometric practice*. The University of Minnesota Press.

MADDISON, A. 2001. *The world economy: a millennial perspective.* Center of the Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD.

MANDEL, E. 1990. *A Crise do capital: os fatos e a sua interpretação marxista.* São Paulo, Ensaio; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas.

MARX, K. 1867. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

McKINNON, R.I. 1991. *The order of economic liberalization: financial control in the transition to a market economy*. Baltimore: John Hopkins University Press.

MEDEIROS, C. A. 2004. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J.L. org. *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.

MENDONÇA, A. 1990. *A crise econômica e a sua forma contemporânea*. Lisboa: Editorial Caminho.

MENDONÇA, A. et al. 1998. *Economia financeira internacional*. Lisboa: Mc Graw Hill.

MINISTERIO DA FAZENDA. 2003. *Política econômica e reformas estruturais*. Disponível em www.fazenda.gov.br

MOFFITT, M. 1984. *O dinheiro do mundo - de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MORAES, R. 2001. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?* São Paulo: Editora SENAC.

MORGAN, B. 1980. *Monetarism and Keynesians – their contribution to monetary theory*. Mc Milland.

NAKATANI, P. 2002. A crise atual do sistema capitalista mundial. *Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política*, Sociedade Brasileira de Economia Política.

O'CONNOR, J. 1977. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

OLIVEIRA, F. 1988. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos* CEBRAP, nº22, outubro.

POLANYI, K. 1944. *A grande transformação: as origens de nossa época.* Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POSSAS, M. L. 1986. Para uma releitura teórica da Teoria Geral. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, nº 16 (2).

PRATES, D. M. 1999. A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais. *Revista de Economia Política*, vol.19, n.1 (73), jan/mar.

PRZEWORSKI, A. 1989. *Capitalismo e social-democracia.* São Paulo: Companhia das Letras.

ROMANELLO, A. S. 2003. América Latina depois das reformas neoliberais – Uma Síntese dos Resultados. *Dissertação de Mestrado*. Uberlândia: IE/UFU.

ROSANVALLON, P. 1997. *A crise do Estado-providência.* Goiânia: Editora da UFG; Brasília, Editora da UNB.

SAAVEDRA, J. 2004. Mercado de trabalho durante os anos 1990. In: WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKI, P. eds. *Depois do* Consenso de Washington*: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva.

SANTOS, T. dos. 2004. *Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberali*smo. Aparecida: Idéias e Letras.

SARGENT, T. e WALLACE, N. 1981. Rational expectations and the theory of economic policy. In: LUCAS, R. e SARGENT, T. eds. *Rational expectations and econometric practice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

SKIDELSKY, R. 1999. *Keynes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

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

SZMRECSÁNYI, T. 1978. Introdução. *John Maynard Keynes: economia*. São Paulo: Ática.

TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. 1993. *(Des) Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TAVARES, M.C. e MELIN, L.E. 1997. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia americana. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. orgs. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.

TEIXEIRA, F.J.S. 1996. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, F.J.S e OLIVEIRA, M. A. orgs. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas*

*determinações do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará.

TRIFFIN, R 1960. *Gold and the dollar crisis*. New Haven**:** Yale University Press.

VERCELLI, A. 1991. *Methodological foundations of macroeconomics*: *Keynes and Lucas*. Cambridge: Cambridge UP.

VILLARREAL, R. 1984. *A contrarevolução monetarista.* Rio de Janeiro: Record.

WILLIAMSON, J. 1990. *Latin american adjustment*. Institute for International Economics. Washington D.C.

WILLIAMSON, J. 1994. *The political economy of policy reform*. Institute for International Economics. Washington D.C.

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

# Livros Grátis

( http://www.livrosgratis.com.br )

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo