



1290001464



TCC/UNICAMP G712n

Fábio Mitsuo Fukujima Goto

Neoliberalismo Brasileiro

Economia Política e Política Econômica na Década de Noventa Brasileira

Campinas, 31 de dezembro de 2004

TCC/UNICAMP
G712n
IE/1464

CEDOCIN

IE/Unicamp

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas

Neoliberalismo Brasileiro

Economia Política e Política Econômica na Década de Noventa Brasileira

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas para a obtenção do grau de Bacharel.

Fábio Mitsuo Fukujima Goto, orientado por
Prof. Dr. Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz

Campinas, 31 de dezembro de 2004

Ao meu pai

Alguns Agradecimentos Imprescindíveis

Impossível condensar, em uma lista bastante limitada de nomes, cinco anos de vivência e aprendizado (acadêmico ou não). Mas ainda mais impossível desconsiderar a importância de alguns, sem os quais esses últimos anos não seriam os mesmos. Dentre estes, destaco alguns. Omito outros. Talvez tão ou mais importantes.

Não posso desconsiderar a influência de alguns professores do IE/Unicamp, não apenas em sua função primária. Em especial, professores Maria Carolina Souza, Mario Ferreira Presser, Maryse Fahri e Eugenia Troncoso. Dentre os professores de outros institutos da Unicamp, agradeço ao professores Nilson Arraes (Feagri/CNPq), Sebastião Velasco e Cruz (IFCH/Fapesp) e Shiguenoli Miyamoto (IFCH) e Celso Morooka (FEM). Creio caber aqui também alguma menção a Ricardo Tiroli, colega e chefe do estágio que realizei no Banco Citibank.

Além de professores, o IE também me proporcionou a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento acadêmico. Por eles, também sou grato. Cito, como exemplos, Lourdes, Almira, Sônia (Cedoc), Alberto e Regina Voloch (Secretaria), Ângela, Sandra, Heliezer e Toninho (Extensão); e Marta (Cori).

Entre os amigos, cito apenas aqueles com quem convivi freqüentemente e com cujas idéias (econômicas ou não) interagi, não invalidando os encontros esporádicos e memoráveis com outros que também me apoiaram e influenciaram. São eles: Fernanda, Humberto, Thiago, Vinícius e Lucas; e Eric, Markus, Akira, Joan e Bertuzzi.

Obviamente, não posso esquecer o orientador deste trabalho, professor em diversas matérias e guia em minha formação profissional, Davidoff, quem contribuiu bastante para o aprendizado, sempre incompleto, da “difícil e restrita arte da análise econômica”.

Finalmente, importante lembrar o amparo familiar, estável e estimulante, fundamental ao desenvolvimento pessoal individual.

A todos, minha gratidão e o registro de sua influência nestes últimos cinco anos.

"The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not, indeed, immediately, but after a certain interval; for in the field of economic and political philosophy there are not many who are influenced by new theories after they are twenty-five or thirty years of age, so that the ideas which civil servants and politicians and even agitators apply to current events are not likely to be the newest. But, soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil."

John Maynard Keynes
The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936.

"Contemporary events differ from history in that we do not know the results they will produce. Looking back, we can assess the significance of past occurrences and trace the consequences they have brought in their train. But while history runs its course, it is not history to us. It leads us into an unknown land, and but rarely can we get a glimpse of what lies ahead. It would be different if it were given to us to live a second time through the same events with all the knowledge of what we have seen before. How different would things appear to us; how important and often alarming would changes seem that we now scarcely notice! It is probably fortunate that man can never have this experience and knows of no laws which history must obey. Yet, although history never quite repeats itself, and just because no development is inevitable, we can in a measure learn from the past to avoid a repetition of the same process. One need not be a prophet to be aware of impending dangers. An accidental combination of experience and interest will often reveal events to one man under aspects which few yet see."

Frederich von Hayek
Road to Serfdom, 1944.

RESUMO

O termo *neoliberal* vem sendo utilizado de forma indiscriminada pelos críticos às políticas implantadas na década de 90 nos países latino-americanos. Muitas vezes, esta falácia ocorre ao se igualar a ideologia neoliberal a uma de suas expressões, notadamente, àquela que se denominou *Consenso de Washington*. Neste trabalho, busca-se definir esta diferença e avaliar se, de fato, as políticas sugeridas pelo *Consenso* (como uma das expressões do neoliberalismo) foram implantadas no Brasil.

Para esta avaliação, identificam-se na literatura algumas metodologias. Neste trabalho, define-se como se avaliar essa implantação baseando-se em uma delas, mais especificamente, o Índice de Lora. Uma vez definida, utiliza-se este método para a mensuração da implantação das reformas propostas para o caso brasileiro da década de 90.

Conclui-se que as reformas no caso brasileiro foram implementadas, quando comparadas ao caso geral latino-americano.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	3
APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	6
PARTE I: DO NEOLIBERALISMO AO CONSENSO DE WASHINGTON	8
CAPÍTULO 1: NEOLIBERALISMO	9
CAPÍTULO 2: DO NEOLIBERALISMO AO CONSENSO DE WASHINGTON	17
CAPÍTULO 3: CONSENSO DE WASHINGTON	26
ALGUMAS CONCLUSÕES À PARTE I	35
PARTE II: MENSURAÇÃO DAS REFORMAS LIBERALIZANTES	37
CAPÍTULO 4: SÍNTESE DA LITERATURA DISPONÍVEL SOBRE O TEMA	38
CAPÍTULO 5: METODOLOGIA	47
CAPÍTULO 6: ÍNDICE GERAL	54
ALGUMAS CONCLUSÕES À PARTE II	89
ALGUMAS CONCLUSÕES FINAIS	90
FONTE E REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	95
ANEXO 1 DADOS	99

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 CONFERÊNCIAS DE WASHINGTON	27
TABELA 2 DECÁLOGO DE WASHINGTON	34
TABELA 3 VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE LORA	57
TABELA 4 TARIFA LEGAL DE IMPORTAÇÃO	62
TABELA 5 EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BANCOS ESTRANGEIROS NO BRASIL	69
TABELA 6 RECEITA DAS PRIVATIZAÇÕES POR FONTE	73
TABELA 7 PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO (GOVERNO FEDERAL)	73
TABELA 8 RESULTADO DA PRIVATIZAÇÃO: RECEITAS E DÍVIDAS TRANSFERIDAS	74
TABELA 9 PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO (GOVERNO FEDERAL)	75
TABELA 10 DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR PRINCIPAIS BASES DE INCIDÊNCIA	81
TABELA 11 ÍNDICE DE LORA: SÍNTESE PARA O BRASIL	99
TABELA 12 ÍNDICE DE LORA: TODOS OS PAÍSES EM TODOS OS ANOS	100
TABELA 13 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE COMERCIAL	101
TABELA 14 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE FINANCEIRO	102
TABELA 15 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE FISCAL	103
TABELA 16 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE TRABALHISTA	104
TABELA 17 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE DE PRIVATIZAÇÃO	105

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 ÍNDICE DE LORA: BRASIL, MÉDIA, MÍNIMO, MÁXIMO	55
GRÁFICO 2 ÍNDICE DE LORA: BRASIL E OUTROS PAÍSES SELECIONADOS	56
GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO NO TEMPO POR ÁREA DE REFORMA	58
GRÁFICO 4 COMPOSIÇÃO DO ÍNDICE DE LORA PARA O BRASIL	59
GRÁFICO 5 TARIFA LEGAL SOBRE IMPORTAÇÕES	61
GRÁFICO 6 ÍNDICE INTERMEDIÁRIO: REFORMA COMERCIAL	63
GRÁFICO 7 ÍNDICE INTERMEDIÁRIO: REFORMA FINANCEIRA	69
GRÁFICO 8 ÍNDICE INTERMEDIÁRIO: PRIVATIZAÇÕES	76
GRÁFICO 9 CARGA TRIBUTÁRIA	78
GRÁFICO 10 ÍNDICE DE LORA: ÍNDICE INTERMEDIÁRIO: TRIBUTAÇÃO	80
GRÁFICO 11 TAXA DE DESEMPREGO ABERTO	82
GRÁFICO 12 ÍNDICE INTERMEDIÁRIO: MERCADO DE TRABALHO	88

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 PERFORMANCE BRASILEIRA EM RELAÇÃO AO <i>CONSENSO</i> NA DÉCADA DE 1980	40
QUADRO 2 ESTRUTURA DO ÍNDICE DE LORA	50
QUADRO 3 ÁREAS DESCONSIDERADAS POR <i>L</i>	52
QUADRO 4 ESTRUTURA TARIFÁRIA EM 1992	60
QUADRO 5 FLEXIBILIZAÇÃO DA ALOCAÇÃO DO TRABALHO	84
QUADRO 6 FLEXIBILIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO	85
QUADRO 7 FLEXIBILIZAÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO	86
QUADRO 8 FLEXIBILIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	86

PREFÁCIO

Cada obra pertenece ao seu tempo.

Machado de Assis (Helena, 2ª edição em relação à 1ª, 1876)

Diz-se que, em um trabalho acadêmico, se há espaço para pronomes em primeira pessoa do singular, este lugar é o prefácio. Pois bem, tendo isto em mente, escrevi algumas linhas tentando justificar as linhas que se o seguem¹.

Este trabalho consiste, antes, em requisito para a avaliação do curso *Monografia II* (CE851), oferecido pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, matéria obrigatória à conclusão do curso de Graduação (Bacharelado) em Ciências Econômicas.

Como o tema é livre, inicialmente, propôs-se o estudo da relação entre a concepção de uma idéia e sua implementação. A análise de como uma determinada idéia (economia política) é escolhida e se transforma em política (econômica) auxiliaria o entendimento de como o debate acadêmico influencia a realidade. Daí o interesse pelo debate atual e como este determina a política econômica num próximo momento.

A proposta não era, logicamente, uma tese de doutorado expondo dinâmica econômica do Brasil nos 90, mas apenas um panorama das políticas econômicas investidas no Brasil no período dado um modelo ideológico proposto externa e anteriormente.

Ademais, havia alguns objetivos pessoais que também me motivaram à escolha do tema. Primeiro, esta pesquisa deveria prover uma revisão ampla das várias matérias estudadas durante o curso (alguns exercícios acabaram não sendo incorporados a este texto final). Assim se justifica a abrangência deste trabalho, utilizando-se do método da economia política, macroeconomia, microeconomia, economia internacional e brasileira contemporânea.

Depois, busquei com este trabalho suprir algumas deficiências que percebi ao longo da graduação. Especificamente, o estudo do pensamento predominante na economia internacional (taxado na graduação como mainstream). Revisei o pensamento de autores como Williamson a partir de seu próprio texto, criticando (aqui em sentido amplo, não necessariamente negativo) as críticas (agora em sentido estrito e pejorativo) expostas durante a graduação.

Finalmente, também era necessário me capacitar para trabalhar como um economista, para o caso eventual de não conseguir uma vaga nos concorridos programas de mestrado. Para tanto, analisei diversas áreas de política (juros, emprego, comércio e financiamento externo e taxa câmbio) relevantes ao trabalho de qualquer analista econômico que venha a ser contratado por algum grande banco. Até o

¹ Não creio que este texto venha a ser lido por mais de uma dúzia de curiosos desocupados. Ainda assim, escrevi esta parte também para justificar as escolhas que fiz e, possivelmente, orientar as decisões de futuros colegas, tal como fiz ao analisar o percurso de colegas formados há mais tempo.

momento, este esforço parece ter sido desnecessário ao objetivo inicial, embora extremamente válido.

Como desfecho, sigo ao mestrado.

Este trabalho foi realizado ao longo da graduação e conta com outros trabalhos escritos para avaliação de outras matérias. Entre eles, destaco os principais. O Capítulo 1 foi escrito e reescrito diversas vezes. Uma primeira versão foi enviada como avaliação do curso de pós-graduação² *Globalização* (ECO117), ministrado pelo professor Mário Ferreira Presser, em 2003. Em 2004, foi apresentado de forma resumida ao professor Sebastião Velasco e Cruz, para a avaliação da matéria *Pensamento Político Liberal* (HZ641), oferecida no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp. Esta versão foi discutida com a colega Máira Trindade Cunha. Participou da elaboração e revisão deste capítulo também o professor Reginaldo Correa de Moraes. Alguns capítulos foram suprimidos e inseridos em outros. Estes se basearam em trabalho desenvolvido para a matéria *Ciência Política* (CE243), ministrada pelo professor Pedro Luiz Barros e Silva, e escrito com os colegas Elisângela Sanches Januário, Hermano Possato Almeida, Lucas Simões de Paula Araújo e Pedro Henrique Rosado de Castro.

Todos os trechos foram discutidos com o prof. Davidoff Cruz e, mantendo a etiqueta acadêmica, o isento de qualquer responsabilidade sobre este texto.

Por fim, gostaria de antecipar futuras críticas sobre a inconsistência do pensamento atual e futuro e justificar que este trabalho é apenas uma monografia de final de curso em nível de graduação. Assim sendo, creio que o desenvolvimento acadêmico futuro venha a contribuir para a revisão do exposto nesta obra breve, abrangente e, acima de tudo, preliminar.

² Cursei como aluno especial desde outubro de 2000 a pós-graduação em extensão *Gestão e Estratégia de Empresas*, que tem entre suas matérias a ECO117.

APRESENTAÇÃO

Este trabalho se intitulava *Neoliberalismo Tardio*. Inicia-se esta apresentação eximindo este título que sequer chegou à versão final de qualquer acusação de plágio sobre o termo Neoliberalismo Tardio. Até onde se conhece, o conceito foi utilizado primeiramente por Mercadante (1997) em título de um artigo em que debate os efeitos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) sobre o desenvolvimento da economia brasileira “Pós-Real”.

O título foi alterado por consenso durante sua defesa. O principal argumento reside na referência à obra *Capitalismo Tardio*, do prof. João Manuel Cardoso de Mello, um dos fundadores do Instituto.

O novo título surgiu de sugestão do professor Mario Ferreira Presser. Para ele, o *neoliberalismo* brasileiro é singular (em suas palavras, “*sui generis*”) demais para que se o considere dentro de uma abstração latino-americana (em especial, porque acompanhou elevação da carga tributária e a preocupação com a estabilidade de preços).

O termo *neoliberalismo* é abordado adiante. Por *brasileiro*, entende-se a sugestão do prof. Presser. O subtítulo se explica pelo estudo do processo (entre a idéia e sua implementação) inicialmente desejado e, nesta última versão, explicitado superficialmente entre as conclusões.

Com isso, seguem-se a estrutura do trabalho e os elementos intrinsecamente acadêmicos.

INTRODUÇÃO

Muito se discutiu sobre os rumos da economia brasileira na década de 90. Com o fim do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso e a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento, cabe uma avaliação sobre os fundamentos desta teoria, sua implementação no país, o processo de transição, resultados e principais conseqüências para o desenvolvimento futuro do país.

Infelizmente, dada a abrangência e objetivos acadêmicos deste trabalho, abordar-se-á apenas a implementação desta teoria (isto é, da economia política do Neoliberalismo de Washington). Obviamente, não se desconsiderará a contextualização das políticas implementadas no Brasil da década de 90.

O termo *neoliberalismo* é utilizado correntemente pela literatura (laica ou não) que abrange tanto economia política quanto política econômica no estudo da década de 90 dos países latino-americanos (Naim, 2002 *apud* Williamson, 2003a).

Entretanto, o conceito não se encontra definido formalmente. Mesmo assim, invariavelmente, atribui-se a ele a causa do desempenho brasileiro na última década. Em especial, esta mesma literatura tende a se utilizar da identidade entre o *Consenso* e o neoliberalismo para justificar a relação de causalidade entre Reformas Econômicas e Baixo Crescimento nos anos noventa no Brasil. Assim, parece justificável explicitar a confusão dessa identidade e verificar se de fato as políticas sugeridas pelo *Consenso* foram implementadas no Brasil. Infelizmente, não se abordará a relação de causa-efeito. Outros trabalhos já o fizeram (Bandeira, 2002), ainda que não se aprofundando (ou questionando) a identidade aqui estudada.

Neste trabalho não se busca definir o conceito de neoliberalismo, mas apenas analisar a natureza neoliberal (se existente, de determinada vertente de seu pensamento) da política econômica brasileira da década de 90.

Desta forma, torna-se possível analisar se o neoliberalismo de Washington (tal como aqui entendido, leia-se o *Consenso de Washington*) ocorreu ou não no país. Toma-se por hipótese preliminar a afirmativa e se a busca contestar pela caracterização das reformas ocorridas no período no país.

Especificamente, o principal objetivo é identificar quais os aspectos em que se implementou no país cada um das áreas de política sugeridas pelo neoliberalismo proposto pelo *Consenso de Washington*. Sempre que possível, busca-se identificar o grau em que cada um desses aspectos foi implementado. Admite-se (tal como o próprio Williamson, 2003a, e Lora, 1997) a impossibilidade de se graduar a implementação do "modelo" como um todo. Isto permite uma caracterização da implementação da política econômica no Brasil da década de 90 e seu grau de similaridade em relação às políticas propostas pela economia política neoliberal de Washington (mais uma vez, entendida exclusivamente como o *Consenso*).

A escolha da metodologia se deveu, entre outros (as outras razões se encontram no texto), à idéia freqüentemente difundida (ver, por exemplo, Lora, 2001 e Williamson, 2003) de que as reformas não foram *suficientes* na América Latina. Assim, ao se utilizar um método criado (Lora, 1997 e 2001) e utilizado por Williamson (2003), poder-se-ia verificar até que ponto (e em que áreas) as reformas no Brasil foram incompletas segundo a visão de *Washington*. Assim, apesar de suas limitações (também discutidas adiante) e escolhas arbitrárias (a que toda abstração estatística se encontra limitada), torna-se possível concluir a partir de um *modelo* legítimo. Assim, trata-se de uma revisão crítica *interna*.

O trabalho se encontra dividido em duas partes além desta introdução. A primeira parte analisa a cadeia de interpretações do *neoliberalismo* ao *Consenso*. Num primeiro capítulo, tenta-se definir minimamente o *neoliberalismo*. Depois, expõe-se a base teórica que apoiou as sugestões de política do IMF e WB. Ademais, também se expõem suas propostas. Num terceiro capítulo, formaliza-se a interpretação de Williamson, que cunhou o termo. Mas o objetivo da análise deste trabalho reside na última parte. Assim, inicia-se-a por uma breve discriminação dos principais autores que trabalharam com o tema. Num segundo momento, demonstram-se as causas da escolha de determinada metodologia e se a explica. No último capítulo, analisa-se a evolução dos índices calculados, sob diversos aspectos. Finalmente, expõem-se algumas conclusões numa última parte.

PARTE I: DO NEOLIBERALISMO AO CONSENSO DE WASHINGTON

Liberais, ultraliberais, neoliberais, neoconservadores, nova direita, etc. Inúmeras foram as críticas e exaltações dos detentores destes adjetivos durante o século XX. Entretanto, não é raro o caso em que a crítica tenha ocorrido sem que o autor estivesse ciente da diferença entre estas denominações³. De fato, muitos críticos associam o *Consenso de Washington* ao neoliberalismo.

Ainda que relacionados, esses conceitos, não são equivalentes. Para se estudar a implantação do *Consenso* no Brasil, entretanto, deve-se ter claro esta diferença para que não se incorra no mesmo erro. Nesta primeira etapa, busca-se identificar a relação existente entre o primeiro e o segundo, traçando-se um breve histórico da evolução da ideologia neoliberal desde Hayek (Hayek, 1944; Chauí, 2003; Moraes, 2002; Vadel, 1998) até o *Consenso* de Williamson (Balassa et al., 1986; Williamson, 1990; Williamson, 2003a), cuja implementação no Brasil é objeto deste estudo.

Para tanto, inicia-se este trabalho tentando-se definir minimamente *neoliberalismo* e se delimitando seu âmbito ideológico. Adianta-se que o objetivo não consiste num tratado filosófico sobre o termo, mas apenas na fundamentação teórica que impeça o erro de o considerar equivalente ao *Consenso*. Ademais, tenta-se delimitar um encadeamento lógico de influências do pensamento neoliberal sobre o *Consenso*. Tratam-se, especificamente, dos Enfoques da Absorção (*EA*) e do Balanço de Pagamentos (*EMBP*) e de sua leitura pelo *IMF* e *WB*. Novamente, este não se propõe a esgotar as questões comuns aos dois pensamentos⁴, mas ao menos oferecer uma visão panorâmica das origens do pensamento que influenciou as políticas da década de noventa brasileira e de seu caráter (se o há) neoliberal. Finalmente, expõe-se a formação daquilo que Williamson cunhou como o *Consenso de Washington*. Traça-se um breve histórico da formação do conceito, expondo as conferências promovidas pelo Institute for International Economics (*IIE*). Num próximo momento, expõe-se a lista de instrumentos de política sugerida por *Washington* no final dos anos oitenta: o chamado *Consenso*.

³ Entre outros, Bresser (1999:188) e Moraes (1997) identificam confusão desta natureza em textos de terceiros autores.

⁴ O que *per se* caberia a uma dissertação de mestrado, como é o caso de Vadel, 2002

Capítulo 1: Neoliberalismo

"Liberalism constitutes a single tradition, rather than two or more traditions or a diffuse syndrome of ideas, precisely in virtue of the four elements [individualist, egalitarian, universalist and meliorist composing the liberal conception of man and society]".

John Gray, 1995

Inicialmente, busca-se definir o termo neoliberalismo. Trata-se apenas de se delimitar algumas características que o tornam peculiar em relação aos outros modelos ideológicos sugeridos (implantados ou não) durante o século XX. Para tanto, oferece-se um breve histórico sobre as origens deste, definindo-o logo em seguida. Segue-se uma breve descrição de sua propagação. Finalmente, suas propostas de política.

1. Origens

Discípulo do também austríaco Ludwig von Mises (1881-1973), Hayek é considerado o fundador (através da publicação do manifesto *Road to Serfdom*) e disseminador ativo da escola Neoliberal (através da organização de reuniões, intitulada *Sociedade de Mont Pèlerin*, Suíça, a partir de 1947).

"Seu texto de origem [do neoliberalismo] é *O Caminho da Servidão* de Friedrich Hayek escrito já em 1944" (Anderson, 1995; Chaves minhas).

A teoria econômico-política de Hayek foi influenciada por duas correntes do pensamento que imperaram no final do século XIX: a ordem política liberal clássica e a revisão liberal conservadora. Quanto à primeira,

"O neoliberalismo é um fenômeno distinto do simple liberalismo clássico, do século passado. O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado Intervencionista e de Bem-Estar" (Vadel, 2002).

O liberalismo clássico (de Smith, 1776) advoga que a livre-iniciativa e a não-regulamentação estatal possibilitariam o desenvolvimento social através da busca pelo interesse individual (supostamente intrínseco à natureza humana).

"Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade. [...] Sem qualquer intervenção da lei, os interesses e os sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível, na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade" (*Ibidem*: 104)

Assim, as funções do Estado se limitam à manutenção da segurança (interna e externa), à garantia da propriedade e dos contratos, e à responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública.

A influência liberal sobre o pensamento de Hayek se manifesta em dois princípios. Primeiro, quanto à convicção na existência de *leis econômicas* que assimila o interesse comum ao interesse individual. Assim, através da busca do interesse próprio, os indivíduos estariam maximizando o interesse coletivo. Depois, quanto à limitação do poder político. Isto porque a intervenção estatal impediria o desenvolvimento natural da regulação autônoma do mercado.

Em relação à segunda corrente de pensamento, a influência da revisão liberal-conservadora se manifesta na relação existente entre a liberdade individual e a capacidade de reflexão política e a propriedade privada.

O desenvolvimento histórico do início do século XX demonstra tendência clara de abertura política e participação das massas na esfera política (através da organização partidária e sindical e do sufrágio universal). As decisões políticas, então, acabam recaindo também sobre as massas (através da representatividade política).

"Nas mãos de uma democracia, a taxação poderia produzir os meios de reparar desigualdades de fortuna, habilidade ou diligência. [...] A classe numericamente preponderante votando e gastando dinheiro que uma outra classe é obrigada a pagar" (Lecky, 1981: 232 *apud* Moraes, 2001: 25).

A preocupação neoliberal, enfim, reside na crescente *politização da vida econômica*. Assim, a proposta consiste em limitar o acesso (restrição do voto à parte proprietária da população) e o âmbito (limitando o poder político às funções liberais clássicas do Estado) do sufrágio. Este pensamento foi sistematizado por Spencer (1820-1903) no final do século XIX, em seu livro *Indivíduo contra o Estado*.

Essas duas vertentes do pensamento acabaram influenciando a doutrina de Hayek frente ao seu descontentamento com o desenvolvimento histórico do início do século XX.

2. Conceito

O termo *neoliberalismo* foi utilizado de diversas formas significando diversos pensamentos e por diversos motivos. Moraes (2001: 10) defende que, por *neoliberalismo*, entendem-se atualmente três significados. Primeiro, uma "corrente de pensamento e uma ideologia", isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social. Depois, um "movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centro de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos". E finalmente, "um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de *Bretton Woods* (1945), isto é, o *WB* e o *IMF*." Entretanto,

"Aquilo que se tem chamado de *neoliberalismo* [...] constitui em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento" (Moraes, 2001: 27).

Sob este aspecto, o *Road to Serfdom* de Hayek (1944) consiste, primeiramente, em um manifesto "inaugural e documento de referência do movimento neoliberal" (Moraes, 2001: 27). Endereçado aos "socialists of all parties", o livro se dirige aos defensores de toda e qualquer economia planificada, seja revolucionária ou não (o que inclui a "terceira via", entre o capitalismo e o comunismo, como em Moraes, 2001).

Sua tese defende que o planejamento leva inevitavelmente à ditadura e, finalmente, ao totalitarismo.

"No entanto, a verdadeira relação entre a teoria e a prática evidencia-se logo que começamos a considerar o protótipo deste desenvolvimento, isto é, a Alemanha. Não pode haver dúvida de que ali a supressão da concorrência foi uma questão de política deliberada, empreendida a serviço do ideal que hoje denominamos planejamento. Na marcha progressiva para uma sociedade completamente planejada, os alemães e todos aqueles que lhes imitam o exemplo não fazem mais que seguir o rumo traçado pelos pensadores do século XIX, em especial, os pensadores alemães" (Hayek, 1944: 45)

Ou seja, a "direção da atividade econômica inevitavelmente necessita da supressão da liberdade individual" (Vadel, 2002: 4). Assim, o autor acusa pensadores como Hegel, Marx, Fichte, List, Rodbertus, Schmoller e Sombart como responsáveis, ainda que indiretamente, pelo surgimento do nazismo⁵.

Assim, por neoliberalismo, pode-se entender (dentre outros), a corrente do pensamento que surgiu em meados da década de 1940, baseada no pensamento econômico liberal clássico e no político liberal conservador, e se caracteriza, entre outros, pela aversão à intervenção estatal sobre atividades econômicas de mercado, devido ao caráter supostamente ineficiente e ditatorial de economias planificadas, fim último de desvios ao liberalismo (o *Caminho da Servidão*).

3. Propagação

O *Road to Serfdom* (Hayek, 1944) redefiniu o debate político britânico, inaugurando uma "frente de ataque às esquerdas do mundo" (Vadel, 2002: 4). Seu mérito consiste em sistematizar os argumentos sobre o debate do cálculo econômico dos anos 30, organizando e propagando ideologicamente os grupos sociais e forças conservadoras liberais.

De fato, Hayek não se limitou a escrever o livro. Já em 1944, propõe a criação de uma associação (inicialmente a *Acton Society*, em homenagem ao historiador

britânico) para o estudo e disseminação do ideal neoliberal, em oposição à *Internacional Comunista*. É só em 1947, entretanto, que se realiza a primeira *Internacional Liberal*, promovida pela *Sociedade de Mont Pèlerin*. Nesta, predominam economistas dos principais centros do liberalismo econômico contemporâneo, especificamente, a *London School of Economics* (com Lionel Robbins); a *Escola de Chicago* (com Frank Knight, Milton Friedman, George Stigler e Aeron Director); a *Escola de Viena* (com Friedrich Hayek e Ludwig von Mises); e a *Escola de Freiburg* (com Walter Eucken e Wilhem Ropke). O principal texto discutido consiste em *Free Enterprise and Competitive Order* (sexto capítulo de *Individualism and Competitive Order* de Hayek, 1948), sugerindo uma estratégia para os desejosos de ressuscitar a economia política liberal.

Aos poucos e frente aos objetivos apartidários, a *Sociedade* acabou se tornando "uma academia, uma sociedade de aprendizado e não um grupo de pressão" (Cockett, 1995: 118 *apud* Vadel, 2002: 170), que se expandiu nos diversos centros, institutos e fundações entre os anos 60 e 80.

Sua influência teórica, por outro lado, abrange três escolas principais. Primeiro, a própria escola de Hayek, herdeira da assim chamada *Escola Austríaca de Economia*, bastante influenciada por reflexões de Carl Menger (1840-1921) e Ludwig von Mises (1881-1973) contra o estatismo e o socialismo. Em 1937, Hayek extrapola o campo econômico e disserta sobre a epistemologia. Em seu *Economics and Knowledge*, concebe a *ordem espontânea*, um "modelo de decisões descentralizadas e do conhecimento disperso que considera como um ideal de otimização no uso dos recursos, da geração de relações sociais livres, harmônicas e dinâmicas" (Moraes, 2002: 43). Dessa idéia, deriva a impossibilidade do planejamento *ex ante* e consequentemente estatal.

Esse raciocínio se pode ser observado em todo o pensamento neoliberal. Trata-se da crença de que o mercado é um *processo competitivo de descoberta*. Nele, diversos indivíduos consomem e produzem. Da competição advinda do processo de

⁵ "Fosse Hegel ou Marx, List ou Schmoller, Sombart ou Mannheim, fosse o socialismo em sua forma mais radical, o fato é que por toda parte as idéias alemãs eram prontamente importadas e as instituições alemãs imitadas" (Hayek, 1944: 21 *apud* Vadel, 2002: 158).

trocas, a concorrência e conseqüente divisão social do trabalho. Assim, a *ordem de mercado* é produto da ação individual, e não de alguma instituição superior.

Uma segunda vertente advinda do neoliberalismo de Hayek reside na escola de Virgínia (*Public Choice*), liderada por James M. Buchanan (1919-). A idéia consiste em estender as premissas da microeconomia ao comportamento político dos indivíduos, exposta inicialmente no *The Calculus of Consent*, de Buchanan e Gordon Tullock (1962). Tentam, assim, utilizar-se da metodologia econômica para compreender a esfera pública como "processos de produção e distribuição de bens públicos, regidos igualmente pelo princípio econômico de maximização de funções individuais" (Hernandez *et al.*, 1997: 135 *apud* Vadel, 2002:24).

Finalmente, nota-se influência relevante do pensamento neoliberal sobre os fundamentos da *Escola de Chicago*, representada, em especial, pelas publicações de Milton Friedman (1912). Dentre as contribuições desta escola, figuram duas relevantes para este estudo. Primeiro, quanto ao "transplante ideológico" (Moraes, 2002: 45) ocorrido com o convênio firmado entre Chicago e a Universidade do Chile. Os economistas chilenos, conhecidos como *Chicago Boys* de Pinochet, foram os pioneiros na implantação do ideário neoliberal. Segundo, quanto à formulação do Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos, cuja influência sobre os programas do IMF é notável⁶.

Mas foi apenas na década de 70, com o esgotamento do modelo de *Bretton Woods* e do *Welfare State*, que as idéias neoliberais voltam ao cerne do debate e se viabilizam. Particularmente, é no final da década (1979) o momento em que Margareth Thatcher vence o pleito eleitoral e inicia o programa econômico "radicalmente" (ênfase de Vadel, 2002: 5) neoliberal. Já no ano seguinte, surge nos Estados Unidos o discurso conservador e o programa econômico liberal-ortodoxo de Ronald Reagan.

Na América Latina, as experiências neoliberais se iniciam em governos militares, com Augusto Pinochet no Chile (1973) e Martínez de Hoz na Argentina (1976). Cabe notar que, peculiarmente, nestes países, o programa não é legitimado por eleições.

⁶ O raciocínio se encontra exposto mais adiante - Capítulo 2, Item 1.

"Contudo, se nos países desenvolvidos as primeiras experiências neoliberais ocorrem como conseqüências de eleições, a experiência latino-americana registra uma outra história bastante mais traumática. Em resumidas contas, os anos oitenta e noventa, especificamente, foram testemunhas de uma confluência políticas ideológica (*sic*) e econômicas bem particulares. Isto é, a junção do ideário neoliberal com governos constitucionais em grande parte do planeta, mas muito especialmente na América Latina. Porém, esse ideário liberal-econômico teve, na década de 70, uma convergência com governos autoritários" (Vadel, 2002: 6-7).

Finalmente, no Brasil, inicia-se uma tentativa de implantação do ideário com a primeira eleição direta democrática após 26 anos de governo militar, com a vitória de Fernando Collor e sua proposta liberalizante⁷.

Assim, o ideário não se torna uma opção, mas um imperativo externo sobre as políticas internas dos países latino-americanos. O neoliberalismo é

"filho da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de Bem-Estar social - aonde (*sic*) ele chegou a se configurar - e, principalmente, da industrialização substitutiva de importações, ao estilo da CEPAL" (Sader, 1998: 35 *apud* Vadel, 2002: 7).

Para Adam Przeworski o programa neoliberal consiste em um

"projeto intelectual, um projeto traçado no interior do universo acadêmico norte-americano e cuja forma é dada por instituições financeiras internacionais. Buscam-se com essas transformações efeitos radicais, com a plena inversão de todas as relações sociais vigentes. A ideologia neoliberal, gerada nos EUA e em várias agências multinacionais, sustenta que a escolha é óbvia: há somente uma via para o desenvolvimento, e ela deve ser seguida" (Przeworski, 1993: 209-210).

A propagação da teoria neoliberal ocorreu exponencialmente com a crise do estado do bem estar nos países desenvolvidos e do desenvolvimentista nos latino-americanos. Mas já na década de 40, propagou-se, ainda que de forma limitada à comunidade acadêmico-intelectual, através da *Sociedade de Mont Pèlerin*.

4. Propostas do Modelo e Sugestões de Política

A proposta neoliberal, então, enfatiza duas características principais. Por um lado, a privatização de empresas estatais e serviços públicos. Por outro, a desregulamentação do mercado ou a criação de regulamentações que diminua a interferência do Estado sobre os empreendimentos privados.

Concretamente, os ideais acabam se materializando em protestos contra (i) as pressões fiscais excessivas; (ii) as políticas redistributivas caracterizadas como paternalistas; (iii) a extensão de atividades estatais sobre mercados privados; e (iv) regulamentação excessiva sobre contratos (de aluguel, direito do trabalho, previdência, etc.).

Assim, a crítica reside no modelo estatal do *Estado-Providência* ou *Estado do Bem Estar Social*. Defendem que, ao proteger o indivíduo, o Estado "aparentemente benfeitor acaba na verdade produzindo um inferno de ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que à primeira vista procurava socorrer" (Moracs, 2002: 36).

Essa intervenção estatal impediria a alocação eficaz dos recursos pelo mecanismo mercadológico. De fato, com a evolução dos produtos financeiros globalizados a partir dos anos 70, o Estado perde as ferramentas de regulação econômica devido à ascensão de uma nova soberania financeira global. O argumento neoliberal, portanto, reside na incapacidade dos Estados Nacionais controlarem parte expressiva dos fluxos mundiais de capital, notadamente, a emissão monetária e o controle sobre a dívida pública. Os grandes credores internacionais e detentores de liquidez passam a deter instrumentos para impelir países devedores a adotar determinadas políticas reformistas.

Frente a essa incapacidade estatal, a reforma neoliberal é imposta com a força de um *Pensamento Único*.

⁷ Com ele, se inicia o estudo das reformas, discutido adiante. Nota-se que a implantação brasileira se inicia na década de noventa, mais de uma década após sua implantação em outros países latino-americanos.

Capítulo 2: Do Neoliberalismo ao Consenso de Washington

“A história dos países atrasados nos séculos XIX e XX é a história da tentativa de alcançar o mundo avançado por meio de sua imitação”

Eric Hobsbawn, 1998

Uma vez esclarecido do que se trata o *neoliberalismo*, passa-se a uma próxima etapa: as influências do pensamento sobre as instituições multilaterais, um caminho intermediário até a exposição do *Consenso de Washington*. Isto porque são elas as agentes deste. Para tanto, descreve-se brevemente o Enfoque da Absorção, o Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos, a Programação Financeira do Fundo Monetário Internacional e o Desafio do Desenvolvimento do Banco Mundial. É principalmente a partir das idéias destas instituições que se forma o *Consenso*, consolidado pelo Institute for International Economics, cujo pensamento se expõe no próximo capítulo.

1. Embasamento Teórico das Políticas Praticadas pelas Instituições Multilaterais

A base teórica que intermedia a ideologia neoliberal e os programas de ajustamento sugeridos pelas instituições multilaterais consiste nos enfoques sobre as relações externas de um país, notadamente as interpretações sobre o comportamento e determinação do câmbio e do balanço de pagamentos. Dentre eles, ressaltam-se os enfoque propostos pela Escola de Chicago, cuja influência sobre os modelos teóricos utilizados pelo IMF é notável. Assim, inicia-se esta discussão pela apresentação do enfoque dominante até a década de 40 (Enfoque Keynesiano das Elasticidades). Depois, expõem-se os dois objetos deste item (o enfoque da absorção e o enfoque monetário do balanço de pagamentos).

Até o final da Segunda Guerra, predomina o **Enfoque Keynesiano das Elasticidades**. Este enfoca o mercado de divisas e suas funções de oferta e demanda.

"A oferta é determinada pela receita de exportação e pelo influxo de capital, e a demanda depende dos dispêndios com importação e da saída de capital. A taxa

de câmbio é o preço da divisa estrangeira que equilibra a oferta com a demanda" (Zini, 1997: 45)

Uma desvalorização cambial eleva o preço local dos bens importados e, conseqüentemente, reduz seu *quantum*. Assim, há um ganho de competitividade das exportações. Uma desvalorização, então, é entendida como um evento positivo.

O **Enfoque da Absorção (EA)** surge com a crítica do enfoque da elasticidade sobre as repercussões de uma desvalorização sobre a renda, ao alterar o foco das elasticidades à absorção total de um dado país. Baseia-se na identidade contábil (Equação 1) de que a Conta Corrente (*C/C*) é igual a diferença entre a Produção de Bens e Serviços (*Y*) e a Absorção Total (*A*) desses bens, entendida como a soma dos agregados Consumo, Investimenot e Gasto Governamental ($A = C + I + G$).

$$C/C = Y - A \quad \text{(Equação 1)}$$

Assim, o resultado da *C/C* depende da Produção Doméstica Total (*Y*) e do Dispêndio Total Doméstico (a absorção *A*, da Equação 2). Uma desvalorização afeta a *C/C* de forma distinta da prevista pelo enfoque das elasticidades e para a melhorar bastaria reduzir a absorção em relação à renda.

$$\Delta C/C = (1 - \alpha) \Delta Y - d \quad \text{(Equação 2)}$$

Dependendo de α (a propensão marginal a absorver renda) e *d* (efeito direto de uma desvalorização sobre a absorção), pode-se observar efeitos distintos de uma desvalorização sobre a renda⁸ (relegando a segundo plano o papel dos preços relativos).

Mas o relevante para este trabalho reside no direcionamento da análise para o ajuste através do controle da renda e da absorção interna. O raciocínio do enfoque implica em programas de ajustamento que reduzam o dispêndio agregado em relação à renda.

⁸ Para um estudo mais aprofundado, ver Zini (2002: 51-55) e Carvalho (1997). Aqui não se desenvolve os efeitos e mecanismos do enfoque devido ao foco (já disperso) do trabalho.

A **Abordagem Monetária do Balanço de Pagamentos** consiste na assunção de que os desequilíbrios comerciais externos se devem a fenômenos essencialmente monetários. Isto porque um desequilíbrio implica que

"Perdas ou ganhos de reserva que, com exceção de tentativas temporárias de esterilizar o fluxo das reservas, representa um desequilíbrio no mercado monetário doméstico. O desequilíbrio no balanço de pagamentos representa, portanto, excesso de oferta ou de demanda por moeda" (Zini, 2002: 55).

O enfoque se aplica em situações de câmbio fixo ou administrado (quando flutuante, o enfoque se torna teoria monetária da determinação da taxa de câmbio) e supõe que o objeto a ser controlado reside na variação dos fluxos de demanda e oferta de moeda. Para tanto, assume que (i) existe uma função de demanda por moeda que depende de algumas variáveis diferentes das da função de oferta); (ii) a autoridade monetária controla a expansão do crédito doméstico; (iii) a arbitragem internacional iguala preços internos e externos; e (iv) no longo prazo, o pleno emprego predomina.

As condições de equilíbrio são dadas nas Equações abaixo (Equação 3, Equação 4, Equação 5 e Equação 6), em que H é a Base Monetária, R são as Reservas Internacionais e CD são Créditos do Banco Central aos Bancos; m = multiplicador monetário

$$[H] = [R] + [CD] \quad \text{(Equação 3)}$$

$$M^s = [\text{Oferta de Moeda}] = m H \quad \text{(Equação 4)}$$

$$M^d / P = [\text{Demanda de Moeda}] = k Y - h i \quad \text{(Equação 5)}$$

$$M^s = M^d \quad \text{(Equação 6)}$$

Manipulando as equações em Equação 3, Equação 4 e Equação 5, com $m = 1$ e se utilizando das variações da oferta e da demanda por moeda, obtém-se a Equação 7 abaixo.

$$\Delta R + \Delta CD = \Delta M^d \quad \text{(Equação 7)}$$

Assim, o balanço de pagamentos (*BP*) é igual à diferença entre a variação na demanda por moeda e o aumento do crédito doméstico oferecido pelo Bacen.

$$BP = \Delta M^d - \Delta CD \quad (\text{Equação 8})$$

Quando em crescimento, a economia tende a gerar superávit no *BP*, pois na medida em que a renda cresce, cresce a demanda por saldos reais. O déficit no *BP* causa perdas de reservas, causadas pela intervenção do Bacen. Essa tentativa de esterilização tem efeitos temporários apenas, mas o saldo do *BP* não é afetado pelo equilíbrio no mercado monetário. Assim, uma desvalorização produz apenas efeitos temporários através de seu impacto sobre os saldos reais retidos. No longo prazo, seu efeito é anulado, pois os preços relativos desempenham papel secundário no ajustamento. A solução, então, reside na limitação quantitativa do crédito doméstico.

2. International Monetary Fund e o Exercício da Programação Financeira

Os programas de ajustamento propostos pelo *IMF* não se encontram documentados em publicações, mas em uma certa “tradição oral” (Presser, 1999: 85).

Durante a década de 80, crescente descontentamento da comunidade intelectual se apresentou frente à incapacidade do fundo em influenciar políticas pró-cíclicas de seus principais membros e, simultaneamente, países cuja política influencia o desenvolvimento dos fluxos internacionais.

Em fevereiro de 1987, reúnem-se o *IMF* e o Banco Mundial buscando possibilidades de ação conjunta para assegurar o ajustamento à crise do endividamento da América Latina. As críticas às soluções propostas levaram os economistas do Departamento de Pesquisa do fundo a divulgar uma versão atualizada e complacente aos anseios dos críticos (em oposição à “tradição oral”). Neste documento, intitulado *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs* (*IMF*, 1987), a instituição propõe instrumentos de política econômica para os programas de ajustamento.

O uso dos recursos do *IMF* é condicionado à adoção de um determinado programa de ajuste sugerido pela instituição que têm como objetivo o ajuste necessário

ao balanço de pagamentos. Ou seja, destina-se a alcançar um resultado sustentável nas contas externas do país ao longo do tempo, possibilitando o pagamento dos programas de empréstimos.

Entre 82 e 86, a América Latina assinou 25 programas *stand-by* e 6 *Extended Fund Facility*⁹, mas poucos países conseguiram alcançar as metas estipuladas. A partir de 87, os programas passam a se basear neste no modelo sugerido neste novo documento (IMF, 1987), que delineou a estrutura dos programas sugeridos a partir de então. Este programa acabou conhecido como *Programação Financeira*, e se baseia em determinadas relações contábeis já propostas pelo Enfoque Monetário do Balanço de Pagamentos e pelo Enfoque da Absorção. Nestes, o Balanço de Pagamentos é entendido como na Equação 7.

O Bacen deve manter a taxa cambial estável, tornando a oferta monetária endógena. Assim, cabe ao Bacen a decisão entre criar moeda via superávits externos ou expansão monetária. Logo, um déficit do BP resulta de políticas monetárias expansivas. O programa de ajuste, então, fixa metas para a expansão do crédito interno. Assim, concentra-se na eliminação dos déficits em Conta Corrente (C/C), limitando-o à disponibilidade de financiamento externo, ou seja, dos fluxos de capital externo, determinados pela conjuntura internacional. Frente a esta conjuntura (ajuste assimétrico dadas as políticas dos países desenvolvidos e baixa liquidez internacional), os programas se tornam deflacionários. Isto porque a C/C é dada pela Equação 1.

Por Absorção Doméstica (o mesmo *A* da Equação 1), entende-se a soma dos gastos Públicos (G), Investimento (I) e Consumo Privado (C). A variação das Reservas, por sua vez, é dada pela soma do resultado em C/C e do Financiamento Externo (Equação 9):

$$\Delta[\text{Reservas}] = [\text{Conta Corrente}] + \Delta[\text{Financiamento Externo}] \quad (\text{Equação 9})$$

⁹ Os programas *Stand-by* (baixa condicionalidade) asseguram que um país "will be able to make purchases (drawings) from the General Resources Account (GRA) up to a specified amount and during a specified period of time, usually one to two years, provided that the member observes the terms set out in the supporting arrangement" (IMF, 2003). O *Extended Fund Facility*, por sua vez, consiste em uma "financing facility (window) under which the IMF supports economic programs that generally run for three years and are aimed at overcoming balance of payments difficulties resulting from macroeconomic and structural problems" (IMF, 2003).

A relação entre as variáveis monetárias e a renda (as variáveis reais) é dada pela demanda por moeda (M^d) estável e dependente da renda nominal (Equação 10), em que k é o inverso da velocidade-renda da moeda.

$$M^d = M = k \times Y \quad (\text{Equação 10})$$

De Equação 8 e Equação 10, surge a Equação 11 abaixo.

$$C/C = k \times Y - (\Delta[\text{Crédito Disponível}] + \Delta[\text{Financiamento Externo}]) \quad (\text{Equação 11})$$

O déficit em C/C corresponde ao excesso de oferta de crédito doméstico.

$$[\text{Importação}] = \alpha \times [\text{Renda Real}] \quad (\text{Equação 12})$$

$$[\text{Conta Corrente}] = [\text{Exportações}] - [\text{Importações}] \quad (\text{Equação 13})$$

Dado que as Importações são função da Renda Real (Equação 12) e que a C/C é a diferença entre as Exportações e Importações (Equação 13), obtém-se o valor absoluto das importações (Equação 14) disponíveis ao país devedor.

$$[\text{Importações}] = \Delta[\text{Reservas}] - ([\text{Exportações}] + \Delta[\text{Financiamento Externo}]) \quad (\text{Equação 14})$$

Assim, conclui-se que o déficit em C/C advém da excessiva absorção interna e poderia ser suprimido (conseqüentemente, aumentando as Reservas) ao diminuir a absorção externa e/ou aumentar a produção doméstica. O IMF defende a diminuição da absorção externa devido à defasagem (temporal) da segunda alternativa e da dificuldade (esforço necessário) em estimular a produção doméstica.

Assim, a redução do crédito doméstico surge como a solução para o novo equacionamento.

O desempenho das exportações, por sua vez, junto ao de outras variáveis macroeconômicas, acaba sendo dado e justificado pelas intervenções indevidas do governo. Daí a necessidade de um ajuste estrutural sugerido pelo Banco Mundial.

3. World Bank e o Desafio do Desenvolvimento

A solução proposta pelo Banco Mundial para a crise do endividamento latino-americano foi explicitada em seu relatório anual de 1991, o World Development Report (WDR), intitulado “The Challenge of Development”. Neste, destaca que

“a consensus is gradually forming in favor of a ‘market-friendly’ approach to development” (WDR, 1991: 1).

Assume que “o processo que leva ao desenvolvimento econômico não se encontra entendido completamente ainda” (*Ibidem*: 1), mas que, historicamente, pode-se assumir que o papel das instituições são “cruciais”. Daí a relevância da análise da interação entre o governo e o mercado¹⁰. Por esta interação, entende-se que

“competitive markets are the best way yet found for efficiently organizaing the production and distribution of goods and services” (*Ibidem*, 1)

Conclui-se assim que governos devem intervir apenas em áreas em que os mercados não são “auto-reguláveis”. O raciocínio se baseia no conceito de *desenvolvimento sustentável*, em uma alusão à sustentabilidade do modelo anterior frente ao crescente endividamento que em algum momento impossibilitou sua continuidade

Este novo modelo de desenvolvimento demandaria expansão da integração econômica (além de paz) e dependeria dessas políticas de abertura das fronteiras nacionais aos fluxos internacionais. Mas a integração ao mercado internacional não é suficiente. O investimento nos recursos humanos oferece o fundamento para o desenvolvimento sustentável.

Isto porque as mudanças tecnológicas possibilitaram um aumento de produtividade inédito na história, possibilitando a convergência entre o produto real de

¹⁰ É bem verdade que o relatório prioriza o desenvolvimento econômico geral (em detrimento do social, político-democrático, ambiental, etc.), visto como aumento da renda per capita, redução da pobreza, queda da desigualdade, acesso aos direitos sociais e proteção ao meio-ambiente.

países industrializados e não-industrializados. Isto é válido, em especial, para o caso asiático. Ou seja, o aumento da produtividade depende da disseminação do progresso técnico. Assim, uma questão *crucial* consiste em políticas externas capazes de possibilitar aos países absorver os efeitos das inovações tecnológicas, em especial, a abertura e o investimento na qualificação da população.

Essas políticas possibilitariam uma integração não-artificial ao mercado global. Diferentemente, políticas de incentivo à proteção de mercado e formação de mercados paralelos de câmbio geram distorções de preço, cujo resultado empírico demonstra que os países que praticaram tais políticas não se beneficiaram na mesma intensidade de assimilação de progresso técnico quanto àqueles que não se utilizaram de tais artificios.

As intervenções justificáveis (através da observação empírica do desenvolvimento de determinados países eleitos como modelo¹¹) se limitam às orientadas ao mercado. São elas:

- *Intervene reluctantly*: deixar o mercado funcionar senão se se demonstrar favorável a intervenção;
- *Apply checks and balances*: deixar as intervenções disciplinadas pelos mercados internos e externos;
- *Intervene openly*: intervir de forma simples, transparente, e sujeita a regras em vez de distorções oficiais (tarifas, por exemplo, em relação aos controles quantitativos).

Assim, os elementos deste tipo de política amigável ao mercado (“market friendly”) são:

- *Investing in people*: o retorno econômico do investimento em pessoas é alto. Em especial, educação, saúde, alimentação e serviços de planejamento familiar;

¹¹ Chile, China, Gana, Índia, Indonésia, Coréia, México, Marrocos e Turquia da década de 1980.

- *Climate for enterprise*: o incentivo à competição interna e externa possibilita a disseminação de inovações, tecnologia e o uso eficiente dos recursos. É necessário também bens públicos de qualidade;
- *Integration with the global economy*: o acesso à tecnologia tomou várias formas, todas possibilitadas por políticas de liberalização de investimento e comércio de bens e serviços. Assim, sugere-se a eliminação de barreiras não-tarifárias e a redução das tarifárias;
- *Macroeconomic foundation*: a estabilidade macroeconômica é considerada o mais importante bem público que o governo pode oferecer. Trata-se de se readquirir a confiança do setor privado, através da definição entre os papéis do setor público e do privado, o que possibilitaria uma certa “disciplina fiscal prudente”.

Para tanto, o papel do Estado deve ser repensado. Os governos precisariam participar menos naquelas áreas em que o mercado é eficiente, estimulando a competição doméstica e internacional. Assim, as instituições devem ser revistas. Em especial, o estabelecimento de um sistema legal e judiciário eficiente e o respeito à propriedade privada. Politicamente, estes argumentos seriam sustentados pelo descontentamento popular em relação à intervenção passada e seus resultados.

Capítulo 3: Consenso de Washington

“If one thinks of Washington slightly less all-embracingly as constituting primarily those individuals and institutions with a professional concern for events in Latin America, there would seem to be, if not consensus, at least a great deal of convergence”.

John Williamson, 1990

Neste terceiro capítulo, identifica-se a formação e políticas sugeridas pelo *Consenso*. Para tanto, inicia-se esta etapa através de uma breve análise de suas origens (as três conferências promovidas pelo IIE). Num próximo momento, expõe-se o decálogo de Washington, cuja implantação é objeto desse estudo.

1. Institute for International Economics e as Conferências de Washington

Entre novembro de 1989 e janeiro de 1993, houve três conferências em que se discutiram as políticas sugeridas, através da análise dos casos virtuosos da América Latina (notadamente, Chile e México) em oposição ao fracasso dos retardatários (Brasil e Argentina). Nestas, reuniram-se diversas instituições multilaterais, especialmente representantes do IMF e do Banco Mundial, o Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID/IADB) e o Instituto de Economia Internacional (IIE). Através do debate fundamentado na visão de cada uma destas instituições e de diversos intelectuais, chegaram-se a determinadas políticas sobre cuja recomendação para a América Latina se alcançou certo consenso.

Disto, surge o *Consenso de Washington*. O termo é criado em um dos textos preparados para essas conferências (Balassa et al., 1986) e em outro que sumariza (Williamson, 1990a) as conclusões destas conferências. Neste texto, o autor sumariza os principais instrumentos e sugestões de política sobre os quais se alcançou consenso durante as conferências.

Tabela 1 Conferências de Washington

(Três Reuniões que Definiram as Estratégias de Desenvolvimento Sugeridas à América Latina)

Período	Local	Discussão
Novembro/1989	Washington	Processo de ajustamento na América Latina.
Janeiro/1990	Jerusalém	Processo de estabilização em países com regimes de alta inflação.
Janeiro/1993	?	Orientação política adequada aos reformadores retardatários sobre a arte de iniciar e implementar as reformas recomendadas pelo <i>Consenso</i> .

Fonte: Presser, 1999: 127-128.

Desde então, porém, o consenso se estabeleceu apenas no *Washington* denominado pelo autor, aqui entendido pela “academia, formuladores de políticas, think-tanks e organismos multi-laterais” (Williamson, 2003: 1). Por *Washington*, entende-se aqui

“[...] both the political Washington of Congress and senior members of the administration and the technocratic Washington of the international financial institutions, the economic agencies of the US government, the Federal Reserve Board, and the think tanks.” (Williamson, 1990b: 9)

Justificou-se o caráter consensual (bastante questionado à época) alegando-se que:

“But if one thinks of Washington slightly less all-embracingly as constituting primarily those individuals and institutions with a professional concern for events in Latin America, there would seem to be, if not consensus, at least a great deal of convergence. Moreover, the convergence extends to Latin America itself: this was manifest at the Institute’s conference” (Williamson, 1990a: 59).

Assim, o *Consenso* acabou se baseando na importância das opiniões de determinadas instituições, em especial o IMF e o WB, muito em função de seu papel como provedor de crédito e liquidez internacional para os países altamente endividados da América Latina.

A natureza *consensual* do termo reside apenas entre aqueles que se “interessam profissionalmente pelos eventos latino-americanos”. Notadamente, Washington consiste no local em que grande parte dessas instituições e intelectuais residem.

O discurso das duas instituições acima explicitados de fato confirmam o caráter consensual. Nota-se, porém, que o foco de cada uma delas esconde o objetivo inicial de manter a liquidez externa da América Latina, justificado, no caso do IMF, pela capacidade de pagamento da dívida contraída, e, no caso do Banco Mundial, pela natureza do Desenvolvimento Sustentável sugerido.

2. Decálogo de Washington

O *Consenso de Washington* propõe 10 áreas de política sugeridas para a América Latina lidar com a *Crise do Endividamento*. Essas áreas, entretanto, não se referem a objetivos ou resultados, especificamente, mas a *instrumentos de política econômica*. Os objetivos definem a importância de cada instrumento e deveriam ser definidos pelos países em questão e sua discussão parece ser desnecessária. Ou seja,

“Standard economic objectives of growth, low inflation, a viable balance of payments, and an equitable income distribution should determine the disposition of such policy instruments” (Williamson, 2003: 2).

As políticas, então, apesar de consensuais, diferem quanto ao grau de imediatismo dependendo de cada país. Especificamente, estão relacionadas a Déficit Fiscal, Prioridades de Gasto Público, Reforma Tarifária, Liberalização Financeira, Taxa de Câmbio, Política Comercial, Investimento Externo Direto, Privatização, Desregulação e Direitos de Propriedade. Poder-se-ia dividir essas áreas de política em três grandes objetivos (idéias):

“The Three big ideas here are macroeconomic discipline, a market economy, and openness to the world (at least in respect of trade and Foreign Direct Investment)” (Williamson, 1990b: 1)

Entre as primeiras (**Disciplina Macroeconômica**), *Washington* acredita em **Disciplina Fiscal**. O déficit fiscal era tradicionalmente mensurado em termos nominais. Em 1982, o Brasil argumentou que essa medida não se aplicava a países cuja inflação seja considerável.

"The IMF accepted this argument (Tanzi, 1989), if initially with some reluctance, and hence it sometimes now pays attention to the 'operational deficit', which includes in expenditure only the real component of interest paid on government debt" (*ibidem*: 3).

A questão reside em se por "disciplina fiscal" entende-se necessariamente um orçamento balanceado. Alguns defendem que o déficit é aceitável contanto que não aumente a razão entre o déficit e o PIB. Outros acreditam que "progress toward the medium-term goal of a balanced budget should be sufficiently cautious to avoid the risk of precipitating a recession" (*Ibidem*: 3).

De qualquer forma, é consensual a relação entre um déficit fiscal insustentável e instabilidade macroeconômica.

"There is very broad agreement in Washington that large and sustained fiscal deficits are a primary source of macroeconomic dislocation in the forms of inflation, payments deficits, and capital flight. [...] Unless the excess is being used to finance productive infrastructure investment, an operational budget deficit in excess of around 1 to 2 percent of GNP is *prima facie* evidence of policy failure" (*ibidem*:3).

A redução do déficit pode ocorrer de duas formas: pelo corte de despesas; ou pelo aumento das receitas. Apesar do legado da administração Reagan, "a much stronger view" defende a recomposição das **Prioridades de Gasto Público**. Trata-se de transferir gastos com subsídios para educação, saúde e infra-estrutura.

Os subsídios são *prime candidates* para a redução. Isto porque consistem em

"a drain on the budget but also much waste and resource misallocation, with little reason to expect any offset from systematically favorable effects on income distribution" (*ibidem*: 4).

Por outro lado, há duas áreas cujo gasto deve ser canalizado: (i) Educação e Saúde; e (ii) Infra-estrutura. Quanto às primeiras (i), são justificadas porque

"they have the character of investment (in human capital) as well as consumption. Moreover, they tend to help the disadvantaged" (*ibidem*: 4).

Especificamente, a tendência de favorecer os *disadvantaged* depende da composição e do nível do gasto público.

"Primary education is vastly more relevant than university education, and primary health care (especially preventive treatment) more beneficial to the poor than hospitals in capital city staffed with all the latest high-tech medical gadgets" (*ibidem*: 4).

Quanto ao gasto com infra-estrutura (ii), há coexistência de duas visões. Embora uma delas defenda que a participação do setor público tende a ser excessiva, outra alega que

"spending on infrastructure that is properly within the public sector needs to be large (and also that an industry should not be starved of investment just because it is, however inadvisedly, within the public sector)" (*ibidem*: 4).

Quanto à **Reforma Tributária**, *Washington* a entende como uma *inferior alternative*, por sua aversão "to tax increases irresponsible and incomprehensible" (*ibidem*: 5). Defende-se o aumento da carga tributária através da tributação em que a "base should be broad and marginal tax rates should be moderate" (*ibidem*, 5).

Uma preocupação adicional reside na taxação de ativos externos (*flight capital*). Inicialmente, a taxação por um único país não deve impactar significativamente. Entretanto, este assunto deve ser discutido posteriormente à reforma anteriormente citada.

Entende-se por **Liberalização Financeira** (leia-se Taxa de Juros) dois princípios. Primeiro, devem ser determinadas pelo mercado. E, segundo, as taxas reais

devem ser positivas, de forma a desencorajar a fuga de capitais e aumentar o nível de poupança.

A dúvida reside em saber se esses princípios não são excludentes. Em períodos de expansão, não há motivos para dúvida. O problema surge nos períodos de crise (como é o caso da América Latina do período).

"Under the sort of crisis conditions that much of Latin America has experienced for most of the 1980s, however, it is all too easy to believe that market-determined interest rates may be extremely high" (*ibidem*: 6)

Em especial, dúvida reside no comportamento do mercado de crédito, canalizando recursos dos setores prioritários para setores cuja rentabilidade detenha baixo custo. Suspeita-se que este segmento do mercado de crédito tenda a estimular o ambiente para corrupção.

Quanto à **Abertura ao Mundo** (Openness to the World), as **Taxas de Câmbio** devem ser competitivas o suficiente para promover o crescimento da taxa de exportação que permitirá a economia crescer permitido pelo potencial de oferta e mantendo a magnitude do déficit em conta corrente sustentável. O regime cambial é menos importante, contanto que se atinja tal nível de câmbio.

"The test of whether an exchange rate is appropriate is whether it is consistent in the medium run with macroeconomic objectives. [...] In the case of a developing country, the real exchange rate needs to be sufficiently competitive to promote a rate of export growth that will allow the economy to grow at the maximum rate permitted by its supply-side potential, while keeping the current account deficit to a size that can be financed on a sustainable basis. The exchange rate should not be more competitive than that, because that would produce unnecessary inflationary pressures and also limit the resources available for domestic investment, and hence curb the growth of supply-side potential" (*ibidem*: 6)

Uma taxa competitiva é certamente o

"first essential element of an 'outward-oriented' economic policy, where the balance of payments constraint is overcome primarily by export growth rather than by import substitution" (*ibidem*, 6).

A **Política Comercial** é o segundo elemento da chamada "outward-oriented economic policy", através da liberalização das importações. Em especial, a importação de insumos intermediários a preços competitivos é fundamental à promoção das exportações. Por outro lado, a proteção da produção doméstica contra a competição externa cria distorções que penalizam as exportações do país.

A forma menos recomendada de proteção é a licença de importações, frente às amplas possibilidades de corrupção. Se a proteção for inegociável, que seja via tarifas e o menos dispersas possível.

A liberalização comercial ideal considera duas questões essenciais.

"The first concerns infant industries, which may merit substantial but strictly temporary protection. Furthermore, a moderate general tariff (in the range of 10 percent to 20 percent, with little dispersion) might be accepted as a mechanism to provide a bias toward diversifying the industrial base without threatening serious costs. The second qualification concerns timing. A highly protected economy is not expected to dismantle all protection overnight. Views differ, however, on whether import liberalization should proceed according to a predetermined timetable (the World Bank view, embodied in many structural adjustment loans) or whether the speed of liberalization should vary endogenously, depending on how much the state of the balance of payments can tolerate (my own view, based on recollection of how Europe liberalized successfully in the 1950s)" (*ibidem*: 7)

Ainda entre as políticas "outward-oriented", figura a liberalização dos **Fluxos de Capital Financeiro**, embora não seja uma prioridade. Mas restringir a entrada do Investimento Direto Externo é considerado estupidez ("*foolish*").

"Such investment can bring needed capital, skills, and know how, either producing goods needed for the domestic market or contributing new exports. The main motivation for restricting FDI is economic nationalism, which Washington disapproves of, at least when practiced by countries other than the United States" (*ibidem*: 7)

Finalmente, por **Market Economy**, o Consenso entende **Privatização**, **Desregulação** e **Direitos de Propriedade**. A primeira área de política é defendida por dois argumentos. Primeiro, porque se acredita que a indústria privada é administrada de forma mais eficiente. E segundo, porque a privatização pode amenizar as

necessidades do governo e, no longo prazo, tornar desnecessário o investimento estatal nestas empresas.

Nesta questão, a visão de Williamson diverge da de Washington.

"My own view is that privatization can be very constructive where it results in increased competition, and useful where it eases fiscal pressures, but I am not persuaded that public service is always inferior to private acquisitiveness as a motivating force. Under certain circumstances, such as where marginal costs are less than average costs (for example, in public transport) or in the presence of environmental spillovers too complex to be easily compensated by regulation (for example, in the case of water supply), I continue to believe public ownership to be preferable to private enterprise. But this view is not typical of Washington" (*ibidem*: 8)

Uma segunda forma de se promover uma economia de mercado seria através da **Desregulação**, incentivando a competição. Isto seria efectivado pela queda de controles sobre

"controls on the establishment of firms and on new investments, restrictions on inflows of foreign investment and outflows of profit remittance, price controls, import barriers, discriminatory credit allocation, high corporate income tax rates combined with discretionary tax-reduction mechanisms, as well as limits on firing of employees" (Balassa et al., 1986: 130 *apud* Williamson, 1990b: 8).

O argumento reside no carácter estatal dos reguladores, possibilitando o surgimento de corrupção ("The potential for corruption is therefore great", *ibidem*: 8).

Finalmente, há uma certa percepção de que o **Direito à Propriedade** é "highly insecure" na América Latina e se trata de um tema relevante.

"I suspect, however, that when Washington brings itself to think about the subject, there is general acceptance that property rights do indeed matter. There is also a general perception that property rights are highly insecure in Latin America" (*ibidem*: 8).

Eis o que se definiu por Consenso de Washington: um conjunto de dez instrumentos de política discutidos e sugeridos para o desenvolvimento sustentável da década de noventa latino-americana.

Tabela 2 Decálogo de Washington

(Dez Instrumentos de Políticas Sugeridas por Washington segundo Williamson)

Área	Instrumento de Política	Indicadores
Disciplina Macroeconômica	1 Disciplina Fiscal	[Déficit Nominal] [Déficit Nominal] / [PIB] Subsídios sobre Exportação Subsídios sobre Importação
	2 Prioridades de Gasto Público	Gastos com Educação Primária Gastos com Educação Superior Gastos com Saúde Básica Gastos com Saúde Superior Gastos com Infra-Estrutura
	3 Reforma Tributária	Aumento de Carga Tributária Aumento da Base Tributária Marginal Tax Moderate
	4 Liberalização Financeira	Determinação dos Juros pelo Mercado Taxa de Juros Real Positiva
Abertura Externa	5 Taxa de Câmbio Competitiva	Crescimento das Exportações via Oferta
	6 Política Comercial Externa	Liberalização das Importações Liberalização das Exportações
Economia De Mercado	7 Fluxos de Capital	Geral IDE
	8 Privatização	-
	9 Desregulação	-
	10 Direito à Propriedade	-

Fonte: Williamson, 1990: diversas páginas.

Algumas Conclusões à Parte I

Como uma primeira etapa, esta parte buscou identificar a relação existente entre o Neoliberalismo e o *Consenso de Washington*, para que não se incorresse no erro (tão comum) de se os tomar como equivalentes. Uma vez esclarecida a diferença, pode-se partir para uma próxima etapa, qual seja, o estudo sobre os determinantes político-econômicos (Parte II). Esta diferença se explicitou através do encadeamento histórico anteriormente percorrido, que se sintetiza abaixo.

Por neoliberalismo, pode-se entender (dentre outros), a corrente do pensamento que surgiu em meados da década de 1940, baseada no pensamento liberal clássico e no liberal conservador, e se caracteriza pela aversão à intervenção estatal sobre atividades econômicas de mercado, sugerindo o caráter ineficiente e ditatorial de economias planificadas. Em teoria, acaba influenciando duas outras correntes econômicas relevantes: o enfoque monetário do balanço de pagamentos, que por sua vez, acabam influenciando as políticas sugeridas pelo IMF e WB. O caráter neoliberal dos enfoques da Escola de Chicago (os enfoques monetários do Balanço de Pagamentos e da Absorção) fundamentaram os programas de financiamento do IMF e do WB. O papel dessas instituições no financiamento internacional é considerável, uma vez que representam parte da ordem econômica internacional atualmente vigente (sob o Sistema ONU).

Frente à necessidade da América Latina nos anos 80-90 (e à ausência de alternativas de financiamento da dívida externa), esses enfoques determinaram em grande medida as políticas utilizadas na década de noventa brasileira.

Assim, as proposições das instituições multilaterais acabaram se generalizando para o resto do mundo financeiro. Essas posições foram sistematizadas pelo Institute for International Economic, que acabou publicando e cunhando o "modelo" como *Consenso de Washington*. Este é objeto do capítulo imediatamente posterior. O termo *Consenso de Washington* foi cunhado por Williamson em um de seus textos escritos para sumarizar a primeira conferência. O decálogo consiste em dez instrumentos de política divididos em três áreas de atuação: disciplina macroeconômica, abertura externa e economia de mercado. Sugere-se aos países da América Latina um

ajustamento baseado nestes três tópicos, em caráter consensual, como em um *pensamento único*. Esclarecida a distinção entre o *Consenso* e o *Neoliberalismo*, pode-se agora proceder à análise das políticas implementadas no Brasil durante os anos 90 e a conseqüente avaliação da implementação das políticas *neoliberais* no Brasil.

PARTE II: MENSURAÇÃO DAS REFORMAS LIBERALIZANTES

A parte anterior descreveu o trajeto entre a publicação de uma idéia (economia política) à formulação teórica da política econômica.

A execução da política econômica brasileira no período foi descrita e analisada por diversos autores (Almeida, 2002; Bresser, 1997; Mercadante, 1997; entre outros). Não cabe aqui a descrever novamente, dado objetivo muito mais específico.

Entretanto, destacam-se alguns pontos cuja relevância impede sua desconsideração. Não se busca com isso sequer uma breve descrição, mas identificar pontualmente algumas das características da política econômica do período que situam as reformas abaixo mensuradas num conjunto maior, mais coeso e mais amplo.

Trata-se, antes, da transição de um modelo de desenvolvimento baseado na interferência estatal na economia que vigorou desde os anos 1950. A *doutrina* apresentava uma teoria coesa, coerente e tentadora, pela expectativa de aumento do padrão de vida nacional. Ademais, iniciou-se em período de alta instabilidade de preços e dificuldades externas comerciais e financeiras.

Politicamente, coincide com a transição à democracia e à promulgação da nova constituição (1988). Também se deve ter em mente que a alternativa liberal era uma das alternativas disponível às urnas e que foi desenvolvida, com diversos entraves e inter rompimentos, ao longo de mais de uma década por quatro presidentes (um eleito indiretamente, dois dos quais eleitos pelo voto direto, um vice e um reeleito).

Finalmente, não se pode desconsiderar a conjuntura internacional. As reformas brasileiras não foram exceções. Tratou-se, como observado, de sugestão de política ao continente latino-americano indiscriminadamente. Depois, marcou o período o fim da bipolaridade estratégico-militar e a multipolaridade econômico-cambial.

Nesta parte, busca-se responder à questão principal colocada a este trabalho, ou seja, se foram implementadas as reformas sugeridas por Washington e em que grau e medida. Para tanto, revê-se a literatura que abordou o tema e mensurou de alguma forma (quantitativa ou não) a implementação das reformas nos países latino-americanos. Dado este universo, seleciona-se uma determinada metodologia para se empregar no caso Brasileiro. Numa etapa final, desenvolve-se esta metodologia.

Capítulo 4: Síntese da Literatura Disponível sobre o Tema

Various studies have tried to analyse the effects of the structural reforms on growth, investment, and other economics variables. The main difficulty that they have encountered has been how to measure the magnitude of the reforms. The reason is that the more usual economic statistics have to do with economic results [...] rather than with the policies that impact on those results.

Eduardo Lora, 2001

Os textos que avaliaram de alguma forma a implantação do *Consenso* nos países latino-americanos podem ser categorizados cronologicamente em três períodos: antes, durante e depois da implantação do *Consenso*.

Entre os primeiros, destacam-se as avaliações resultantes das Conferências de Washington, em que se cunhou o termo. Também se verifica a avaliação de Dantas e Cardoso, representantes brasileiros nas mesmas Conferências. Num trabalho prospectivo e solicitado para estes fins, os autores se limitam a diagnosticar a situação brasileira de fins dos anos 80 como uma "accomodation to the disappearance of external sources of finance rather than structural adjustment" (Williamson, 1990: 151). Não houve preocupação alguma em avaliar a implantação das reformas sugeridas pelo *Consenso*, mas sim a confirmação do diagnóstico geral, elaborado para a América Latina, da necessidade de ajuste estrutural. Assim, aqui não se tratará deste texto.

Os textos escritos a partir de 1995, quando as políticas sugeridas já se encontravam amplamente implantadas, buscaram muito mais a crítica à teoria ou a reafirmação da mesma. Entre aqueles, destacam-se as novas propostas para um novo desenvolvimento (notadamente, Stiglitz, Chang e Ricupero). Estes tomam como dada a implantação do *Consenso*, muitas vezes negligenciando a diferença em relação ao neoliberalismo, e se preocupam muito mais em desenvolver suas respectivas propostas (*New Paradigm of Development*, *Neo-institutionalist Political-Economy* e o *Consenso de Bangcoc*). Frente a esse caráter muito mais proposicional que avaliador, fica neste trabalho apenas esta breve menção aos seus respectivos trabalhos.

Entre aqueles que sugeriram uma adaptação do *Consenso*, destacam-se a própria sugestão de Williamson (com as políticas de *Segunda Geração* que não serão

abordadas neste trabalho) e a avaliação do Inter-American Bank for Development, publicada pelo economista-chefe Eduardo Lora.

Finalmente, entre as avaliações posteriores à implantação das reformas, destaca-se a revisão retrospectiva do *Institute for International Economics*, seguida de respectiva sugestão de políticas para a primeira década do século XXI. Além da avaliação de Williamson, descreve-se brevemente as avaliações de Mercadante, Tavares e Baumann, devido à relevância acadêmico-intelectual e à metodologia utilizada pelos autores.

Este texto se estrutura cronologicamente. Logo, segue a ordem acima explicitada. Frente à disparidade quanto à utilidade de cada avaliação (para esta pesquisa, obviamente), prioriza-se aqui as avaliações mais quantitativas, restringindo-se as qualitativas apenas ao registro.

1. As Primeiras Tentativas de Mensuração

No final da década de 90, o *Institute for International Economics* organiza três grandes conferências, envolvendo instituições multilaterais, representantes do governo americano e representantes da academia (*think tanks*, tanto internacional quanto dos países latino-americanos) para discutir reformas estruturais para o desenvolvimento da América Latina. Foi a partir destas que surge o termo *Consenso de Washington*, cunhado por Williamson, e as políticas sugeridas, cuja implantação é objeto de pesquisa.

No mesmo documento (Williamson, 1990), Williamson e Dantas *et al.* elaboram determinado diagnóstico para o caso brasileiro da década de 1980, comparando-o ao restante da América Latina.

A avaliação de **Williamson** pode ser sumarizada no Quadro 1 (tal como o foi no texto original).

Quadro 1 Performance Brasileira em Relação ao *Consenso* na Década de 1980

(por área de política sugerida)

1 Fiscal Discipline Government savings fell by about 9 percent of GDP from 1981 to 1988; borrowing requirement of public sector exploded to almost 50 percent of GDP in 1988; inflation-corrected measures of deficit show no clear trend.

2 Public Expenditure Priorities Current spending plus transfers rose by 2 percent of GDP between 1982 and 1988, largely because of increased interest costs. Health and education spending is poorly targeted.

3 Tax Reform Significant income tax reforms in 1985 and 1987 geared to perfecting indexation and anticipating tax collection on income from financial assets.

4 Financial Liberalization Some credit subsidies phased out. Large fluctuations in (market-determined) real interest rates.

5 Exchange Rate Rate was 20 percent more competitive in 1983-88 than in 1977-82; maintained relatively constant by crawling peg (although with some recent slippage). Strong growth of manufactured exports in 1980s.

6 Trade Liberalization Rationalization of tariff structure and reduction of tariff rates in 1988, but import licenses remain binding for many products.

7 Foreign Direct Investment Large stock of foreign investment in place. New (1987) constitution expresses hostility, although this has not led to concrete new barriers. Large and highly inflationary program of debt-equity swaps in 1988.

8 Privatization Since 1980, 17 out of over 300 state enterprises have been privatized; a bill currently before Congress would permit privatization of another 19.

9 Deregulation New constitution contains additional regulations, including a 12 percent ceiling on real interest rates and restrictions on firing, of doubtful effectiveness.

10 Property Rights No diagnosis explicitly found.

Fonte: extraído de Williamson (1990a: várias páginas).

Assim, o Brasil estaria entre os principais países exemplos do que prega o *Consenso* na década anterior. Entretanto, “such high marks are not conceivable today” (*ibidem*: 43).

“Although some measures of the fiscal deficit show no clear trend, government savings (revenue minus current spending) have clearly fallen. Expenditure is poorly targeted, both among and within sectors, major tax reform (although tax revenues have held up well under the acceleration of inflation, have been phased out, but real interest rates remain highly variable. Apart from some rationalization of the tariff structure, protection has remained unchanged or even increased: import licenses are often binding. Privatization has come on the political agenda, but it has been slow, half-hearted and modest. The new constitution expresses hostility to foreign investment and specifies regulation of the unregulatable. About the only offset to all this (an important one, admittedly) is that Brazil has throughout maintained a competitive exchange rate, which became even more competitive after 1983.” (*ibidem*: 44)

Posteriormente, sugere uma “*Agenda for Latin America*” (*ibidem*, 71) em que a primeira tarefa para os países latino-americanos na década de 90 reside em “complete the transition from the statist populism of the past to the new realism on which the region embarked in the 1980s” (*ibidem*, 71), mas a ordem das reformas certamente é controversa. Selowsky (1989) sugere três estágios, quais sejam, (i) estabilização fiscal; (ii) reformas estruturais do sistema de incentivo; e (iii) ajustes necessários à abertura e a própria abertura.

2. As Primeiras Críticas Internas e a Avaliação de Lora

Implantadas (supostamente) as principais políticas sugeridas pelo *Consenso*, os resultados previstos não se efetivavam. Surgem, então, diversas avaliações da implantação do “modelo” como argumento à crítica e fundamento empírico de novas sugestões de política. Destacam-se duas: Stiglitz e Lora, representantes de duas das instituições multi-laterais formuladoras da teoria (respectivamente, o World Bank e o Inter-American Bank for Development). Ademais, opta-se por apresentar, ainda que sucintamente, a avaliação de Chang e Ricupero.

As críticas de **Chang** (2002, 1997) enfocam muito mais as supostas “incoerências teóricas” inerentes ao modelo neoliberal que sua implantação. De fato, sua crítica se resume aos supostos resultados de um suposto modelo neoliberal que não teriam sido expressivos, justificando-se pela incoerência teórica dos supostos do “modelo”. Não se utiliza, conseqüentemente, de indicadores objetivos para análise da implantação do *Consenso*.

A avaliação de **Ricupero** é muito mais focada nos resultados advindos das políticas implantadas durante a década de 90. Sua avaliação sobre a implantação, em si, se resume a algumas menções às políticas de liberalização financeira e comercial, ainda assim, como causas dos resultados observados. Frente ao seu objetivo, qual seja, sugerir um “desenvolvimento mais solidário” (1997: várias páginas).

Finalmente, entre aqueles cujo objetivo não consiste em avaliar, mas em propor novo modelo de desenvolvimento, surge **Stiglitz**, com seu Novo Paradigma de Desenvolvimento. Sua crítica ao *Consenso* consiste na tecnicidade das políticas sugeridas.

“The technical solutions the prescriptions of the Washington Consensus were evidently not enough. This should not have come as a surprise; as I noted before, history was not encouraging” (Stiglitz, 1997: 9)

Mas sua avaliação da implantação das políticas também se restringe à constatação de abertura financeira e comercial, tal como redução do papel do Estado na economia (Investimento público em relação ao PIB).

Frente à dificuldade de se mensurar "*the magnitude of the reforms*" (imprecisão de dados e dificuldade em separar diferentes causas do mesmo efeito), **Lora** (1997), economista do Inter-American Bank of Development (IADB) desenvolve uma metodologia para mensuração das reformas estruturais ocorridas na América Latina na década de 1990, que será detalhada mais adiante.

3. As Avaliações Retrospectivas

Finalmente, após avaliações prospectivas e críticas, surgem apenas no início do novo século algumas avaliações conclusivas. Tratam-se das explorações elaboradas por Baumann e, finalmente, Williamson.

O artigo de **Baumann** utiliza certa metodologia (também objetiva) para mensurar a implantação das reformas especificamente na década de 90 brasileira as analisa e as compara à literatura disponível. Concluir que

“En distintos aspectos los resultados han correspondido a aquellos postulados por la literatura mencionada, pero no todo há salido como lo planeado o deseado” (Baumann, 2001: 149).

Aqui cabe apenas analisar como as reformas foram implementadas de acordo com o autor. Em sua avaliação, o país estaria “casi completando sus reformas de primera generación” e teria avançado “varios pasos conducentes a las políticas de segunda generación” (*ibidem*, 154). Na tabela abaixo (Tabela 1), sistematiza o ano de implementação das reformas.

Tabela 1 Brasil: Uma Década de Reformas

Ano de Implementação	-88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Reforma Comercial	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x
Abertura ao Capital Externo					x			x	x				x
Privatização	x		x				x	x		x		x	x
Regulamentação Financeira							x	x	x	x	x	x	x
Reforma da Previdência Social								x	x	x	x	x	x
Reforma Administrativa											x	x	
Reforma de Programas Sociais													
Educação								x	x	x	x	x	x
Saúde								x	x	x	x	x	x

Fonte: Baumann, 2001: 155. Elaboração do autor; “x” - Ano de Implementação das Reformas.

O autor detalha as diversas áreas de política em que se conseguiu avançar durante a década. Para ele, a reforma comercial se iniciou em 87, com a redução progressiva de alíquotas. Apesar do efeito não ser direto sobre o balanço de pagamentos, de um superávit aproximado de USD 13 M entre 92-94, passou-se a um déficit de USD 6 M entre 95-98 e o coeficiente de importações subiu de 5,5% em 90-93 para 7,2% em 95-97.

A abertura ao capital financeiro ocorreu também no início dos anos 90, com a criação de condições para que o país pudesse aproveitar as facilidades de acesso ao mercado internacional de capitais. Deveu-se, em especial, ao resultado de mudanças na legislação nacional e nos preços relativamente baixos do capital social das empresas nacionais.

As privatizações são analisadas em função do número de empresas, ativos vendidos e transferência de dívidas. Conclui que foi um dos maiores processos de privatização no mundo.

O gasto governamental não foi reduzido com a estabilização, embora já houvesse sido reduzido antes. Ademais, as taxas de juros se mantiveram elevadas.

A estabilidade induziu a criação de novos mecanismos de controle sobre o sistema financeiro. O crédito ao setor privado se quadruplicou e o governo se viu obrigado a intervir em várias instituições.

Os programas sociais foram financiados com transferências monetárias, descentralizando as responsabilidades através da atribuição de competências a estados e municípios. Ao final da década, os programas se tornaram mais focalizados em recursos humanos, assistência social e programas de luta contra a pobreza.

A reforma da previdência social se reduziu à definição de um teto para aposentadorias, idade mínima e taxa de militares, apesar da necessidade “patente” desde meados da década de 80.

As inversões industriais se concentraram na modernização, com expansão limitada da capacidade produtiva em determinados setores.

O padrão de desenvolvimento produtivo foi condicionado pelo padrão de especialização das exportações em produtos intensivos em mão-de-obra e recursos naturais.

Os empregos migraram do setor industrial para o comercial e de serviços, devido ao aumento da produtividade na indústria.

Finalmente, o setor agrícola possibilitou o aumento da oferta de alimentos a preços baixos, em particular, devido ao aumento de produtividade.

Apesar destas reformas, ainda há determinadas reformas da Primeira Geração ainda incompletas (por exemplo, a reforma da previdência). Apesar disso, o novo modelo de desenvolvimento apresenta tendência de déficits estruturais consideráveis. Ainda, o mercado de trabalho continua de certa forma excessivamente regulamentado. Finalmente, um último grupo de reformas reside na modernização do aparato judiciário devido ao seu custo e eficiência.

Em 2003, surge a avaliação de **Williamson** sobre o *Consenso*, publicada no livro de Kubzysky (2003). Nele, o autor do termo escreve um tópico de capítulo intitulado *Did the Washington Consensus Fail?* É a partir desta avaliação do próprio autor que se extraiu o resumo que se segue.

Dado o caráter conclusivo do texto, entretanto, o autor se limita a alguns comentários sobre a implantação da teoria que sugeriu nos anos 80. Um dos argumentos que utiliza para defender as atribuições que lhe foram feitas pelos críticos reside exatamente na assunção de não-identidade entre o neoliberalismo e o que chamou de *Consenso de Washington*.

De fato, dialoga, especialmente, com Stiglitz, cuja crítica - assume - não reside nas políticas consensuais, mas na implantação de um modelo que não fora sugerido por Washington (ao menos o sugerido pelo autor).

O autor explicita que a tentativa de se implantar políticas próximas ao sugerido, de fato, ocorreu (de forma generalizada, nos países latino-americanos em geral) e que não trouxeram consigo os resultados previstos.

“A decade ago many countries, especially in Latin America, were attempting to implement an agenda much closer to what I meant by the Washington Consensus [...] The results have been disappointing, to say the least [...]” (*Did the Washington Consensus Fail?* pg. 2)

Por fim, identifica três razões para tal desempenho macroeconômico da América Latina nos anos 90. São elas:

- (i) Surely the factor that has been most damaging to economic growth is the series of crises that emerging markets have suffered, starting with that in Mexico at the end of 1994.
- (ii) A second reason that outcomes did not match the hopes of a decade ago is that reforms were incomplete, in two ways. For one thing, some of the "first-generation reforms" were neglected (perhaps most conspicuously regarding the labor market, which has remained strongly dualistic everywhere, resulting in ever-growing informality) or incomplete (e.g. with regard to fiscal reform, where the massive budget deficits were eliminated but opportunity was not taken of the good times to run budget surpluses that would allow deficit spending in bad

times). In addition, there is a whole generation of so-called "second-generation reforms", involving the strengthening of institutions, that is necessary to allow full advantage to be taken of the first-generation reforms.

- (iii) And a third reason for disappointing performance is that the objective that underlay the Washington Consensus was excessively narrow. It consisted in accelerating growth without worsening income distribution, which was as much as I judged official Washington would subscribe to in 1989.

(Williamson, 2003 Appendix Our Agenda and the Washington Consensus. In.: Williamson, *After the Washington Consensus*)

Dentre as razões identificadas, inclui-se uma cuja relevância para o desenvolvimento desta pesquisa impede desconsideração. Trata-se da incompletude da implantação das reformas, sugerida no segundo item. Assim, Williamson defende que as "first-generation reforms were neglected [...] or incomplete" (*ibidem*, 8900938), justificando tais características através da evolução insuficiente das reformas fiscais (impedindo provisão de orçamento para futuros déficits durante "bad times") e trabalhistas (frente ao aumento da informalidade). Assim, avalia a implantação como incompleta (em referência aos países latino-americanos), mensurando-a através de dois indicadores.

4. A Escolha de uma Metodologia

Dentre as diversas formas de se mensurar a implementação das reformas *neoliberais* na década de noventa brasileira, optou-se pelo índice proposto por Lora por (i) ser proposta do IADB, um dos co-responsáveis pela elaboração do *Consenso*; (ii) seu cálculo relativamente objetivo e simples; (iii) possibilitar a comparação temporal e espacial; e (iv) ser aceito no meio acadêmico (Baumann, 2002; IMF, 2002; Williamson, 2004).

A escolha deste índice se baseia muito mais na legitimidade conferida ao seu uso por Williamson, que por qualquer afinidade a sua formulação teórica.

Capítulo 5: Metodologia

It should be noted that the index seeks only to measure the neutrality of policies. This is based on the assumption that the primary objective of structural reforms in the economic realm has been the pursuit of greater efficiency in the allocation of productive resources by eliminating or reducing the distortions caused by policies that limit the operation of markets or that impose costs on transactions or productive activities.

Eduardo Lora, 2001

Dos diversos métodos utilizados pelos diversos autores para avaliar a implantação do *Consenso*, muitos se resumem à percepção individual. Ainda que aceitável (e, em muitas vezes, conclusivo), o argumento peca pela subjetividade.

O objetivo deste trabalho reside na avaliação objetiva, através da análise de indicadores. Assim, parece que dos textos mencionados, restam apenas os textos de Williamson (ainda assim, os escritos em 1990), Lora (1997), Mercadante (1997) e Baumann (2002). Estes são base para a elaboração de indicadores a serem calculados para o caso brasileiro, objetos desta pesquisa.

1. Cálculo do Índice

O índice proposto por Lora refletiria 5 áreas de reforma: (i) Política Comercial; (ii) Política Tributária; (iii) Política Financeira; (iv) Privatization; e (v) Legislação Trabalhista.

O índice varia de 0 a 1, em que 0 se trata do caso em que as reformas não tivessem sido implementadas e 1 o caso em que a implementação fosse plena. Propõe-se refletir o grau de

"neutrality of economic policies in these five areas on a scale of from 0 to 1 for each policy variable (usually there is more than one policy variable in each of the areas) utilizing the worst and the best observations of this variable in the entire sample of countries and years. The total structural policy index is the simple average of the indices of the five areas, which are in turn the simple average of the indices for the policy variables in question" (Lora, 1997: 16).

Assim, o índice não examina todas os instrumentos de política sugerida, mas considera algumas áreas mais importantes e delimita um núcleo suficiente para que se considere tais reformas como implementadas ou seu grau de implantação. Para cada uma das áreas consideradas, calcula um indicador preliminar para avaliar implantação desta área através de outros indicadores mais diretos (discriminados abaixo).

Para avaliar a evolução das políticas comerciais, propõe-se o uso de dois indicadores: (i) tarifa média; e (ii) dispersão tarifária. Lora identifica a dificuldade em se mensurar este indicador devido à mensuração de restrições não tarifárias. Poder-se-ia utilizar algumas *proxies*, como diferenciais de troca, mas optou-se por não as utilizar devido ao foco em políticas, e não em resultados.

Uma segunda área considerada, a política tributária, combina os seguintes indicadores: (i) Maximum Marginal Corporate Income Tax Rate; (ii) Maximum Marginal Personal Income Tax Rate, (iii) Basic Value-Added Tax Rate; e, para países em que tais informações estiverem disponíveis, (iv) Productivity of Value Added Tax (defined as the relationship between the basic tax and amount collected expressed as a percentage of GDP).

A política financeira é avaliada através de quatro indicadores (i) market-determined rates on deposits (on a discrete scale ranging from 0 to 2); (ii) market-determined interest rates on loans (idem), (iii) real reserve ratio level of bank deposits; e (iv) quality of banking and financing supervision (on a discrete and subjective scale of from 0 to 2).

O único indicador utilizado para mensurar a evolução das privatizações é o esforço de privatização medido pela receita acumulada (cumulative revenues) advinda das preivatizações (desde 1988) como proporção do Investimento Público Médio entre 1985 e 1987. Utiliza-se o acumulado, e não o fluxo, devido à intenção de se medir a magnitude dos ativos abertos à privatização. O indicador ideal seria a porcentagem de ativos físicos de cada país que passou a ser propriedade do setor privado, mas essas informações não costumam estar disponíveis.

Finalmente, Lora considera a legislação trabalhista como um indicador relevante para o índice. Nesta área, a flexibilidade da legislação é considerada nos seguintes aspectos, avaliada sob critério objetivo em escala objetiva de 0 a 2: (i)

hiring, (ii) costs of dismissal after one year of work, (iii) costs of dismissal after ten years of work, (iv) extra costs for overtime pay, and (v) social security contributions.

O cálculo do índice é dado pela Equação 1, média simples dos índices relacionados nas equações seguintes (Equação 15). O índice varia de 0 a 1 e cada índice se refere à média simples dos dados acima discriminados.

$$L = f(\text{Trd}; \text{Tax}; \text{Fin}; \text{Pri}; \text{Wok}) = \text{[Sum (Trd; Tax; Fin; Pri; Wok)] / [5]} \quad (\text{Equação 15})$$

O Índice de Lora (L) é encontrado a partir da média simples (Equação 16) entre os Índices Intermediários (II). Estes, por sua vez, são formados a partir da média simples (Equação 16) de seus respectivos Índices Básicos (Ib). Os Índices Básicos, por outro lado, são formados a partir da comparação entre os melhores resultados entre todos os países considerados em todos os anos considerados (1985-1999) e o resultado observado para cada país em cada ano.

Na (Equação 16), considera-se L o Índice de Lora; T o Índice de Comércio; Lb o Índice de Trabalho; t o Índice de Reforma Tributária; P o Índice de Privatização; e F o Índice de Reforma Financeira.

$$L = \text{Média} (T + Lb + t + P + F) \quad (\text{Equação 16})$$

Da mesma forma, os Índices Intermediários (T , Lb , t , P e F) são encontrados pela média simples de seus componentes, os respectivos Índices Básicos.

$$II = \text{Média} (Ib_1; Ib_2; \dots ; Ib_n) \quad (\text{Equação 17})$$

Finalmente, para os Índices Básicos, há duas formas de se os calcular, dependendo de sua orientação, ou seja, se se considera o valor máximo (ou o mínimo) como o ideal (detalhados na **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**). Assim, para os casos em que se considera o valor máximo como ideal, utiliza-se a Equação 18. Para o outro caso, a Equação 19.

$$I_{it} = (X_{it} - m) / (M - m) \quad (\text{Equação 18})$$

Em ambas, o Índice Básico (*Ib*) para o país *i* no ano *t* é função do valor do país *i* no tempo *t*, do valor mínimo observado em todos os países em todos os anos (*m*), e o valor máximo observado em todos os países em todos os anos (*M*).

$$I_{it} = (M_{it} - X_{it}) / (M_{it} - m_{it}) \quad (\text{Equação 19})$$

Os casos em que se considerou vantajoso a diminuição ou aumento do indicador se encontram discriminados na próxima seção (mais especificamente, na **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**).

2. Dados

Os indicadores disponibilizados por Lora (Anexo 1) objetivam uma comparação, entre os diversos países da América Latina, sobre a implementação de instrumentos de política (e não resultados de políticas).

A dificuldade de se estruturar séries temporais tão longas e com tantos países que sejam comparáveis entre si forçou a interpolação e a utilização de métodos econométricos (mínimos quadrados) para estimar alguns dados que não se encontram disponíveis. Estes casos se encontram em negrito nas Tabelas disponibilizadas no Apêndice 1.

Quadro 2 Estrutura do Índice de Lora

Área	Indicadores	Δ	Ideal	Fonte
1 Política Comercial	1.1 Tarifa Média	0-1	Menor	OAS Research Project, IDB e WB (World Development Indicators)
	2.2 Dispersão Tarifária	0-1	Menor	OAS Research Project, IDB e WB (World Development Indicators)**
2 Política Tributária	2.1 Maximum Marginal Corporate Income Tax Rate	0-1	Menor	International Tax Summaries, World Wide Summary

	2.2 Maximum Marginal Personal Income Tax Rate	0-1	Menor	World Wide Summary
	2.3 Basic Value-Added Tax Rate	0-1	Menor	World Wide Summary
	2.4 Productivity of Value-Added Tax	0-1	Menor	Government Financial Statistic Yearbook
	3.1 Market-Determined Rates on Deposits	0-1	Menor	IMF (International Financial Statistics Yearbook)
	3.2 Market-Determined Interest Rates on Loans	0-1	Menor	Inter-American Development Bank
3 Política Financeira	3.3 Real Reserve Ratio Level of Bank Deposits	0-1	Menor	
	3.4 Quality of Banking and Financing Supervision	0-1*	Maior	Barth (2001) <i>apud</i> Lora (2002)
4 Privatização	4.1 [Receita acumulada de privatizações (desde 1988)] / [Investimento Público Médio (1985-1987)]	0-1	Maior	World Bank International Economics Department
	5.1 Hiring	0-1	Menor	IDB (1996) <i>apud</i> Lora (2002)
	5.2 Costs of Dismissal after 1-Year of Work	0-1	Menor	Heckman and Pagés (2000)
5 Legislação Trabalhista	5.3 Costs of Dismissal after 10-Years of Work	0-1	Menor	<i>apud</i> Lora (2002)
	5.4 Extra Costs for Overtime Pay	0-1	Menor	Social Security Programs Throughout the World (US Dept)
	5.5 Social Security Contributions	0-1	Menor	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

* Discrete and subjective scale.

** Alguns dados foram estimados e se encontram em negrito nas tabelas do Apêndice 1.

3. Limitações do Índice e Algumas Críticas Cabíveis

Antes de se passar ao objetivo final deste trabalho, cabe algum comentário acerca das críticas à metodologia utilizada. As críticas mais prováveis e cabíveis residem no indicador utilizado. Primeiro, quanto à limitação do indicador, seja ela quantitativa (ponderação dos Índices Intermediários por amplitude) ou qualitativa (desconsidera a coesão das políticas), interna (consistência do indicador e sua

construção) ou externa (seleção das variáveis e forma de cálculo). Ora, toda construção estatística está sujeita a determinadas arbitrariedades inerente à agregação.

Especificamente, o Índice de Lora reflete um julgamento de relevância de variáveis. Entre suas limitações, pode-se citar: (i) a abrangência relativa do índice (não avalia todas as áreas sugeridas pelo *Consenso* no Quadro 3); e (ii) não reflete criticamente a natureza das reformas, baseando-se em índices de política que podem não ter os efeitos desejados (auto-crítica do próprio Lora, 1997:4).

A utilização do índice pode servir de base de avaliação para determinadas políticas, mas dificilmente refletirá integralmente a implementação do *Consenso* entendido por Williamson (1990).

Ora, as áreas desconsideradas efetivamente consistem apenas na Propriedade Intelectual e no Gasto Público. Indiretamente, consideram-se as outras áreas através de indicadores de política econômica, e não de resultado (ou seja, em vez de se considerar os fluxos de IDE, consideram-se fatores que o influenciam). Pode-se questionar se a Disciplina Fiscal (considera apenas arrecadação) e a Desregulação (intrínseca a diversos indicadores) esteja suficientemente considerada, mas se trata de áreas de difícil mensuração objetiva.

Quadro 3 Áreas Desconsideradas por *L*

<p>Fiscal Discipline: apenas com tributação, mas não com déficits governamentais; Public Expenditure: Gasto em educação, saúde e infra; Exchange Rate: saldos da balança comercial devem ocorrer através do aumento das exportações e não queda das importações; Investimento Direto Estrangeiro: considera liberdade de juros e requisitos de Basiléia. Assim, pode-se sugerir que estes indicam estímulo ou desestímulo ao IDE, embora não suficientes; Desregulação: Desconsidera; Propriedade Intelectual: Desconsidera.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de Lora (2001) e Williamson (1987).

Por outro lado, a utilização da metodologia (ou ao menos os mesmos dados e uma construção adaptada) traz benefícios. Primeiro, porque é uma metodologia amplamente utilizada¹² porque: (i) o índice foi proposto pelo IADB, um dos co-

¹² Tal como exposto em TD03, "(i) o índice foi proposto pelo IADB, um dos co-responsáveis pela elaboração do *Consenso*; (ii) é fundamentalmente objetivo; (iii) de cálculo relativamente fácil; (iv) possibilita a comparação; e (v) é aceito no meio acadêmico (Baumann, 2002 e IMF, 2002)".

responsáveis pela elaboração do *Consenso*; (ii) é fundamentalmente objetivo; (iii) de cálculo relativamente fácil; (iv) possibilita a comparação; e (v) é aceito no meio acadêmico (Baumann, 2002; IMF, 2002; e Williamson e Rubzinsky, 2003).

Depois, porque possibilita a avaliação almejada na pesquisa, ainda que imperfeita e passível de críticas.

Finalmente, é preciso ressaltar que se trabalha com dados secundários já calculados (e retirados da fonte primária respectiva) por Lora (2002). Neste trabalho, buscou-se apenas analisar a evolução individual do Brasil, descendo um nível de abstração da análise de Lora, para o caso específico brasileiro. Assim, se incorporou parte da análise realizada pelo autor, a partir da opção explícita de não se repetir suas conclusões acerca de um objeto que não o deste trabalho.

Capítulo 6: Índice Geral

Since the mid-1980s a profound change of direction in the structural policies of the region has taken place. The development model based on protecting national markets and state intervention was replaced by a set of policies aimed primarily at seeking to improve efficiency, facilitate the operation of markets, and reduce the distorting effects of state intervention in economic activities.

Eduardo Lora, 2001

Lora (2001) calculou seu índice proposto para 19 países em 15 anos e concluiu que as reformas avançaram na região significativamente, ainda que não homogeneamente.

“The total structural reforms index, which combines these five policy areas for 16 Latin American countries, rose from 0.34 in 1985 to 0.58 at the end of the 1990s. This advance means a significant increase, even though a very wide range of structural reforms remains unexploited” (Lora, 2001: 21).

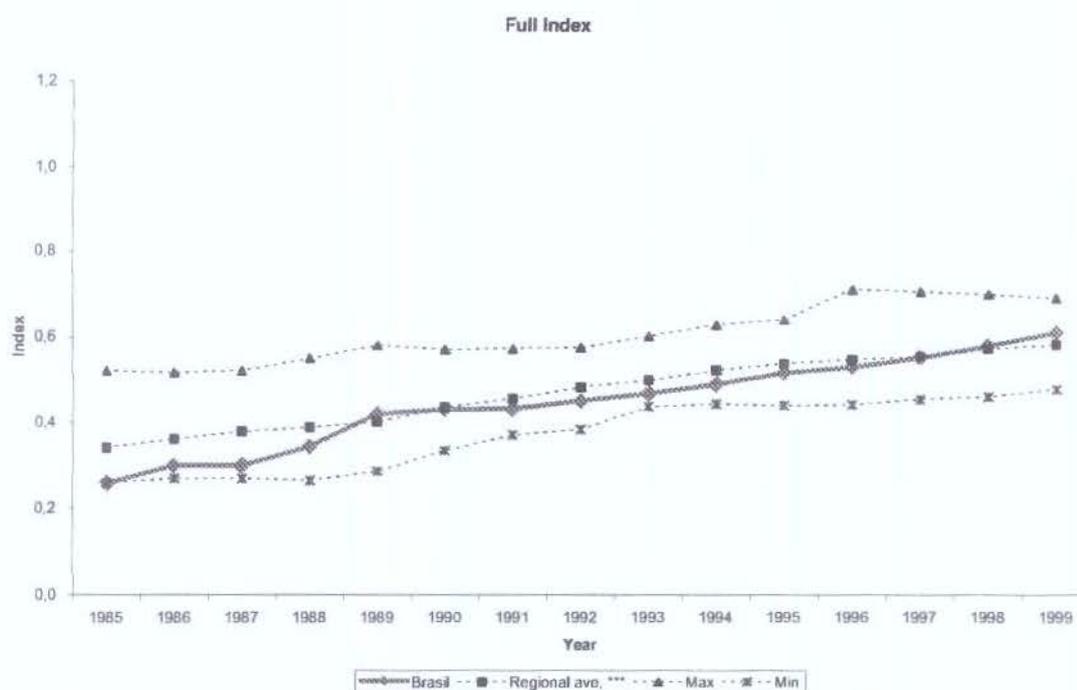
Analisa-se a seguir a evolução do Índice de Lora calculado para o Brasil. Logicamente, não se reproduz a análise de Lora (que enfoca a evolução das reformas na América Latina), mas se analisa a evolução específica das reformas ocorridas no Brasil (ainda que se utilizando da metodologia proposta por e exposta em Lora).

O desempenho das reformas brasileiras em relação aos outros países comparados se manteve próximo à média, ultrapassando-a apenas em 1997 (exceto por 1989). Ao se desagregar as informações sugeridas no Gráfico 1, pode-se observar algumas conclusões.

Em relação à evolução temporal do índice brasileiro, pode-se observar três períodos. Primeiro, entre 1985 e 1989, quando o índice brasileiro sofre um crescimento abrupto. Esta evolução pode ser justificada pelo padrão de crescimento anterior voltado para o mercado interno. Assim, pequenas variações ocorridas ainda no governo Sarney influenciam o índice mais vigorosamente do que sua influência sobre a evolução posterior. Num segundo momento, que se delimita pelos governos Collor e Itamar, nota-se um crescimento modesto do índice em patamar próximo à média dos países latino-americanos. Finalmente, pode-se observar o crescimento persistente e

gradual do índice no governo FHC, ultrapassando a média da amostra apenas em 1997.

Gráfico 1 Índice de Lora: Brasil, Média, Mínimo, Máximo

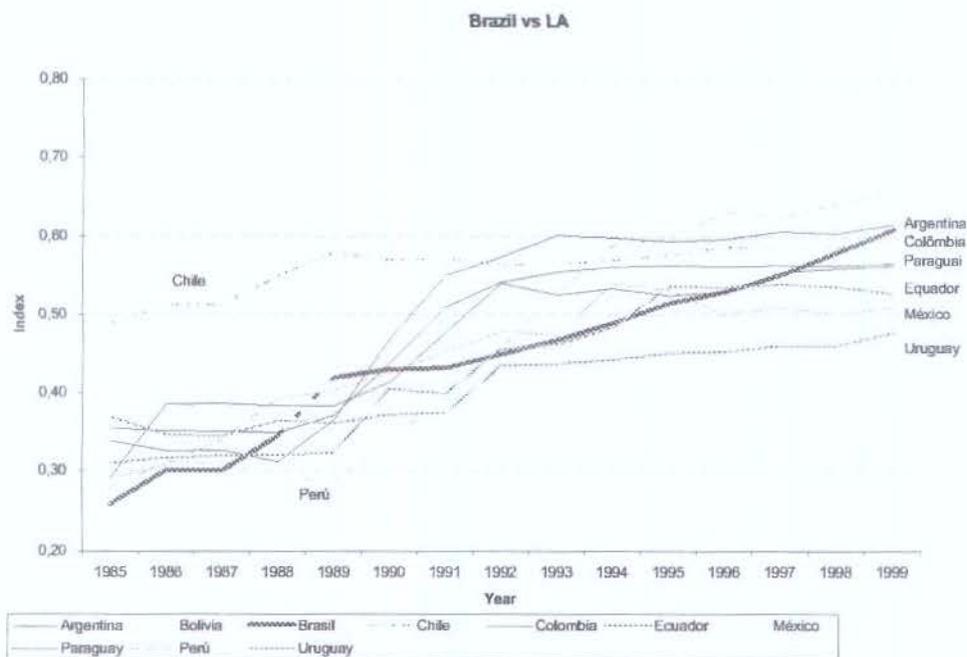


Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001)¹³.

Uma segunda conclusão que se manifesta desde já consiste no patamar anterior e posterior do índice no período analisado. Ou seja, o Brasil parte como um dos países em que as reformas se haviam efetivado menos em meados dos anos 80 para um dos (três) países em que as reformas sugeridas por Washington mais avançaram (). Assim, dada conclusão de Lora acerca do andamento das reformas *neoliberais* na América Latina, pode-se considerar a evolução da política econômica brasileira, tal como sugerida pela análise deste índice, como digna do título.

¹³ Nos gráficos abaixo, denomina-se valor mínimo e máximo o valor encontrado em cada ano entre todos os países e não o valor de apenas um dos países que se destacou acima ou abaixo de todos os outros.

Gráfico 2 Índice de Lora: Brasil e Outros Países Seleccionados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

Finalmente, pode-se observar o padrão reformista do Brasil em relação aos outros países da América Latina. Aparentemente, pode-se dividir a evolução da política econômica dos países latino-americanos em três grupos: (i) exceções (Chile e Peru); (ii) crescimento gradual (Ecuador, México e Uruguai) e (iii) crescimento com salto nos 90 (Argentina, Colômbia e Paraguai). O Brasil parece se enquadrar no grupo de excepcionais. As reformas, tal como mensuradas pelo Índice *L*, se iniciam no Brasil já na década de 80, mas de um patamar muito inferior à média dos países latino-americanos. Ainda assim, persiste a resistência até 1990, evoluindo sem uma tendência consistente explícita. A partir de então, entretanto, o índice cresce constantemente, senão pela inversão de 1991. Além disso, as reformas se mantêm durante toda a década de 90 brasileira, enquanto a partir de 1997, aproximadamente, quase todos os países latino-americanos já haviam, senão revertido¹⁴, ao menos interrompido a evolução das políticas reformistas¹⁵. Partindo-se dessa observação ampla das reformas

¹⁴ Como é o caso do México.

¹⁵ À exceção da Bolívia e, obviamente, o Brasil.

implementadas no Brasil em relação aos países considerados da América Latina, pode-se notar o caráter tardio da implementação do neoliberalismo no Brasil.

Tabela 3 Variação do Índice de Lora

($L_{99} - L_{85}$, em ordem decrescente)

País	1985	1999	Delta
Bolívia	0,2896	0,6903	0,4006
Perú	0,2788	0,6591	0,3803
Brasil	0,2591	0,6100	0,3509
Argentina	0,3378	0,6162	0,2784
Colômbia	0,2914	0,5623	0,2708
Jamaica	0,3975	0,6656	0,2681
Costa Rica	0,3056	0,5565	0,2509
Guatemala	0,3437	0,5924	0,2487
Venezuela	0,2837	0,5142	0,2305
México	0,2899	0,5107	0,2208
Ecuador	0,3093	0,5277	0,2184
El Salvador	0,3487	0,5665	0,2178
Paraguai	0,3546	0,5658	0,2112
Chile	0,4882	0,6056	0,1174
Trinidad y Tobago	0,5203	0,6314	0,1111
Uruguai	0,3689	0,4771	0,1082

Fonte: Elaboração própria a partir de Lora (2001)

Lora (2002: 22) constatou que “the advance of the reforms has been more uneven among areas of reform than among countries [...] The potential existing in 1985 has been most notably exploited in the areas of trade and finance [...] Progress has not been so deep in other areas”.

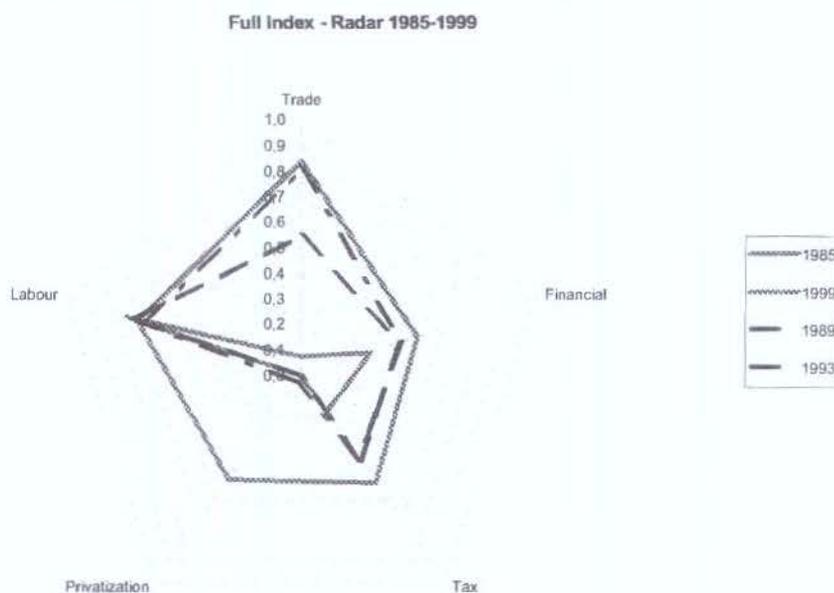
Ao se observar a composição do índice para o caso brasileiro, pode-se notar avanços pouco homogêneo entre as diversas áreas (

). Observa-se disparidade considerável entre os índices constitutivos e entre os períodos considerados. Ademais, dada a ponderação simples utilizada por Lora para a composição do índice, o papel de determinadas reformas no índice final pode parecer pouco relevante¹⁶. Mas a análise desagregada do índice revela a magnitude distinta de

¹⁶ Aqui cabe notar duas características do índice L . Primeiro, que toma como base de comparação (extremos) valores máximos e mínimos entre todos os países em todos os anos. O que significa que reflete apenas a magnitude da implementação das reformas em relação ao país que mais avançou e ao

determinadas áreas de reforma (em especial, quanto à privatização, como se nota adiante).

Gráfico 3 Evolução no Tempo por Área de Reforma
(Índice Intermediário para anos seleccionados)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

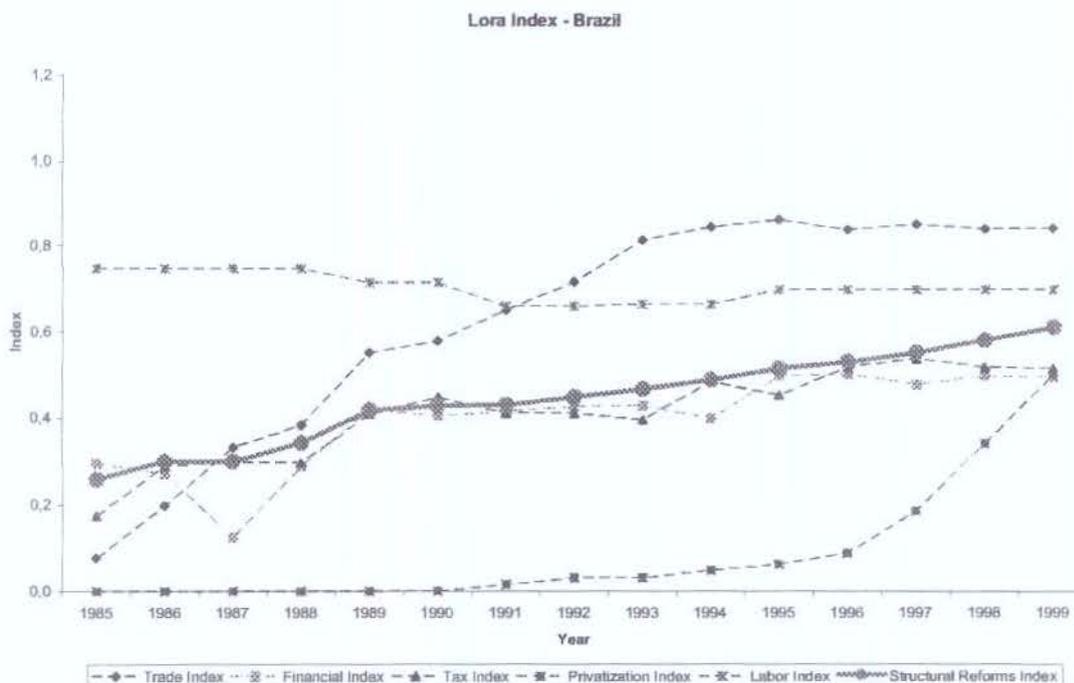
Assim, a partir do
, numa análise mais detalhada, pode-se inferir que, apesar da evolução gradual do índice L , a evolução temporal dos índices intermediários é bastante heterogênea e marca períodos coincidentes aos períodos presidenciais.

De modo geral, o Índice de Comércio sustentou o crescimento nos dois primeiros períodos e o de privatizações a evolução do último período. A partir de 1994, exceto pelas privatizações, todos os índices parecem já bastante estáveis.

que menos avançou. Depois, que a ponderação simples, por definição, atribui peso igual aos índices intermediários. Mas estes dependem, pela característica anterior, da amplitude dos extremos. Assim, o desempenho brasileiro, medido pelo índice L , é muito sensível ao desempenho dos países que mais avançaram com as reformas e dos que menos. Vale notar que este método satisfaz perfeitamente as necessidades de Lora (2001).

Mesmo os Índices de Finanças e Fiscal mantêm um mesmo patamar, ainda que intercalando seu crescimento respectivo.

Gráfico 4 Composição do Índice de Lora para o Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

Não parece ter havido grande esforço governamental (federal) nas reformas trabalhistas. Pelo contrário, o valor do índice calculado em 1985 é ainda superior ao de 1999. Por outro lado, o ritmo das reformas em relação às privatizações se concentrou nos últimos três anos da década de 90 (1997-2000). A reforma comercial também se aprofundara, mas já se estabilizou em 1993. As outras áreas de reformas, no entanto, aparentemente seguiram um trajeto relativamente estável (e crescente).

Ao se analisar a evolução de cada um dos componentes do índice de Lora no tempo “contínuo” (anualmente), entretanto, pode-se observar o papel da ponderação simples e da construção do índice em relação aos valores extremos da matriz dos países em quinze anos.

Este é o objetivo das próximas cinco partes.

1. Reforma Comercial

Apesar da abertura comercial ter-se iniciado ainda no Governo Sarney (1985-1989), foi intensificada efetivamente pelo Governo Collor (1990-1992). Baseia-se numa Nova Ordem Internacional, a que se convencionou denominar globalização, que consiste em, entre outros, na integração comercial internacional através de acordos de livre-comércio aduaneiro (sejam bilaterais, multilaterais, uniões aduaneiras ou mercados comuns).

Num período anterior (1957-1988), a estrutura tarifária brasileira se atrelava à política interna de industrialização por substituição de importações. Assim, caracterizava-se pela alta dispersão, média e moda das tarifas.

Desde 1988, iniciou-se um amplo processo de liberalização comercial que tornou a estrutura protecionista mais transparente, eliminaram-se barreiras não-tarifárias, e reduziu-se gradualmente o nível de proteção à indústria nacional.

Mas é apenas em 1990 que se instituiu a Política Industrial e de Comércio Exterior, extinguindo grande parte das barreiras não-tarifárias remanescentes e definindo um cronograma para a redução das tarifas de importação. Segundo este, as tarifas seriam gradualmente reduzidas até 1994, quando a tarifa máxima reduzir-se-ia a 40%, com média de 14%, moda de 20% e desvio-padrão inferior a 8%. A estrutura tarifária sugerida para 1994 foi antecipada para outubro/1992 (Quadro 4).

Quadro 4 Estrutura Tarifária em 1992

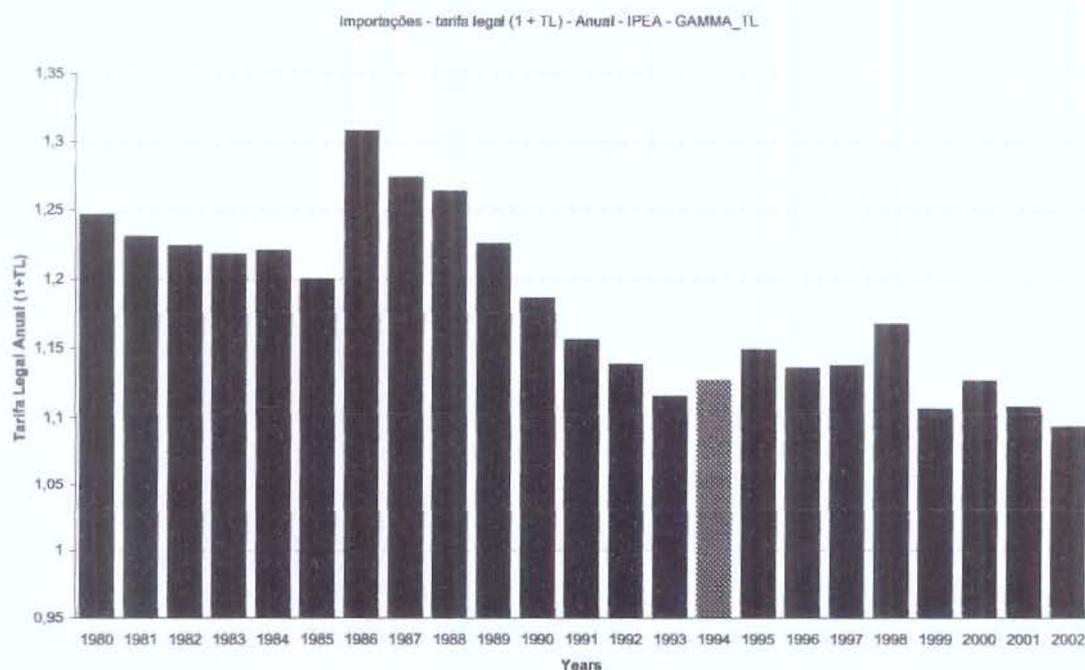
Alíquota	Setores
0%	Produtos sem similar nacional, com nítida vantagem comparativa e proteção natural elevada ou commodities de baixo valor agregado.
5%	Produtos que já possuíam esse nível tarifário em 1990.
10-15%	Setores intensivos em insumos com tarifa nula.
20%	Maior parte dos produtos manufaturados
30%	Indústrias de química fina, trigo, massas, toca-discos, videocassete e aparelhos de som.
35%	Setor automobilístico.
40%	Setor de Informática.

Fonte: Elaboração própria a partir de Verbug (1999).

A partir de 1995, com a implementação do Plano Real, a estrutura alfandegária passou a depender da Política de Estabilização e da proteção (“mesmo que moderada”) a setores mais afetados pela recente abertura (Verbug, 1999: 47). De fato, a alíquota média do período decresce consistentemente de 1989 até 1995, revertendo-se esta tendência a partir de 1996 (Gráfico 5).

Gráfico 5 Tarifa Legal sobre Importações

(Imposto Calculado sobre Valor Tributável, de 1980 a 1999)



Fonte: Ipea, disponível em www.ipeadata.gov.br, 05/10/2004.

Obs.: Importações - tarifa legal (1 + TL) é o imposto calculado dividido pelo valor tributável. De periodicidade anual, é calculada pelo IPEA, a partir de dados de: para 1955-1995: Sâmy de Castro, Alexandre e Marco Antonio F. de H. Cavalcanti. Estimação de equações de exportações e importações para o Brasil - 1955/95. Rio de Janeiro: IPEA / Dimac, mar. 1997. (Texto para discussão, 469). A partir de 1996: Secretaria da Receita Federal.

Ao se analisar os dados desagregados (Tabela 4), entretanto, nota-se a diferença entre a evolução de tarifas entre os diferentes tipos de bens.

Tabela 4 Tarifa Legal de Importação

(TL+1)

Período	Bens Intermediários	Bens de Capital	Bens de Consumo
1980	1,36	1,49	1,68
1981	1,39	1,54	1,71
1982	1,40	1,54	1,77
1983	1,41	1,47	1,80
1984	1,38	1,50	1,66
1985	1,35	1,46	1,50
1986	1,37	1,47	1,44
1987	1,36	1,43	1,48
1988	1,24	1,35	1,44
1989	1,25	1,33	1,39
1990	1,21	1,30	1,36
1991	1,13	1,22	1,31
1992	1,11	1,19	1,26
1993	1,08	1,15	1,20
1994	1,09	1,13	1,18
1995	1,09	1,19	1,25
1996	1,09	1,12	1,25
1997	1,09	1,11	1,26
1998	1,12	1,16	1,27
1999	1,09	1,14	1,13

Fonte: Ipea, disponível em www.ipeadata.gov.br, em 05/10/2004.

Obs.: Metodologia e fontes explicadas em Gráfico 5.

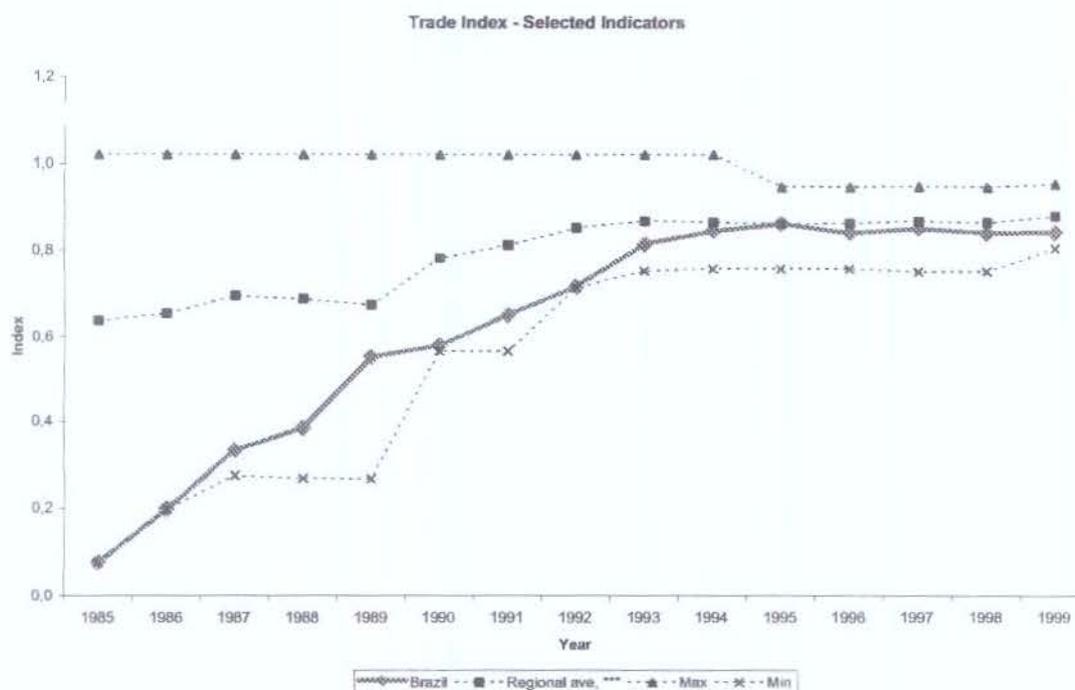
A tarifa média para bens de consumo e bens de capital sofreu reversão significativa em 1994, mas esta se manteve apenas para os bens de consumo. A tarifa para bens de capital após o pico em 1995, retorna ao patamar prévio em 1996-1997. A tarifa média para bens de consumo, por outro lado, mantém-se elevada até 1999.

Já a tarifa média para bens intermediários se mantém no mesmo patamar alcançado a partir de 1992. Em 1999, as tarifas médias caem para todos os tipos de bens novamente.

A evolução do Índice de Comércio em relação aos outros países surpreende. Primeiro, porque há uma certa convergência clara entre os extremos para um valor médio pouco superior a 0,8. Segundo, porque é apenas em 1995 que o Brasil alcança a

média latino-americana, mas não chega sequer a ultrapassar. Em diversos momentos (1985, 86, 90 e 92), o país detém o menor índice da amostra, apesar da gestão Collor.

Gráfico 6 Índice Intermediário: Reforma Comercial



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

Tal como demonstrado no Gráfico 5, o Índice Básico reflete a queda das tarifas médias de importação (Anexo 1). Além desta tendência, o outro Índice Básico para esta área (Comércio Exterior), a Dispersão Tarifária, também reflete tendência semelhante.

De certa forma, o Índice confirma a descrição de Verbug (1999). Embora óbvio, relevante ressaltar que, por se tratar de um índice (e de conseqüente abstração estatística), torna-se aceitável sua limitação em desconsiderar a organicidade das reformas, como suas conseqüências esperadas e desejadas sobre outros objetivos, tal como o combate à inflação.

2. Reforma Financeira

Por *Reforma Financeira* entendem-se duas áreas de política: a abertura da conta de capitais (desregulamentação das restrições aos afluxos de capital, tanto para entrada quanto para saída) e a abertura do mercado financeiro domésticos à atuação de instituições financeiras estrangeiras. Assim, aqui se trata destas duas áreas separadamente. Inicia-se com a exposição da abertura da conta de capitais. Num próximo momento, descreve-se brevemente a abertura do Sistema Financeiro Nacional (SFN) a instituições de capital não-nacional.

A abertura da conta de capital no Brasil ocorreu antes da estabilização macroeconômica (inflação e desajuste fiscal) e concomitantemente à abertura comercial.

Liberalização das Inward Transactions

Segundo Prates (1997: 104), o governo Collor seguiu, em linhas gerais, as “recomendações dos organismos multilaterais consolidadas no chamado ‘Consenso de Washington’”. A liberalização do primeiro nível da abertura financeira, as *inward transactions*, consistiu em redução de barreiras à entrada de investidores estrangeiros ao mercado de capitais doméstico e a ampliação do acesso de residentes a fontes de financiamento no exterior. Adaptou-se a legislação do país às exigências incipientes na década de 80 do mercado financeiro internacional, inserindo o país novamente neste mercado.

A ampliação do primeiro nível se iniciou com a autorização de emissão de *Commercial Papers* por instituições financeiras nacionais (Resolução n. 01.743/1990) e expandiu as opções disponíveis à captação de recursos no exterior e modificou prazos mínimos de captação e tributação (por exemplo, em 1991, o governo isentou essas operações de Imposto de Renda sobre juros). Mas tanto prazos de amortização e tributação incidentes sobre papéis emitidos no exterior não se submeterem à abertura. A partir de 1995, a intensificação da entrada de capitais se limitou a volumes que não comprometessem a estabilidade de preços e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Entretanto, o intenso afluxo de recursos externos decorrentes da emissão de títulos da dívida no mercado internacional está associado muito mais a condicionantes

exógenos ao país, embora a desregulamentação e a política macroeconômica tenham contribuído.

A abertura das bolsas nacionais ao investidor estrangeiro data de 1975¹⁷, embora esse tipo de investimento estivesse submetido à tributação na entrada, remuneração e saída. Desde a década de 80, consolida-se o predomínio do investimento de porta-fólio na América Latina. É apenas em 1987 que o Conselho Monetário Nacional (CMN) publica a Resolução 1.289, disciplinando o funcionamento e administração da SICE, e três anexos (respectivamente, I, II e III): Fundos de Investimento-Capital Estrangeiro (FICE) e as Carteiras de Títulos de Valores Mobiliários-Capital Estrangeiro (CVTM).

O Anexo II (FICE) define os “fundos de investimento em títulos e valores mobiliários organizados sob a forma de condomínio aberto (fundo aberto), constituídos no Brasil, cujas cotas podem ser adquiridas apenas por estrangeiros”. Por ser legalmente menos rígido, foi largamente utilizado até a abertura das bolsas ao investimento estrangeiro, em 1991.

Os Anexos I e II regulamentem “investimentos de porta-fólio estrangeiro de instituições constituídas no país” e o Anexo III regulamenta este “investimento através de carteiras de valores mobiliários mantidas no país por fundos criados e com cotas negociadas no exterior” (Prates, 1997: 113).

Finalmente, o Anexo IV regulamenta a participação de investidores institucionais estrangeiros em bolsas domésticas. Ao contrário dos anexos precedentes, o Anexo IV não se submetia à tributação sobre ganhos de capital, tornando os canais de investimentos de porta-fólio estrangeiros ainda mais flexíveis.

Além destes instrumentos, porém, se encontravam disponíveis aos tomadores nacionais alternativas de investimento, como moedas de privatização, debêntures, quotas do FAF e fundos de *commodities*. Gradualmente, até 1993, estas opções foram progressivamente reduzidas aos instrumentos previstos pelos Anexos. Simultaneamente à eliminação destes instrumentos, foi criado o Fundo de Renda Fixa

¹⁷ Através do decreto-lei n. 1401, que criou a Sociedade de Investimento de Capital Estrangeiro (SICE).

Capital-Estrangeiro (FRFCE), destinados à “captação de recursos externos para investimento em títulos do Tesouro Nacional ou Banco Central (mínimo de 35%) e em títulos de renda fixa emitidos por empresas e instituições financeiras sediadas no País” (Prates, 1997: 115). Isso permitia ao investidor estrangeiro aplicar em carteira rentável (dado o patamar de juros). Como o IOF não incide sobre o FRFCE, acabou substituindo títulos de renda fixa.

Prates (1997: 115) sugere que “na opinião das autoridades econômicas, os investimentos estrangeiros em ações têm impactos virtuosos sobre as bolsas de valores locais – aumento do volume negociado, da liquidez das ações, do valor de mercado – que acabam estimulando a utilização do mercado primário de ações com fonte de financiamento das empresas”.

Assim, criaram-se diversos canais ao investimento de porta-fólio estrangeiro com diferentes rentabilidades e composições de carteira.

Liberalização das Outward Transactions

As *outward transactions* se beneficiaram inicialmente já em 1989, com a criação do mercado de câmbio flutuante, viabilizando o segundo e terceiro nível de abertura financeira e a conversibilidade da Conta Corrente. Uma vez flutuante, o câmbio permite a não-intervenção da autoridade monetária sobre o mercado de câmbio e conseqüente manutenção do estoque de divisas. Por outro lado, ampliam-se as transações externas, no caso, principalmente as turísticas, unilaterais e investimentos brasileiros no exterior.

Já em maio/1996, o Bacen “efetuiu a desregulamentação praticamente total do mercado de câmbio flutuante” (Prates, 1997: 118), permanecendo exigência de registro apenas para remessas em espécie acima de USD 10.000. As condições para remessa de divisas por não residentes também foram flexibilizadas. O Bacen autorizou instituições credenciadas a negociar divisas com instituições externas, através de contas em bancos domésticos (nacionais ou não).

Dada essa nova regulamentação, expandiu-se consideravelmente a liberdade à movimentação de capitais. Durante a década de 90, entretanto, introduziram-se restrições para coibir a remessa de divisas ilegais e arbitragem no mercado externo.

Quanto à conversibilidade da conta corrente, decorreu expressivamente da progressiva flexibilização dos pagamentos de serviços de fatores. Além da eliminação de restrições à remessa, simplificaram-se os procedimentos e se eliminou o Imposto de Renda sobre elas em 1992. E a completa liberalização das transações em serviços de fatores ocorreu gradualmente, com a revogação da centralização cambial e conseqüente renegociação definitiva da dívida em 1994. Já no início da década, os fluxos de financiamento voluntários foram restabelecidos.

Finalmente, o terceiro nível (conversibilidade interna da moeda) avançou a partir da flutuação cambial, seguindo até a autorização a instituições financeiras a manter posições compradas ilimitadas em moeda estrangeira. Completava-se assim o terceiro nível da abertura financeira.

Abertura Institucional: Mudança na Legislação sobre o Capital Estrangeiro

O Sistema Financeiro Nacional (neste abreviado como SFN) foi afetado estruturalmente durante a década de 1990 pelas reformas desenvolvidas pelo governo brasileiro. Dentre as diversas mudanças, três delas se destacam. Em especial, devido às conseqüências que trouxeram consigo. São elas: o programa PROER/PROES de saneamento do SFN; a crise financeira-cambial de 1999; e a abertura financeira.

A abertura exigiu ajustes à Constituição e à promulgação de leis complementares para que os bancos estrangeiros pudessem atuar no Brasil de forma mais abrangente. São esses os ajustes destacados abaixo.

Desde 1962, a Lei 4.131 utiliza-se do princípio da reciprocidade para regular das instituições estrangeiras atuantes no SFN, estabelecendo que “aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil” seriam aplicadas as “mesmas vedações ou restrições” que a legislação de seus países de origem impunha aos bancos brasileiros que neles desejassem se estabelecer (Puga, 1999: 425). Além disso, a participação estrangeira no capital de instituições brasileiras se limitava a 50% do capital social e 1/3 do capital com direito a voto.

A Lei 4.595/64 proibia a entrada de instituições financeiras estrangeiras senão através de autorização prévia do Banco Central ou do poder legislativo. Mas a possibilidade de representação não se enquadrava nesta proibição. A Constituição

Federal de 1988 se absteve da discussão sobre o papel das instituições financeiras estrangeiras¹⁸.

Mas é apenas em 1995 que surge a Exposição de Motivos 311, editada pelo Ministério da Fazenda e aprovada pelo presidente da República, e estabelece a entrada e aumento da participação das instituições financeiras estrangeiras (IFE) no SFN como de “interesse nacional”. O argumento residia na “escassez de capitais nacionais; eficiência operacional e capacidade superior dos bancos estrangeiros; [...] e a introdução de novas tecnologias” (Puga, 1999:426).

Desde então, os pedidos de entrada das IFE no mercado brasileiro têm sido analisados e autorizados quando satisfazem o interesse e prioridades nacionais. Por isto, entende-se a liquidação de bancos em dificuldades, o fortalecimento do SFN e a reiteração da política externa de abertura financeira promovida pelo governo. Frente à demanda pela autorização para a atuação das IFE no mercado brasileiro, o Bacen tem cobrado um pedágio (o termo é de Puga) cujo valor depende da forma de entrada e capacidade aquisitiva da instituição entrante.

Assim, o mercado bancário brasileiro passou por um processo acelerado de desregulamentação e liberalização durante a década de 90, como estratégia de um projeto maior do governo brasileiro, aproveitando-se da demanda de bancos estrangeiros pela entrada no mercado brasileiro.

Expansão das Instituições Financeiras Estrangeiras (IFE)

A primeira IFE a ingressar no país após a Exposição de Motivos 311 foi o banco holandês Raibobank Nederlands, que já possuía escritório de representação no país. Desde então, entraram o Banco Comercial AS do Uruguai já em 1995, mais 13 instituições em 1996, e outras 13 em 1997. Destaca-se o caso do HSBC, que, com a aquisição do controle acionário do então falido e socorrido pelo PROER Bamerindus assumiu a liderança do setor, seja em ativos ou em extensão da rede bancária, ao menos até 1998.

¹⁸ O artigo 192 da Constituição Federal de 1988 disciplina o Sistema Financeiro Nacional e atribui à lei complementar a responsabilidade sobre a regulação das instituições atuantes no Brasil.

Tabela 5 Evolução do Número de Bancos Estrangeiros no Brasil

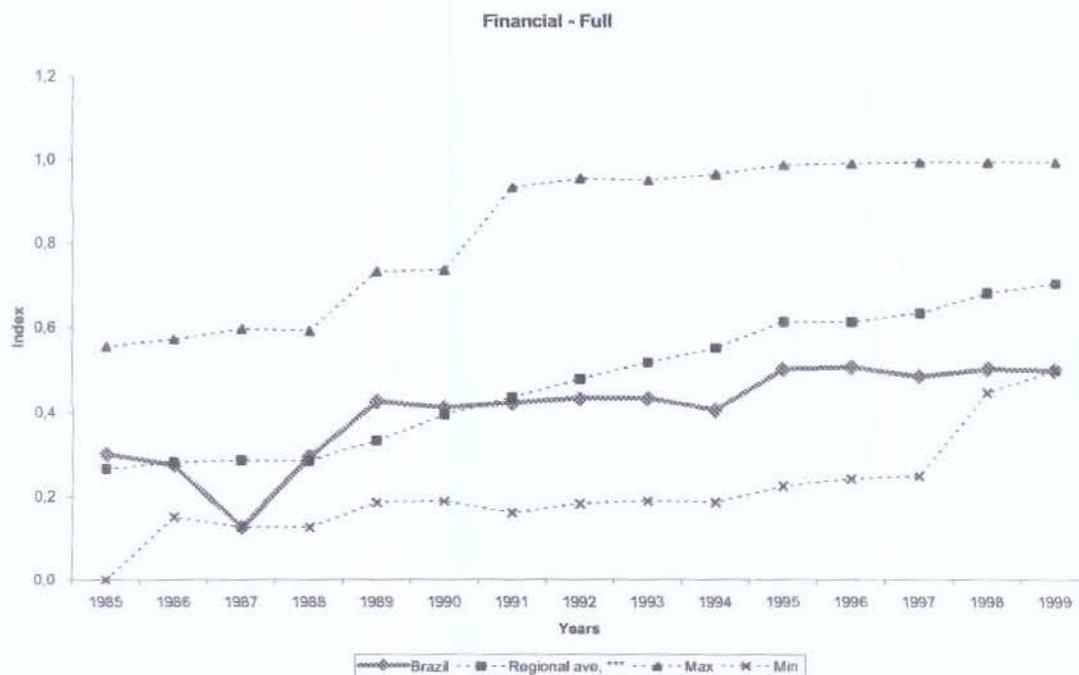
Tipos de Instituição	Jun/95	Dez/98
Filiais de Bancos Estrangeiros	17	16
Bancos Privados com Controle Estrangeiro	20	36
Total de Bancos Estrangeiros (A)	37	52
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais (B)	240	203
Participação dos Estrangeiros (A/B em %)	15,4	25,6

Fonte: Dados Brutos do Sisbacen; Elaborado por e Disponível em Puga (1999: 432).

A Tabela 5 mostra a evolução dos Bancos Estrangeiros (BE) no país. Nota-se um aumento significativo de sua participação entre junho/95 e dezembro/98. Houve, porém, redução (ainda que ligeira) do número de filiais destes mesmos bancos, e acréscimo de bancos nacionais com controle estrangeiro. Assim, o controle dos BE em relação aos nacionais cresceu de 15,4% para 25,6%.

Gráfico 7 Índice Intermediário: Reforma Financeira

(Índice Intermediário para 1985-1999)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

Além da entrada de BE no SFN, houve também ampliação dos BE já instalados no Brasil. Em especial, através de fusões e aquisições de bancos nacionais. Houve também a expansão destes mesmos BE em mercados não bancários, seja pela incorporação ou pela criação.

O Índice Financeiro parece se estabilizar a partir de 1989, alcançando novo patamar apenas em 1995. Interessante notar que não acompanhou a tendência da média. Isto porque, no caso brasileiro, os índices que compõem o Índice Intermediário Financeiro se mantiveram estáveis após dado ter deixado o valor nulo. Ou seja, o Índice de *Reserve Requirement* se manteve entre 0,85-0,95 a partir de 1989, o Índice *Freedom of Interest Rate* se manteve em 0,36 a partir de 1989, e o Índice *Basle Minimum Criteria* se manteve em 0,25 a partir de 1995.

3. Privatizações

As empresas estatais sempre tiveram presença marcante na economia brasileira, mas é apenas a partir do Estado Novo que o liberalismo econômico anterior seria suplantado pelo nacionalismo econômico, protecionista, com elevados investimentos públicos e aliado aos monopólios de produção públicos. A partir de então, as estatais se disseminariam devido à decisão de se instalar no país uma indústria diversificada (especialmente em setores em que o setor privado não demonstrasse interesse), à preocupação com a segurança nacional (frente à escassez de importações durante as guerras, à tentativa de se controlar indústrias consideradas estratégicas, e à opção de se limitar a participação estrangeira), à nacionalização de setores cuja regulação não foi eficiente, à diversificação e verticalização das atividades das estatais, e à estatização de empresas mal administradas.

Não há consenso na literatura sobre as causas desse rápido crescimento das estatais, ou seja, se resultou de uma “ideologia de intervenção do Estado ou se fruto da sobreposição de movimentos desconectados” (Pinheiro, 1999: 152). De qualquer forma, esta expansão não foi questionada até o fim do milagre econômico. Com a deterioração das condições econômicas, o governo passou a reduzir a influência do

setor privado na alocação da poupança pública, gerando os “primeiros protestos públicos contra a excessiva participação do Estado na Economia” (Pinheiro, 1999: 152).

Mas naquele momento, as pressões empresariais se restringiam à participação privada sobre a orientação de investimentos públicos e ao questionamento sobre alguns privilégios tributários disponíveis às estatais. Mas a resposta do governo se restringiu ao oferecimento de incentivos fiscais ao setor privado. Mantinha-se consensual a necessidade do investimento público estatal em setores estratégicos que não poderiam ser entregues ao estrangeiro. Simonsen, então Ministro da Fazenda, declararia que a “origem da empresa estatal no Brasil está ligada ao preenchimento dos ‘espaços vazios’, e não a motivos ideológicos” (Pessanha, 1981: 122 *apud* Pinheiro, 1999: 153).

Ao fim dos anos 70, o controle da inflação e das contas externas se tornava gradualmente prioritário, em detrimento do papel inflacionário das estatais. Argumentos em favor da privatização começavam a se disseminar mesmo no governo. Mas o objetivo ainda se restringia à desaceleração da expansão do setor público, frente à gradual perda de controle centralizado sobre as decisões das empresas estatais.

Além deste impedimento extrínseco à dinâmica produtiva das estatais, a crise da dívida externa e o controle de seus preços afetaram sua capacidade de investir. Primeiro, porque foram levadas a contrair empréstimos em divisas além de sua necessidade e capacidade, para financiar os déficits em conta corrente. E, depois, numa tentativa de barrar o aumento de preços, o governo manteve a política de preços reais das estatais decrescentes para controlar a inflação e subsidiar exportadores de manufaturados.

Mas é apenas em julho de 1981 que a privatização entraria na agenda política, com o decreto presidencial (86215/81) que criou a Comissão Especial de Desestatização, fixando normas para o processo. No período 1982-84, entretanto, foram privatizadas apenas 20 empresas (das 140 passíveis) e uma receita total de US\$ 190 Mi, além das 8 incorporadas a outras autarquias federais e uma alugada.

O ritmo se manteve no governo Sarney, com a venda de 18 empresas avaliadas em US\$ 533 Mi, além das 18 vendidas a governos estaduais, 2 incorporadas a outras instituições federais e 4 desativadas.

As privatizações, até então, se efetuaram por contribuição de três fatores: (i) seu desempenho operacional relativamente bom; (ii) a idéia de *segurança nacional*; e (iii) a visão de parte considerável da sociedade de que as estatais não poderiam ser compradas senão por empresas multinacionais.

O governo Collor lança o Programa Nacional de Desestatização (PND¹⁹), ampliando o alcance das privatizações. A mudança em questão reside na passagem de um modelo de desenvolvimento focado no processo de acumulação para outro que prioriza a eficiência e a produtividade.

Esta mudança do pensamento oficial pode ser atribuída tanto a fatores internos quanto externos. Em relação aos primeiros, deve-se considerar a contestação do argumento da segurança nacional, frente à queda do governo militar, ao processo de democratização. Entre os fatores externos, não se pode ignorar a interrupção da polarização Leste-Oeste.

“No início da década de 90, amadurece a percepção de que é necessário reorientar a política econômica, na medida em que as próprias crises fiscal e externa (impossibilidade de contar com poupança estrangeira) limitavam a capacidade de o Estado continuar liderando o processo de acumulação” (Pinheiro, 1999: 161).

Já nas eleições de 1989, a opinião pública demonstrava descontentamento e a privatização de algumas estatais passava a ser encarada como uma alternativa válida à sua falência (por exemplo, a CSN). Collor privatizou 33 empresas, principalmente as produtivas pertencentes a setores estratégicos (siderúrgicas e petroquímicas), obtendo USD Bi 8,6 de receita e USD Bi 3,3 em dívidas transferidas ao setor privado, totalizando USD Bi 11,9. Mas manteve intactos os monopólios estatais.

¹⁹ O Programa Nacional de Desestatização - PND, foi instituído com a Lei nº 8.031, de 12.04.90, quando a privatização tornou-se parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo Governo (BNDES, 2002).

Tabela 6 Receita das Privatizações por Fonte

(1990-1994 e 1995-2002 em USD Mi)

Período	Receita de Venda	Dívidas Transferidas	Resultado Total	%
1990-1994	8.608	3.266	11.874	11,2
1995-2002	78.914	14.810	93.424	88,8
Total	87.222	18.076	105.298	100,0

Fonte: BNDES, "Privatização no Brasil: 1990-2002)

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) conferiu ao processo papel ampliado, por dois movimentos *quase simultâneos*: a queda dos monopólios do setor público em infra-estrutura e o início das privatizações de estatais do governo estadual. Até 1998, o governo havia privatizado 80 empresas, somando USD Bi 60,1 em receitas e USD Bi 13,3 em dívidas.

Tabela 7 Programa Nacional de Desestatização (Governo Federal)

(1991-2002 em USD Mi)

Período	Nº de empresas	Receita de vendas	Dívidas Transferidas	Total
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.080	669	4.749
1997	4	4.265	3.559	7.824
1998	7	1.655	1.082	2.737
1999	2	133	-	133
2000*	2	7.670	-	7.670
2001**	1	1.090	-	1.090
2002***	1	1.976	-	1.976
Total	69	30.480	9.201	39.681

/*/ - Valor inclui oferta aos empregados da Gerasul, leilão de ações no âmbito do Dec. 1.068, oferta pública das ações da Petrobras e privatização do Banespa.

**/ - Venda de ações no âmbito do Dec. 1.068, ações preferenciais da Petrobras e privatização do BEG-Banco do Estado de Goiás.

***/ - Venda de ações no âmbito do Decreto 1.068. Desestatização do BEA e oferta pública das ações ordinárias da CVRD, remanescentes do leilão de privatização da empresa. .

Fonte: www.brasil.gov.br; estatísticas; PND e BNDES, 2002.

Tabela 8 Resultado da Privatização: Receitas e Dívidas Transferidas

(1991-1999 em USD Mi)

Resultados	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		Total			
	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.	Rec.	Dív.		
Esfera Federal																						
Siderurgia	1,474	369	921	718	2,250	1,539	917	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5,562	2,626
Petroquímica	0	0	1,266	211	172	2	445	84	604	622	212	84	0	0	0	0	0	0	0	0	2,699	1,003
Energia	0	0	0	0	0	0	0	0	400	2	2,358	586	2,701	0	880	1,082	0	0	0	0	3,908	4,670
Ferrovias e Portos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,477	0	266	0	355	0	0	0	0	0	2,098	0
Mineração	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	3,299	3,559	0	0	0	0	0	0	3,305	3,559
Telecomunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,734	0	21,823	2,125	413	0	0	0	26,970	2,125
Fertilizantes	0	0	202	53	205	20	11	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	419	75
Financeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	240	0	0	0	0	0	0	0	240	0
Outros	140	5	12	0	0	0	192	263	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	344	268
Participações	0	0	0	0	0	0	395	0	0	0	33	0	190	0	421	0	0	0	0	0	1,040	0
Total Federal	1,614	374	2,401	982	2,627	1,561	1,966	349	1,004	624	4,080	670	8,999	3,559	23,479	6,207	413	0	46,585	11,236		
Esfera Estadual																						
Telecomunicações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,018	822	0	0	0	0	1,018	822
Financeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	401	0	647	0	0	0	0	0	1,048	0
Gás	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	576	0	0	0	988	88	0	0	1,564	88
Energia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	587	364	9,945	1,499	5,166	2,538	216	0	0	0	15,914	4,401
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	307	0	336	0	0	0	0	0	668	0
Participação	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	794	0	2,388	0	330	0	0	0	0	0	3,512	0
Total Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,406	364	13,617	1,499	7,497	3,360	1,204	88	23,774	5,311		
Total Geral	1,614	374	2,401	982	2,628	1,561	1,967	349	1,004	324	5,486	1,034	22,616	5,058	30,976	6,567	1,617	88	70,309	16,637		

Fonte: BNDES *apud* Giambiagi, 1999: 165.

Apenas o Governo Federal privatizou no período 30 empresas, totalizando USD Bi 16,9 entre receita e transferência de dívidas.

O PND se manteve como parte do programa de estabilização do novo governo e se iniciou a privatização de serviços públicos, como os setores elétricos, telecomunicações, transporte (rodovias, ferrovias e portos) e saneamento.

Tabela 9 Programa Nacional de Desestatização (Governo Federal)

(Por setor privatizado, 1991-2002 em USD Mi)

Setor	Receita de venda	Dívidas transferidas	Total
Siderurgico	5.562	2.625	8.187
Petroquímico	2.698	1.003	3.701
Fertilizantes	419	75	494
Elétrico	3.907	1.670	5.577
Ferroviário	1.697	-	1.697
Mineração	5.202	3.559	8.761
Portos	421	-	421
Financeiro	4.190	-	4.190
Informática	50	-	50
Petróleo e Gás	4.841	-	4.841
Outros	344	269	663
Total	29.331	9.201	38.532
Dec. 1.068/94	1.150	-	1.150
Total	30.481	9.201	39.682

Posição em 31.12.2002

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

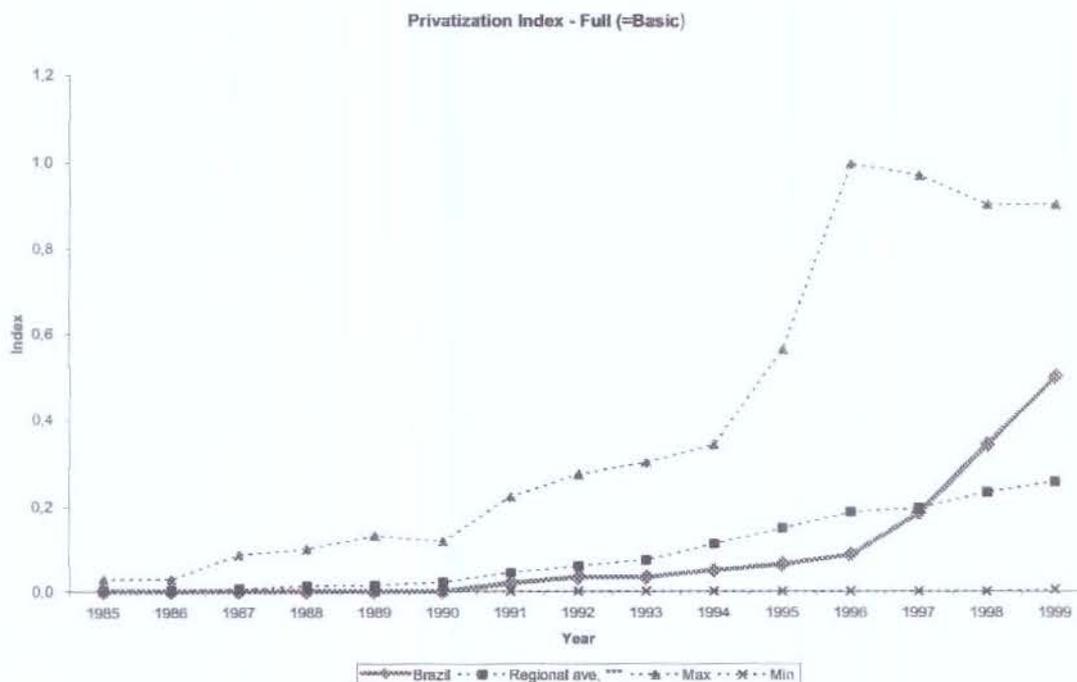
Mas Pinheiro (1999: 166) atribui ao fator (ii) o mais importante. Isto porque, com as maiores vendas de 1997-1998, o país foi capaz de

“atrair elevados montantes de investimento direto estrangeiro, que ajudaram a financiar os altos déficits em conta corrente, e de evitar a explosão da dívida pública, a despeito dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995”

Finalmente, assume que “a privatização assumiu um papel macroeconômico relevante a partir de 1996” e conclui que a “privatização brasileira [...] foi o resultado mais de pragmatismo do que de uma mudança ideológica, que em geral se deu com alguma defasagem com relação às motivações macroeconômicas” (Pinheiro, 1999: 167).

O índice *L* para esta área distorce o índice final devido aos valores extremos muito amplos presentes entre os países latino-americanos considerados para esta área. Entretanto, o país detém uma evolução exponencial na década de 90, embora superando a média apenas em 1997.

Gráfico 8 Índice Intermediário: Privatizações



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

As privatizações brasileiras não se atrasaram muito da média amostral, embora tenha mantido um crescimento lento até 1997 e disparado a partir de então, momento em que grande parte dos outros países (a média é alta devido ao programa boliviano) já havia deixado a estratégia (seja porque já se havia privatizado a maior parte dos ativos nacionais antes, ou porque de fato interromperam seus planos).

4. Reforma Tributária

Apesar da não-existência de uma metodologia consensual ou oficial, não se discute que a carga tributária brasileira (em relação ao PIB) se elevou continuamente a

partir de 1994. Afonso (2004) se utiliza da metodologia utilizada pelo BNDES para delinear a origem e a magnitude da carga tributária ao longo do período.

O autor identifica três períodos: (i) 1967-9320, em que a partir da penúltima Reforma Tributária a carga tributária se elevou de aproximadamente 20% para 25% do PIB; (ii) 94-99, período em que a estabilização levou a um novo patamar (aprox. 30%), com baixa oscilação; e (iii) pós-crise cambial.

Dentro do primeiro período, cabe destacar a influência do Plano Cruzado (1986) sobre a queda do indicador até 1988, com a reformulação do Sistema Tributário vigente²¹. O valor excepcional (para todo o período desde 1967) encontrado para 1990 pode ser explicado pelas medidas extraordinárias do Plano Collor. No período *pós-Constituinte* (1988-2004), o “incremento da carga tributária equivale a 79% do crescimento do PIB”, e no período *pós-Real* (1994-2004), a 75%.

Ao se desagregar a carga tributária por principais bases de incidência (comércio exterior, bens e serviços, patrimônio, renda e folha de salário), nota-se uma certa concentração da participação dos tributos incidentes sobre bens e serviços na arrecadação total, variando entre 40-50% nos anos 80 e extrapolando em alguns momentos 50% da receita tributária total nos anos 90. Em relação ao PIB, a arrecadação destes tributos evoluiu de uma média de 10,4% nos anos 80 para 14,2%. Este crescimento, tanto relativo quanto absoluto, é explicado por Afonso pelo aumento da arrecadação das Contribuições Sociais.

Os tributos sobre Folha de Salário possuem evolução relativamente estável, oscilando entre 6-7% do PIB (exceto 1982-88). Na década de 80, contribuía com 25% da arrecadação total e 20% na década seguinte.

Da mesma forma, a participação dos impostos sobre comércio exterior oscila em torno de 2%, correspondendo a 0,5% do PIB, valor próximo ao de diversos países.

Finalmente, interessante notar a baixa participação dos tributos que incidem sobre patrimônio e renda. Até 1994, a participação dos impostos sobre patrimônio se aproximou de 1%, evoluindo para 3% no período pós-Real. Este desempenho se deve

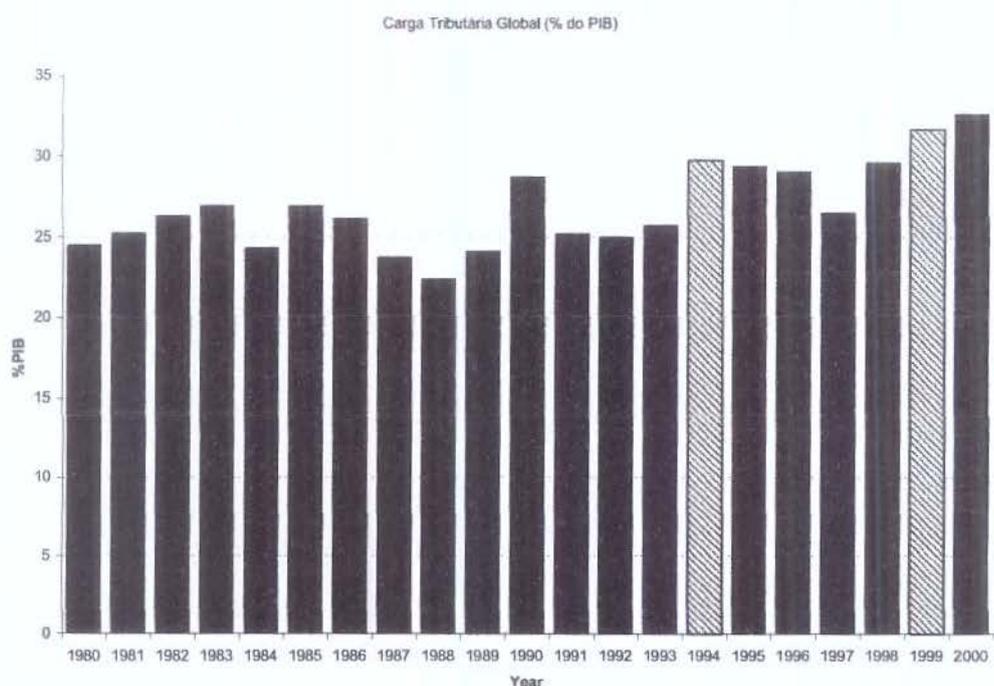
²⁰ Na verdade, o autor utiliza “até meados da década de 90” (Afonso, 2004: 5).

²¹ Constituição Federal, artigos 146-152.

em grande medida à estabilização, dada a relação inversa entre inflação e carga tributária²². Quanto aos tributos sobre a renda, apresentaram contínua e significativa elevação entre 1980-85, alcançando 5,1% do PIB e participação na arrecadação de 13% para 21%. Desde então, e a despeito da criação da CSLL, a carga tributária se manteve estabilizada no patamar atingido em 1985.

Gráfico 9 Carga Tributária

(% do PIB, anual, entre 1980-2000)



Fonte: Afonso (2004).

Essa baixa participação dos tributos que incidem sobre a renda reflete preferência da União por impostos de fácil arrecadação e a não partilha com as unidades subnacionais.

De modo geral, a arrecadação se concentra em alguns poucos tributos (ICMS, IR, Contribuição à Previdência, Cofins e FGTS), responsáveis, em 2003, por mais de

²² Afonso justifica essa relação pela valoração do patrimônio avaliado antecipadamente (de automóveis e casas, respectivamente, IPVA e IPTU).

70% da arrecadação. Ao se dividir os dez maiores tributos em incidentes sobre *bens e serviços* (ICMS, Cofins, IPI, PIS/PASEP e CPMF), *folha de salário* (Previdência e FGTS), *renda* (CSLL e IR), *comércio exterior* (Importação), observa-se participação respectiva de 43,1%, 19,5%, 18,1% e 1,5% e participação na arrecadação total de 35,8%.

Frente à sua importância tanto na arrecadação total quanto na composição do Índice de Lora, analisa-se brevemente abaixo a composição dos impostos classificados como incidentes sobre bens e serviços.

Mantém-se a mesma agregação anterior, mas se aprofunda um nível entre os tributos que incidem sobre bens e serviços. Assim, dentre os principais tributos, compõem *impostos sobre valor agregado* o ICMS (ex-ICM) e o IPI; *contribuições sociais* o Cofins, PIS/PASEP e CPMF; e *impostos sobre transações específicas*, englobando IOF, ISS e Impostos Únicos.

Com esta separação, pode-se observar tendência oposta entre os *impostos sobre valor agregado* e os demais. Enquanto a participação destes caiu no período (1967-2000), a participação dos outros dois grupos cresceu consistentemente.

O comportamento dos tributos incidentes sobre vendas se explica pelo acréscimo na arrecadação dos outros tributos deste grupo. Em 1988, sua participação na arrecadação e PIB somava respectivamente 24% e 9,8%, evoluindo para 44% e 16,3% em 2003.

O desempenho dos impostos incidentes sobre valor adicionado se deve à queda da arrecadação do IPI em relação ao PIB, que atingiu 2,2% em 1988, estabilizando-se na primeira metade dos anos 90 neste patamar. A partir de então, decresce gradualmente até 2003, alcançando 1,2%.

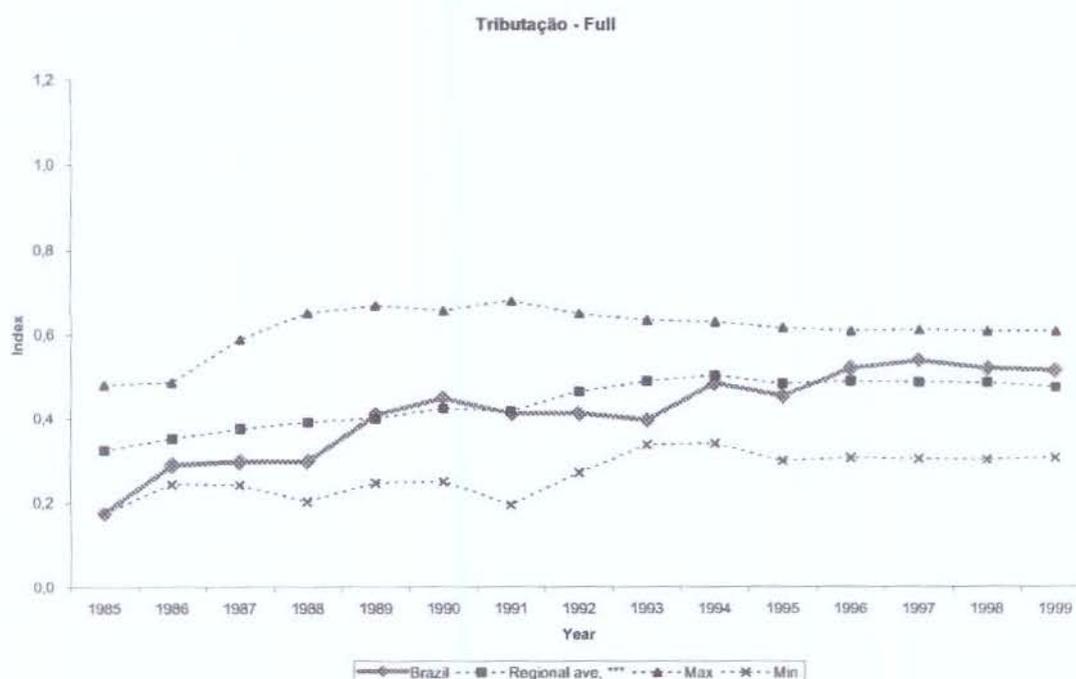
A carga do ICMS caiu desde sua criação e incorporação à Constituição de 88, devido à redução de alíquotas, do nível de atividade e concessão de incentivos. Nos anos seguintes, 1988-94, saltou 5,3% para 7,3% do PIB, mas se estabilizou até 1999, devido a guerras fiscais entre os Estados.

Finalmente, o aumento da carga incidente sobre os demais tributos inclui o aumento das Contribuições Sociais, todas cumulativas. A receita proveniente destas saltou de 1,1% em 1988 para 6,4% em 2003. De fato, a arrecadação das Contribuições

contribuiu para 80% do aumento de 6,5% da arrecadação de tributos incidentes sobre bens e serviços. Na década de 80, essas Contribuições representavam menos de 6% da arrecadação total e, em 2000, ultrapassam os 17%.

Afonso justifica essa tendência oposta pela preocupação da Constituinte de 1988 em descentralizar a receita pública e vincular os gastos públicos sociais. Depois de promulgada a Constituição, o Governo optou por tributos não partilhados. “Observou-se um aumento da carga tributária, global e sobre vendas internas de bens e serviços, especialmente via tributos cumulativos” (Afonso, 2004: 17).

Gráfico 10 Índice de Lora: Índice Intermediário: Tributação
(Índice, anual, entre 1985-1999)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

O Índice de Tributação acompanha a média dos países latino-americanos. O índice brasileiro inicia o período como o menor valor amostral, superando a média anual em 1989, retrocedendo em 1991, e novamente superando-a em 1996, mantendo-se assim estável.

Tabela 10 Distribuição da Receita Tributária por Principais Bases de Incidência

(% do Total)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Comércio Exterior	3,1	2,5	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,3	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,9	2,0	2,4	2,6
II	3,1	2,5	2,0	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,3	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,9	2,0	2,4	2,6
Bens e Serviços	43,7	43,9	42,1	41,0	39,9	41,7	44,9	45,6	44,0	45,3	48,9	49,7	47,4	47,5	51,6	46,7	45,4	45,3	43,8	46,8
ICMS	21,4	21,2	20,6	20,1	21,9	22,6	24,2	23,4	23,9	26,6	25,1	26,8	25,7	23,4	24,6	24,8	24,9	23,2	22,5	22,3
IPI	9,6	9,4	8,9	8,5	5,8	7,6	8,3	10,2	9,7	9,2	8,3	8,5	9,3	9,5	7,5	7,1	6,6	6,3	5,8	5,2
Cofins	0,0	0,0	1,1	2,5	2,4	2,6	2,7	2,8	3,5	4,6	5,4	6,1	4,0	5,3	8,6	8,3	7,6	7,1	6,6	10,1
PIS/PASEP	4,5	4,5	4,1	3,8	3,3	3,4	4,0	3,3	1,5	2,7	4,0	4,1	4,3	4,5	3,6	3,1	3,1	2,8	2,6	3,1
IPMF/ICMS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	3,6	-	-	2,7	3,0	2,6
IOF	4,1	5,0	4,6	2,9	3,6	2,3	2,5	2,4	1,6	0,7	4,5	2,3	2,5	3,1	2,3	1,7	1,3	1,5	1,3	1,6
ISS	1,1	1,4	0,6	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,5	1,8	1,6	1,3	1,4	1,7	1,9	1,9	2,0	1,8
Impostos Únicos	3,0	2,4	2,2	1,9	1,8	2,1	2,0	2,5	2,4	0,3	0,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-
Patrimônio	1,2	1,4	1,3	0,9	0,8	0,7	1,1	0,9	0,9	0,5	0,9	2,1	1,4	1,0	1,3	2,8	3,0	3,2	3,3	3,1
IPTU	1,1	1,3	1,2	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,6	0,3	0,6	1,4	0,9	0,6	0,7	1,4	1,5	1,4	1,6	1,5
IPVA	-	-	-	-	-	-	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	1,3	1,4	1,7	1,6	1,5
ITR	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Renda	13,2	14,4	14,0	17,0	19,7	21,3	19,1	18,1	20,9	21,4	19,7	16,5	19,6	18,0	16,1	19,4	16,3	15,5	17,5	17,0
IR	13,2	14,4	14,0	17,0	19,7	21,3	19,1	18,1	20,9	20,5	17,8	15,4	16,7	14,9	12,9	16,3	13,6	12,7	15,1	14,8
CSLL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,9	1,9	1,1	2,9	3,1	3,2	3,1	2,7	2,8	2,4	2,2
Folha Salarial	26,2	27,6	30,7	27,6	25,3	24,2	25,1	24,7	23,5	25,1	22,8	22,4	22,7	24,9	22,2	21,7	22,9	22,2	23,4	21,7
Previdência	20,5	21,4	24,5	21,8	20,3	19,6	19,7	19,9	19,7	19,2	17,7	17,3	17,6	20,1	16,2	16,6	17,8	17,2	17,2	16,0
FGTS	5,7	6,2	6,2	5,8	5,0	4,6	5,4	4,8	3,8	5,9	5,1	5,1	5,1	4,8	6,0	5,1	5,1	5,0	6,2	5,7
Demais	12,7	10,2	9,9	11,7	12,4	10,4	7,9	8,8	8,8	6,0	6,3	7,5	7,2	6,8	7,0	6,9	10,5	11,7	9,6	8,9

Fonte: Afonso, 2004: 22.

O Índice Intermediário de Tributação proposto por Lora não consegue demonstrar o aumento da carga tributária ocorrida no período no país porque não a considera como um indicador relevante. Dada sua composição, oferece uma evolução aparentemente inesperada. Esta se justifica pelos componentes considerados, em que houve evolução estável (ou decrescente) em todos os seus componentes, exceto em *Produtividade do Valor Agregado* (tal como sugerido por Afonso, 2004).

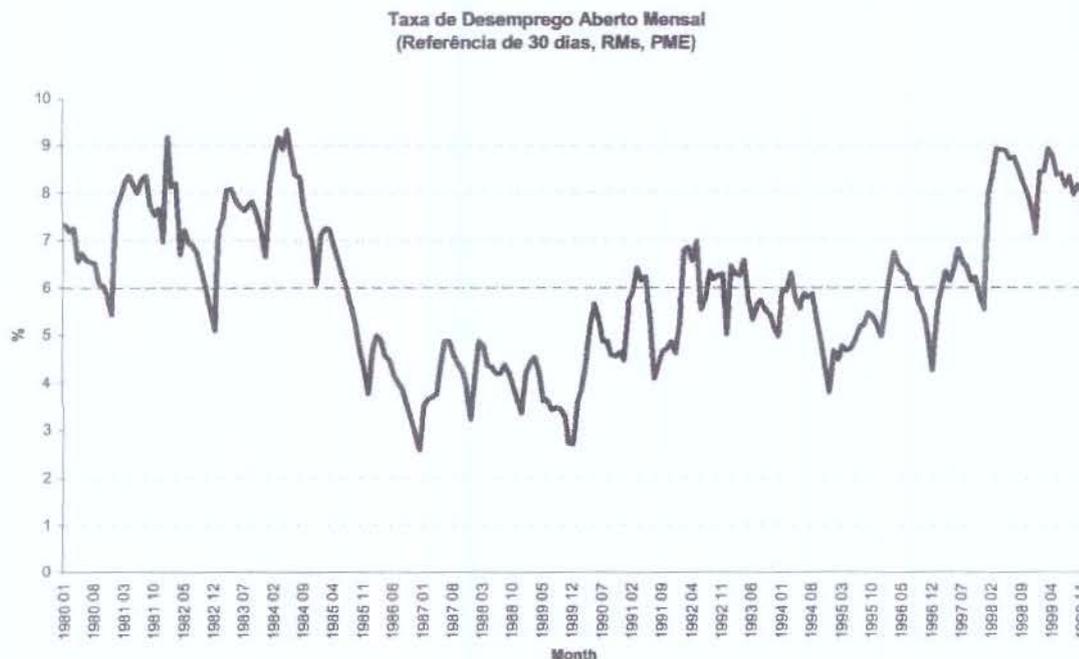
Ademais, o índice desconsidera a tributação ocorrida em unidades subnacionais. Este tipo de deficiência já fora observado pelo próprio Lora (2002: 21): “that can be a major deficiency in federal countries, such as Brazil, where states have major roles in taxation”.

5. Reforma do Mercado de Trabalho

Na década de 1990, o processo gradual de regulamentação do mercado de trabalho iniciado na década de 1970 sofreu uma inflexão.

Gráfico 11 Taxa de Desemprego Aberto

(Referência de 30 dias nas Regiões Metropolitanas a partir da PME entre 1980 e 1999)



Fonte: IBGE, em Ipeadata, 2004.

A partir de então, através de “medidas pontuais”, foi desencadeado um processo abrangente de “desestruturação” desencadeado pela dinâmica econômica e política adotada no período e aprofundados por modificações na legislação e sua jurisprudência.

Abrangente porque se manifestou nos quatro “espaços de normatização vigentes no país” (Krein, 2003: 281): (i) legislativo; (ii) sentenças normativas; (iii) negociações coletivas; e (iv) estabelecimento “discricionário e unilateral” das relações de trabalho por empresas. Mas os instrumentos do Governo Federal se restringem ao primeiro.

E o processo se intensifica a partir do Governo FHC. Devido à intensificação das mudanças institucionais, a desregulamentação comercial e financeira, as inovações tecnológicas e organizacionais, a instabilidade do desempenho econômico, o crescente desemprego e a precarização do mercado de trabalho, a flexibilização deste mercado, que “poderia soar como algo agradável” (Forrester, 1996 *apud* Krein, 2003: 281), torna-se para o trabalhador sinônimo para corte de custos e conseqüente demissão.

Flexibilização da Alocação do Trabalho e Medidas de Incentivo à Contratação

As diversas medidas de incentivo a contratação de trabalhadores com menores custos ou dificuldades burocráticas (Quadro 5), apesar da desregulamentação, não parecem ter contribuído para a redução do desemprego. Isto porque a informalidade e o trabalho sem registro acabam substituindo o trabalho formal e seus direitos assegurados.

De fato, as medidas que facilitaram a expansão de ocupações “precárias tiveram maior êxito” (Krein, 2003: 291). Tratam-se das cooperativas de mão-de-obra, do estágio, do autônomo e do terceirizado, além do trabalho sem registro, como citado acima.

Quadro 5 Flexibilização da Alocação do Trabalho

(Iniciativas de Flexibilização do Mercado de Trabalho editadas em Lei)

Tema	Iniciativas
Trabalho por Tempo Determinado (Lei 9601/1998)	A essência está em desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados; Muda os critérios de rescisão e reduz as contribuições sociais; Cria o banco de horas.
Denúncia da Convenção 258 da OIT (Decreto 2100/1996)	É ratificada e, dez meses depois, denunciada pelo governo brasileiro; Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada; Reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa.
Cooperativas Profissionais ou de Prestação de Serviços (Lei 8949/1994)	Possibilita que trabalhadores se organizem em cooperativas de prestação de serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados na legislação e na Convenção Coletiva.
Trabalho em Tempo Parcial (MP 1709/1998)	Jornada de até 25 horas semanais; Salário e os demais direitos trabalhistas estarão em conformidade com a duração da jornada trabalhada; Não prevê a participação do sindicato na negociação.
Suspensão do Contrato de Trabalho (MP 1726/1998)	Suspensão do contrato de trabalho, por um período de dois a cinco meses, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociada entre as partes; O trabalhador, caso seja demitido, após o término da suspensão, tem o direito de receber as verbas rescisórias e uma multa de um salário.
Trabalho Temporário (Portaria 2/1996)	Amplia a possibilidade de utilização da Lei n. 6019/1974 de contrato temporário, generalizando a utilização do contrato de trabalho precário.
Setor Público: Demissão (Lei 9801/1999 e LC 96/1999)	Disciplina os limites das despesas com pessoal e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal; Regulamenta a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal.
Contrato de Aprendizagem (Lei 10097/2000)	Permite a intermediação da mão-de-obra aprendiz.
Trabalho-Estágio (MP 2164/1999 e Lei 6494/1997)	Amplia as hipóteses de utilização do estágio, desvinculada da formação acadêmica e profissionalizante.

Fonte: Krein, 2003: 285.

Flexibilização da Remuneração

A desregulamentação da remuneração se deve em grande à introdução facultativa da Participação dos Lucros e Resultados no rendimento do trabalhador assalariado. Muitas empresas aderiram à nova alternativa atraídas pela redução de custos e incentivo ao aumento da produtividade.

Ademais, a nova política salarial instaurada pelo Plano Real “introduziu a desindexação salarial e facilitou a adoção do efeito suspensivo nos dissídios coletivos” (Krein, 2003: 296). Assim, substituiu os mecanismos tradicionais de reajuste salarial pela negociação em categorias, destituindo o Estado de sua capacidade (senão através do judiciário) de regulação salarial.

Quadro 6 Flexibilização da Remuneração

(Iniciativas de Flexibilização do Mercado de Trabalho editadas em Lei)

Tema	Iniciativas
PLR (Participação nos Lucros e Resultados) (MP 1029/194 e Lei 10101/2000)	Viabiliza o direito de os trabalhadores participarem dos lucros e resultados da empresa, pela negociação; Determina que o valor da remuneração, em PLR, não incide sobre os encargos trabalhistas e não é incorporada ao salário; Introduce a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada; Define uma periodicidade mínima de seis meses na distribuição de benefícios de PLR; Focaliza a negociação na empresa; Abre a possibilidade da remuneração variável; Retira o foco da mobilização por salário real/produktividade; Introduce os temas da agenda da empresa na negociação; É uma alternativa ao fim da política salarial, ao possibilitar algum ganho de remuneração sem reajuste nos salários.
Política Salarial (MP 1053/1994)	Elimina a política de reajuste salarial pelo Estado; Proíbe as cláusulas de reajuste automática de salários; Procura induzir a “livre negociação”, mas com controle para não haver reajuste real nem nas negociações e nem no Judiciário.
Salário Mínimo (MP 1906/1997)	Acaba com o índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. O seu valor será definido pelo Poder Executivo, sob apreciação do Congresso Nacional; Salário mínimo regional/estadual (1999).

Fonte: Krein, 2003: 298.

Flexibilização do Tempo de Trabalho

Nesta área, a flexibilização ocorreu principalmente pela anualização da jornada de trabalho, autorizando empresas (e funcionários) a organizar sua jornada a partir de negociação direta, e da liberação do trabalho aos domingos, favorecendo grandes varejistas.

O Banco de Horas continua sendo um tema controverso, embora amplamente disseminado. Por um lado, aumentou a racionalização da produção, permitindo a adequação da demanda à oferta de trabalho de uma forma amena mais amena, tanto

para trabalhadores quanto para empregadores. Por outro, transferiu as negociações para o âmbito privado.

Quadro 7 Flexibilização do Tempo de Trabalho

(Iniciativas de Flexibilização do Mercado de Trabalho editadas em Lei)

Tema	Iniciativas
Banco de Horas (Lei 9061/1998 e MP 1709/1998)	Possibilita que a jornada seja organizada anualmente conforme as flutuações da produção ou serviço (anualização da jornada); Amplia para um ano o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, por meio de acordo ou convenção coletiva.
Liberação do Trabalho aos Domingos (MP 1878-64/1999)	Autoriza, a partir de 9 de novembro de 1997, o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a previsão de passar por negociação coletiva.

Fonte: Krein, 2003: 303.

Já a liberação do trabalho aos domingos no comércio teve efeitos contrários: aumentou o número de funcionários para a jornada dominical mas desarticulou a concorrência de pequenos e médios empreendimentos comerciais.

Flexibilização da Resolução de Conflitos

A idéia desta área é transformar o contrato de trabalho em contrato de natureza civil, estimulando a mediação e arbitragem privada, fragilização da fiscalização do TEM, o rito sumaríssimo e a conciliação prévia.

Quadro 8 Flexibilização da Resolução de Conflitos

(Iniciativas de Flexibilização do Mercado de Trabalho editadas em Lei)

Tema	Iniciativas
Comissão de Conciliação Prévia (CCP) (Lei 8959/2000)	Possibilitam a criação de comissões de conciliação nas categorias profissionais e/ou nas empresas com mais de cinquenta empregados; Funcionam como a primeira instância dos dissídios individuais; Funcionam de forma paritária, mas sem estabilidade para seus membros.
Rito Sumaríssimo (Lei 9957/2000)	Os dissídios individuais, cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo vigente na data do ajuizamento da reclamação, ficam submetidos ao procedimento sumaríssimo.
Fiscalização do MTb (Portaria 865/1995)	Impede a atuação quando há conflito entre a legislação e o acordo/convenção coletiva; Permite que os acordos e convenções reduzam direitos acertados anteriormente.

Fonte: Krein, 2003: 308.

Houve enfim mudanças institucionais significativas, em grande medida promovidas pelo executivo do Governo Federal, para aprofundar e desregulamentar as relações de trabalho já relativamente (em relação ao padrão internacional) flexíveis, embora implementadas por diversas medidas pontuais.

Essas medidas, entretanto, não foram suficientes ou não mantêm correlação direta e proporcional ao nível de emprego. Dado o contexto político, econômico e social, a ação dos trabalhadores limita o processo de negociação coletiva.

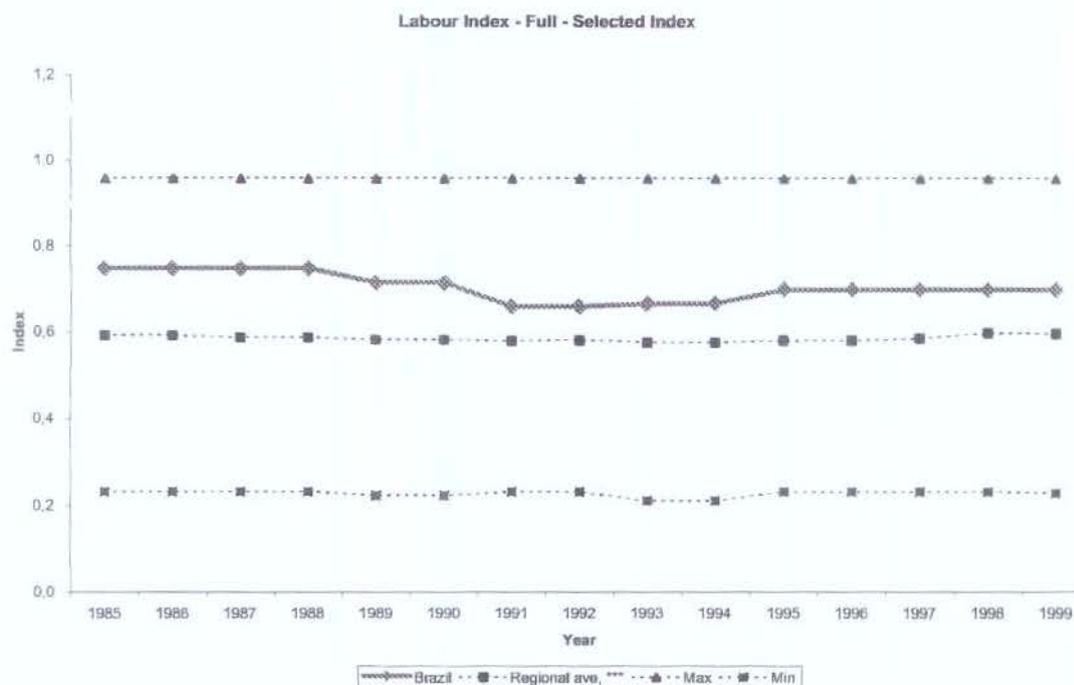
“Todos os dados indicam que ocorreu uma maior precarização do mercado de trabalho, com o aumento do trabalho informal, sem registro em carteira, assim como do desemprego, além de uma queda do rendimento do trabalho na renda nacional. Assim, pode-se concluir que a alternativa de flexibilização também não se mostrou uma alternativa na promoção do emprego e da justiça social no Brasil” (Krein, 2003: 319).

A redução dos custos do emprego e a flexibilização do mercado de trabalho não “contribuíram para o enfrentamento do problema do desemprego, pois a sua determinação última está vinculada à reorganização econômica e ao baixo desempenho da economia” (Krein, 2003: 317).

O índice que mede as reformas do mercado de trabalho descreve a situação brasileira como superior à média em todos os anos. Entretanto, houve uma queda do índice, obtendo-se a partir de 1995 um patamar estável (pouco) inferior ao de 1985-90. Mais uma vez, o governo Collor reduziu a regulamentação desta área, mas essa política não se manteve após 1994.

Ao se observar, entretanto, a composição deste índice (que se omite aqui), nota-se que a única variável (das quatro que o compõem) que contribui para este padrão de comportamento é a *Custo de Demissão*. Até 1988, o país figurava entre os mais *liberais* nesta área. Desde 1989, mantém-se num mesmo valor (de 0,852). Não houve reforma (tal como refletido pelo índice intermediário) em *Hora-Extra* e *Contratos*. A *Contribuição à Seguridade Social* se manteve no mesmo patamar (aproximadamente 0,5) durante todo o período, exceto para 1991-1994, quando se ensaiou uma tentativa de desregulamentação desta área intermediária.

Gráfico 12 Índice Intermediário: Mercado de Trabalho



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Lora (2001).

O índice não é sensível às reformas demonstradas por Krein. Apesar das reformas ocorridas no período pós-1994, nenhum dos índices básicos conseguiu refletir tais políticas, em grande medida, porque as reformas introduzidas no período não afetaram os custos efetivos do empregador, mas reduziram a regulamentação estatal nas relações de trabalho.

De fato, o índice proposto buscava mensurar os custos do empregador, como o custo de contratação, demissão, hora-extra e seguridade social. Assim, as reformas ocorridas no período não alteraram estas variáveis, mostrando-se irrelevantes na ponderação do índice.

Algumas Conclusões à Parte II

Dentre as conclusões cabíveis a esta parte, deve-se destacar que diversos autores tentaram mensurar, ainda que seus fins extrapolassem essa tentativa, a implementação das reformas no país de diversas formas. Entretanto, seus métodos não se revelaram objetivos, o que os torna pouco adequados a este trabalho.

Assim, a metodologia utilizada neste trabalho é passível de diversas críticas (anteriormente citadas), mas é certamente a mais adequada (dentre as alternativas conhecidas e dadas suas vantagens, também citadas) aos objetivos deste trabalho.

A análise acima empregada difere da desenvolvida por Lora (1997 e 2001) porque se foca no caso brasileiro. Para cada uma das áreas, pode-se observar que as reformas aconteceram e em períodos e intensidade distintos.

O Índice para Reforma Comercial reflete em grande medida a evolução da política econômica do período. Assim, tanto a evolução do índice quanto a análise qualitativa das reformas empreendidas no período demonstram a mesma tendência, tanto em sentido quanto em intensidade. Apesar das limitações do Índice para Reforma Financeira (ao desconsiderar reformas institucionais), sua evolução é sensível às principais reformas empreendidas no período. Da mesma forma, o Índice para Privatizações também oferece uma aproximação bastante coerente à realidade. Peca apenas pela amplitude existente entre o país em que as reformas mais intensificaram e aqueles em que não houve qualquer esforço de privatização. A reforma tributária não se parece transparecer pelo Índice sugerido, ainda que, de forma geral, o Índice reflita a tendência global. Ademais, não considera a divisão federativa do Brasil e a distribuição dos impostos entre suas unidades. Finalmente, o Índice de Reforma do Mercado de Trabalho, tal como construído (em especial, quanto às variáveis consideradas) é bastante limitado e não capta alterações na Legislação Trabalhista que não podem ser mensuradas de forma quantitativa, independentemente de sua construção estatística.

Disso, ainda que cerceado por diversas limitações, pode-se inferir que as reformas foram implementadas no Brasil nos anos 80-90 (tal como mensuradas pelo índice proposto), e de forma bastante peculiar.

ALGUMAS CONCLUSÕES FINAIS

“Therefore, if I were to sum up the Brazilian experience in the nineties, I would speak of a combination of economic responsibility with social innovation. Liberal measures were adopted as tools for the reconstruction of the state and not for their own sake. In its crudest version, neo-liberalism has no past in Brazil. I doubt it will have any future. [...] The overall objective seems to be the generation of resources for a broader state action in the social field.”

Fernando Henrique Cardoso, 2003²³

Este trabalho abrange diversas áreas do conhecimento econômico. Iniciou-se pela distinção entre *neoliberalismo* e *Consenso*. Uma vez identificada esta diferença e definidas as práticas sugeridas pelo Williamson. Com estes elementos, escolheu-se uma metodologia para se mensurar a implementação das reformas sugeridas pelo *Consenso* no Brasil nas últimas duas décadas. E a partir disso, pôde-se analisar a evolução destas reformas e se conclui que as reformas aconteceram no país durante o período.

Dado este percurso e antes das conclusões a que se pode chegar, desenvolvem-se abaixo algumas ressalvas. Primeiro, quanto às limitações deste trabalho, em especial, à metodologia utilizada (mas também ao grau acadêmico defendido). Segundo, identificam-se algumas (as mais evidentes) das críticas possíveis. Finalmente, expõem-se algumas conclusões. Como *livre-pensar*²⁴, sugerem-se algumas idéias desconexas e pouco amadurecidas.

Esta conclusão, obviamente, se pauta em determinadas premissas, todas discutidas anteriormente, em seu devido lugar. Cabe, entretanto, destacar as principais. Buscou-se responder se as reformas ocorreram ou não (e em que grau e medida) em

²³ Discurso proferido no Encontro Anual da Associação Americana de Sociologia, em São Francisco, Estados Unidos, em 17/08/2004.

²⁴ Até onde se sabe, a expressão é utilizada amplamente, mas foi expressa (e sugerida) por Davidoff Cruz. Reitero que estas conclusões são preliminares e que algum erro pode surgir pelo amadurecimento intelectual a que todo pesquisador se submete. Por isso, quero dizer que não asseguro a validade destas opiniões em alguns anos. Entretanto, assumo essa atitude covarde perante as opiniões acima expressadas e justifico esta insegurança pelo nível acadêmico deste estudo, tal como pelo tempo nele despendido. Assumo, assim, uma certa insegurança acadêmica, decorrente, em grande medida, da pluralidade de idéias disseminadas no centro em que me graduo bacharel. Finalmente, cabe ressaltar que

um país da amostra, utilizando-se para isso um indicador arbitrário. Tal índice considera determinadas variáveis, também arbitrárias. A partir disso, observou-se a evolução das reformas propostas por Williamson no Brasil.

Vale lembrar também que a escolha desta metodologia não foi aleatória: justifica-se especialmente pela legitimidade do índice, indicador utilizado pelos próprios debatedores.

Além das diversas críticas cabíveis à metodologia utilizada (elencadas no terceiro item do Capítulo 5), a descrição realizada para cada área de reforma é passível de crítica. Isto porque, com exceção da descrição da Reforma Financeira, todas se basearam em apenas um autor. Ainda que se tenha tentado extrair deles apenas as informações objetivas referentes especificamente ao andamento de cada reforma no Brasil, submeteu-se a análise comparativa (conjuntura *versus* indicador) ao filtro do autor respectivo.

Por mais imperfeita e sujeita às devidas críticas (expostas no parágrafo anterior), esta conclusão se sustenta e se mostra relevante para a sustentação de formulações de políticas públicas, econômicas ou não, nas próximas décadas. Ademais, academicamente, também se torna útil a futuras pesquisas. Aceito isto, podem-se expor algumas poucas conclusões a que se chega através do percurso realizado acima. Antes, porém, expõe-se esquematicamente a avaliação do próprio Williamson em relação à implementação das reformas na América Latina.

Conforme descrito acima, o próprio autor do termo escreve, já em 2003, uma avaliação sobre os resultados da implantação das políticas sugeridas. O autor explicita que a implantação das políticas sugeridas de fato ocorreu e que não trouxeram consigo os resultados previstos.

“A decade ago many countries, especially in Latin America, were attempting to implement an agenda much closer to what I meant by the Washington

estas idéias se encontram aqui publicadas por sugestão do orientador. O respeito por suas idéias, no entanto, supera essa minha insegurança.

Consensus [...] The results have been disappointing, to say the least [...]"
(Williamson, 2003a: 2)

E identifica três razões para tal desempenho macroeconômico da América Latina nos anos 90. Tal como citado acima, (i) crises globais, (ii) incompletude das reformas (reformas de primeira-geração e de segunda-geração), e (iii) objetivo das reformas. Assim, busca-se aqui apenas constatar aqui brevemente a avaliação qualitativa de Williamson quanto à implementação do *Consenso* na América Latina. Conclui, entre outros, que as reformas não foram tão intensas quanto sugeria.

Por fim, vejamos algumas conclusões passíveis de publicação. Em linhas gerais, tentou-se demonstrar inicialmente que o *Consenso* deve ser entendido como uma determinada expressão das idéias sugeridas pelo *neoliberalismo* (a partir deste trajeto, inclusive, nota-se o percurso da formulação explícita de uma idéia – no caso, o *neoliberalismo* de Hayek – até sua implementação efetiva – no caso, a política econômica *neoliberal* dos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC). Trata-se antes de uma interpretação possível do *neoliberalismo* e não de uma transcrição literal.

Através da análise da evolução do índice, não se pode concluir se o *Consenso* foi implementado no Brasil ou não, porque nenhum dos autores delineou um nível a partir do qual se poderia intitular um dado país de *seguidor* do *Consenso*. Em todo caso, dada a evolução crescente do Índice de *L* e os propósitos deste trabalho, é possível afirmar apenas que as reformas brasileiras durante o período estudado se caracterizam, ao se observar seus traços gerais, por elementos sugeridos pelo *Consenso*, e, conseqüentemente, pelo pensamento *neoliberal* de Hayek.

Finalmente, pode-se constatar que o *neoliberalismo* foi implementado no país de forma bastante peculiar (excepcional). Isto é, o *neoliberalismo* foi implementado no Brasil tardiamente, corroborando o título sugerido por Mercadante, ao menos em seu primeiro aspecto.

“Tardio quando comparamos a implantação da agenda de reformas neoliberais no país com as reformas nos demais países da América Latina, **mas tardio** principalmente porque está sendo implantado quando o modelo fracassa e dá claros sinais de esgotamento em vários países” (Mercadante, Aloízio, 1997: 141).

A evolução do Índice *L* demonstra que os formuladores de política insistiram nas reformas (especificamente, nas privatizações) mesmo após a interrupção destas reformas em diversos países latino-americanos. Se o *modelo* fracassou (ou deu *sinais de esgotamento*) ou não, não se pode concluir a partir deste trabalho.

Crê-se que as considerações anteriores satisfaçam os requisitos acadêmicos. Não demonstra nenhuma novidade nem qualquer relevância para a suposta *ciência econômica*²⁵. O que se buscava aqui se restringe à exigência formal de se escrever um conjunto de páginas mais ou menos coesas sobre algum tema afim. Para além dos requisitos acadêmicos a que esteve submetido até então, cabem alguns *pensamentos livres* acerca da função da economia na formulação de políticas econômicas, do desenvolvimento brasileiro atual e das perspectivas de estudo na busca de sua superação²⁶.

Inicialmente, um comentário óbvio, mas invariavelmente desconsiderado por colegas. A economia, seja como arte ou ciência, é limitada. Um professor da escola a comparou certa vez a um *cesto de flores* a que formuladores de política e intelectuais recorrem na ausência de justificativa para seus interesses. Pois bem, ainda que a validade dos modelos pareça se restringir a explicações e justificativas para legitimar determinados interesses políticos ou econômicos, a teoria é capaz de antecipar (alguns) resultados. Assim, é preciso identificar as teorias disponíveis no momento e escolher a mais adequada aos desejos políticos, econômicos e sociais daqueles que viverão sua implementação. Daí a legitimidade das eleições, como instrumento democrático²⁷ de escolha da população (como representação última do “nível de abstração” *povo* sobre que se logrará a teoria econômica eleita e implementada) entre as diversas alternativas.

Disso, creio que o desenvolvimento brasileiro na década de 90 não se deva exclusivamente à imposição externa, como querem alguns. Se por um lado houve diversas questões que não couberam ao país decidir (como, entre outros, a liquidez internacional e a expansão do padrão produtivo global), grande parte das decisões foi

²⁵ Ignora-se, por ora, a discussão acerca da cientificidade da Economia.

²⁶ A idéia parece ser justificar a carreira que escolho seguir e demonstrar o objetivo que hoje busco. Que se perdoe o tom romântico desta página!

efetivamente tomada internamente (e respaldadas por eleições diretas) e tão influenciada pelo ambiente externo quanto para qualquer outro país. A começar pelo Plano Real (de julho de 1994). Obviamente, não se trata de se ignorar completamente as limitações externas. Mas também não se trata de as tomar como *engessadoras* de qualquer desejo próprio existente no país. Ora, há diversas questões relevantes sob controle dos governantes e que podem não ter se baseado simplesmente na importação de uma idéia concebida no exterior (no caso, o *Consenso*), mas interessante aos anseios existentes à época (por exemplo, a estabilidade dos preços).

Esta pesquisa, mais especificamente, procurou apenas identificar os elementos constitutivos desta implantação para o caso específico brasileiro, mas destaca o caráter excepcional das reformas brasileiras acerca da intensidade das reformas implementadas. Isto porque o indicador *L* oferece uma conclusão “objetiva” que exime o Brasil de não ter implementado as reformas, e, conseqüentemente, da segunda razão exposta por Williamson - *Razão (ii)*. A relevância desta conclusão reside na direção das reformas no debate político atual. Disso se pode inferir que a *frustração* em relação ao crescimento esperado não pode ser atribuída à ausência (ou insuficiência) das reformas e, conseqüentemente, sugerir uma intensificação das reformas liberais.

Cabe aos pesquisadores e formuladores de política, então, entender as questões sobre que o país detém algum controle e quais os limites extrínsecos²⁸ (externos ou não) a esse controle. Atualmente, diversos pesquisadores se debruçam sobre as restrições internas ao crescimento. Mas tomam como dado o sistema econômico internacional, uma das restrições principais ao desenvolvimento interno. Talvez seja o momento de se começar o estudo de tais restrições, até hoje *pouco* questionadas.

²⁷ Esta conclusão exige diversas qualificações. Por se tratar de *pensamentos livres*, toma-se a liberdade de se considerar um termo tão polêmico como democracia sem o qualificar.

²⁸ Ou *exógeno*, segundo utilizado por economistas.

FONTE E REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Afonso, José Roberto Rodrigues; Araújo, Érika Amorim. *A Carga Tributária Brasileira: Evolução Histórica e Principais Características*. Unicamp, Campinas: 2004 (Cadernos do NEPP n. 55, Mimeo.)

Barbosa, Ana Luiza Neves de Holanda. *Sistematização do Debate sobre Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002 (Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/2-SistemaTributario.pdf>, 05/10/04).

Almeida, J. C. G.; Belluzzo. *Depois da Queda*.

Anderson, Perry. *Balaço do Neoliberalismo*, In.: Gentili e Sader (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Baer, Mônica. *Sistema Financeiro Internacional: Oportunidades e Restrições ao Financiamento do Desenvolvimento*. São Paulo, Cebrap, Julho/1995 (N. 42, p. 99-112)

Balassa et al. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Washington DC: International Institute for Economics, 1986.

Bandeira, Andréa Camara. *Mudanças Institucionais e Crescimento na América Latina*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002 (Prêmio BNDES de Economia).

Batista, Jr., P. N. *Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior*. São Paulo: Revista de Economia Política, jan-mar/1987 (v. 7, n. 1).

Baumann, Renato. *Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición*. Brasília: Oficina de la Cepal, 2001 (Revista de la Cepal, n. 73, abril de 2001).

BNDES. *Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em <www.bndes.gov.br>, em 01/10/2004.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado Brasileiro*. SP: Ed. 34, 1997: p. 188.

Buchanan, J. M.; Tullock. *Calculus of Consent*, 1962.

Buratini, Ricardo. *Inserção Externa e Restrições ao Crescimento: Uma Avaliação do Debate (1984/97) e Algumas Evidências Recentes acerca do Hiato de Investimentos*. Campinas: IE/Unicamp, 1998 (dissertação de mestrado).

Cardoso, Fernando Henrique. *Discurso*. Encontro Anual da Associação Americana de Sociologia, em São Francisco, Estados Unidos, em 17/08/2004.

Castro (1995). Castro, A. B. *Estabilizar e Crescer: O Paradoxo do Desajuste na Estabilidade*. In.: Veloso, J. P. R. *O Real e o Futuro da Economia*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

Coutinho, Luciano; Belluzzo, L. G. M. *Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, Dezembro/1996 (Revista Economia e Sociedade, v. 7, p. 129-154)

Devlin, R.; Davis, R. F.; Jones, S. G. *Crescimento dos Fluxos de Capital e Desenvolvimento: Uma Visão Geral das Questões de Política Econômica*. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico, Dezembro/1994 (v. 24, n. 3, p. 411-444).

Freitas, Maria Cristina Penido de (org.). *Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos Anos 90*.

Gonçalves, R. R. *A Reinserção Produtiva Brasileira: Um Estudo a partir do Desempenho exportador dos Anos 80*. Campinas, São Paulo: IE/Unicamp, 1997 (dissertação de mestrado).

Gonçalves, R. *Globalização Financeira, Liberalização cambial e Vulnerabilidade Externa da Economia Brasileira*. In.: Baumann, R. (org.) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus/Sobeet, 1996.

Hayek, F. *Economics and Knowledge*, 1937.

Hayek, F. A. *Individualism and Economic Order*. viii, 272 p. 5_1/2 x 81/2 1948

Hernandez, Felipe; Pacheco, Javier. *Corrientes Actuales de Filosofía (II): Filosofía Social*. Madrid: Tecnos, 1997.

Hobsbawn, Eric. *Sobre a História*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

International Monetary Fund. *Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs*. IMF Occasional Paper No. 55. Washington, DC: IMF, 1987.

International Monetary Fund. *Glossary of Selected Financial Terms*. Washington, DC: IMF, 2003. (Disponível em www.imf.org).

Jornal Estado de São Paulo. *Manual de Estilo*. São Paulo: Editora do Estado, 1997

Lora, Eduardo. *Structural Reform in Latin América: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, Dez/2001. (Working Paper 466, versão atualizada de Working Paper 348 original publicado em Jun/97).

Krein, D. *Trabalho, mercado e sociedade: Brasil nos anos 90*. Proni, M. W. e Henrique Wilnês. São Paulo: Unesp, 2003. 331.0981 T67

Lecky, William. *Democracy and Liberty*. Indianápolis: Liberty Classics, 1981.

Margarido, S. P. *Fluxos de Capitais para a Economia Brasileira na Primeira Metade da Década de 90: Construção de Novos Vínculos Financeiros Externos e Emergência de Novos Riscos*. Campinas: IE/Unicamp, 1997 (dissertação de mestrado).

Mendonça de Barros, J.; Goldenstein, L. *Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro*. São Paulo: Revista de Economia Política, 1997 (v. 17, n. 2 (66), p. 11-31).

Modiano, Eduardo. *Um Balanço da Privatização nos Anos 90*. In.: BNDES. *A Privatização no Brasil - O caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro, BNDES: Fev/2000. (Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/ocde/ocde09.pdf>>, em 05/10/04).

Moraes, Reginaldo Correa. *Neoliberalismo: De Onde Vem, Para Onde Vai?*. São Paulo: Ed. Senac, 2001. (Série Ponto Futuro; 6; DDC 330.122 M791n).

Moraes, Reginaldo Correa. *Hayek e a Teoria Política do Neoliberalismo*. Campinas: IFCH/Unicamp, 1999 (Coleção Textos Didáticos, vol. 1).

Nobel Prize. Nobel Banquet Speech. Oslo: Nobel Academy, December 10, 1974.

Nobel Prize. *Curriculum Vitae*. Oslo: Nobel Academy, 2003 (disponível em: <www.nobel.se> em 29/12/03).

Pinheiro, A. C. *Impactos Microeconômicos da Privatização*. Pesquisa e Planejamento Econômico: Dezembro/1996 (v. 26, n. 3, p. 357-98).

Pinheiro, A. C.; Giambiagi, F. *Macroeconomic Background and Institutional Framework of Brazilian Privatization*. In.: Pinheiro, A. C.; Fusasaku, K. (eds.). *Privatization in Brazil: The Case of Public Utilities*. BNDES, 1999 (mimeo.).

Pinheiro, Armando Castelar. *Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?*. In.: Giambiagi, F. *Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

Prates, Daniela Magalhães. *Abertura Financeira e Vulnerabilidade Externa: A Economia Brasileira na Década de Noventa*. Campinas: IE/Unicamp, 1997 (dissertação de mestrado).

Polanyi, Karl. *The Great Transformation*, 1944 (Citação baseada em resumo da obra do autor elaborada por colega de turma – Luciana Buchala – em projeto de Iniciação Científica).

Presser, M. F. *Políticas Macroeconômicas, Restrição Externa e Reformas Estruturais: Um Continente, Duas Visões*. Campinas: IE/Unicamp, 1999 (Tese de Doutorado).

Santos, Gildenir Carolino. *Manual de Organização de Referências e Citações Bibliográficas para Documentos Impressos e Eletrônicos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2000.

Tittelman e Uthoff (1994)

Vadel, Javier Alberto. *O Pensamento Social de Friedrich Von Hayek e a Teoria Política Contemporânea*. Campinas: Unicamp, 2002. (Tese de doutorado apresentada ao IFCH; DDC V141p).

Verbug, André. *Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90*. In.: Giambiagi, F. *Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_02.pdf>, 05/10/2004).

Williamson, John . *How Much a Consensus?* In.: Williamson, John. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics, 1990a. (DDC338.98 W676p)

Williamson, John. *What Washington Means by Policy Reform*. In.: Williamson, John (org.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington: Institute for International Economics, 1990b. Disponível em: <www.iie.com/publications/papers/williamson1102-2.htm> em 25/08/03. (Capítulo 2).

Williamson, J. Summing Up. In.: Pedro-Pablo Kuczynsk John Williamson *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington: Institute for International Economics, 2003.

World Bank. *World Development Report 1991 – The Challenge of Development*. Washington DC: World Bank Press, 1991.

ANEXO 1 DADOS

Tabela 11 Índice de Lora: Síntese para o Brasil

(Índice)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Structural Reforms Index	0,16	-	0,14	0,22	0,03	0,00	0,04	0,04	0,04	0,05	0,03	0,04	0,05	0,05
Trade Index	1,57	0,69	0,15	0,43	0,05	0,12	0,10	0,14	0,04	0,02	(0,03)	0,01	(0,01)	0,00
Average Tariff	(0,07)	(0,31)	(0,01)	(0,17)	(0,25)	(0,21)	(0,18)	(0,31)	(0,16)	0,01	0,02	(0,02)	0,23	(0,09)
Tariff Dispersion	(0,18)	-	(0,13)	(0,34)	0,15	(0,13)	(0,18)	(0,33)	(0,14)	(0,16)	0,23	(0,09)	(0,05)	0,07
Financial Index	(0,08)	(0,54)	1,30	0,45	(0,04)	0,03	0,02	0,00	(0,07)	0,25	0,01	(0,05)	0,04	(0,01)
Reserve Requirements	0,64	2,39	(0,79)	(0,15)	0,36	(0,20)	(0,25)	-	0,89	(0,24)	(0,08)	0,50	(0,28)	0,08
Freedom of Interest Rates and Creditors' Rights	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basle Minimum Criteria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tax Index	0,66	0,03	-	0,37	0,10	(0,08)	0,00	(0,04)	0,22	(0,06)	0,14	0,04	(0,04)	(0,01)
Value-Added Tax Rate	-	-	-	-	0,06	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maximum Personal Tax Rate	-	(0,17)	-	(0,50)	-	-	-	-	-	0,40	(0,14)	(0,17)	-	-
Maximum Business Tax Rate	-	-	-	-	(0,11)	-	-	-	(0,38)	-	-	-	-	-
Productivity of VAT	9,22	(0,13)	(0,03)	0,19	0,22	(0,12)	(0,03)	(0,11)	0,12	0,03	0,17	(0,02)	(0,12)	(0,02)
Productivity of the Income Tax	(0,02)	(0,07)	0,10	0,45	0,04	(0,24)	0,09	-	0,30	(0,10)	0,06	0,10	-	-
Privatization Index	-	-	-	-	-	15,00	0,94	-	0,58	0,29	0,41	1,09	0,84	0,45
Basic - Cumulative Privatizations	-	-	-	-	-	-	0,75	-	(0,84)	0,27	0,36	1,16	0,83	13,53
Labor Index	-	-	-	(0,04)	-	(0,08)	-	0,01	-	0,05	-	-	-	-
Contracts	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cost of Layoff	-	-	-	1,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Overtime	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Contributions to Social Security	-	-	-	(0,04)	-	0,38	-	(0,03)	-	(0,17)	-	-	-	-

Fonte: Lora (2001).

Tabela 12 Índice de Lora: Todos os Países em todos os Anos

(Índice)

Final Index	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0,34	0,33	0,33	0,31	0,37	0,47	0,55	0,57	0,60	0,60	0,59	0,60	0,61	0,60	0,62
Bolivia	0,29	0,35	0,39	0,41	0,40	0,47	0,49	0,49	0,47	0,47	0,61	0,71	0,71	0,70	0,69
Brasil	0,26	0,30	0,30	0,34	0,42	0,43	0,43	0,45	0,47	0,49	0,52	0,53	0,55	0,58	0,61
Chile	0,49	0,51	0,51	0,55	0,58	0,57	0,57	0,56	0,57	0,57	0,58	0,59	0,58	0,59	0,61
Colombia	0,29	0,39	0,39	0,38	0,38	0,41	0,48	0,54	0,52	0,53	0,52	0,53	0,55	0,56	0,56
Costa Rica	0,31	0,39	0,43	0,42	0,42	0,43	0,42	0,44	0,45	0,45	0,54	0,53	0,54	0,56	0,56
Republica Dominicana						0,38	0,38	0,43	0,44	0,45	0,44	0,44	0,45	0,49	0,60
Ecuador	0,31	0,32	0,32	0,32	0,32	0,40	0,40	0,46	0,46	0,48	0,54	0,53	0,54	0,54	0,53
El Salvador	0,35	0,35	0,35	0,35	0,36	0,40	0,40	0,42	0,49	0,51	0,49	0,50	0,49	0,57	0,57
Guatemala	0,34	0,34	0,41	0,42	0,45	0,44	0,44	0,45	0,46	0,48	0,51	0,50	0,51	0,57	0,59
Honduras					0,35						0,49	0,50	0,49	0,54	0,51
Jamaica	0,40	0,41	0,49	0,50	0,50	0,50	0,52	0,55	0,54	0,55	0,55	0,56	0,59	0,65	0,67
México	0,29	0,31	0,34	0,39	0,40	0,42	0,45	0,48	0,47	0,54	0,53	0,50	0,51	0,50	0,51
Nicaragua										0,57	0,57	0,58	0,62	0,62	0,60
Paraguay	0,35	0,35	0,35	0,35	0,37	0,44	0,51	0,54	0,55	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,57
Perú	0,28	0,31	0,31	0,29	0,29	0,34	0,40	0,46	0,53	0,59	0,60	0,63	0,62	0,64	0,66
Trinidad, and Tobago	0,52	0,52	0,52	0,53	0,54	0,57	0,55	0,54	0,54	0,63	0,64	0,64	0,63	0,62	0,63
Uruguay	0,37	0,35	0,35	0,36	0,36	0,37	0,37	0,43	0,44	0,44	0,45	0,45	0,46	0,46	0,48
Venezuela	0,28	0,27	0,37	0,26	0,29	0,34	0,37	0,38	0,46	0,48	0,48	0,50	0,50	0,52	0,51

Fonte: Lora (2001).

Tabela 13 Índice de Lora: Índice Comercial
(Índice)

ÍNDICE COMERCIAL	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0,67	0,52	0,52	0,49	0,49	0,79	0,84	0,86	0,89	0,87	0,86	0,87	0,87	0,85	0,85
Bolivia	0,86	0,83	0,85	0,89	0,90	0,91	0,95	0,95	0,96	0,95	0,95	0,95	0,95	0,94	0,96
Brasil	0,08	0,20	0,33	0,39	0,55	0,58	0,65	0,72	0,82	0,85	0,86	0,84	0,85	0,84	0,84
Chile	0,77	0,88	0,88	0,92	0,92	0,92	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
Colombia	0,17	0,53	0,53	0,51	0,51	0,70	0,88	0,87	0,87	0,87	0,88	0,87	0,87	0,87	0,87
Costa Rica	0,36	0,75	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,83	0,87	0,88	0,85	0,88	0,89	0,92	0,90
Rep. Dominicana						0,75	0,75	0,75	0,75	0,79	0,79	0,79	0,84	0,82	0,84
Ecuador	0,28	0,28	0,28	0,29	0,29	0,56	0,56	0,88	0,89	0,87	0,88	0,87	0,87	0,87	0,86
El Salvador	0,73	0,73	0,75	0,75	0,82	0,82	0,82	0,82	0,85	0,89	0,86	0,89	0,89	0,94	0,94
Guatemala	0,39	0,39	0,70	0,70	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,88	0,85	0,87	0,87	0,85	0,92
Honduras					0,49						0,87	0,89	0,89	0,89	0,87
Jamaica	0,49	0,49	0,78	0,78	0,77	0,77	0,76	0,76	0,78	0,78	0,78	0,78	0,75	0,75	0,81
México	0,62	0,67	0,77	0,87	0,87	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,88	0,81	0,81	0,77	0,84
Nicaragua	0,34		0,75			0,92				0,80	0,86	0,90	0,93	0,89	0,86
Paraguay	0,71	0,71	0,71	0,71	0,76	0,76	0,91	0,87	0,88	0,88	0,88	0,88	0,88	0,88	0,87
Peru	0,30	0,32	0,32	0,27	0,27	0,58	0,63	0,86	0,86	0,87	0,87	0,87	0,89	0,91	0,91
Trinidad y Tobago	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83	0,71	0,71	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76	0,81
Uruguay	0,62	0,57	0,60	0,68	0,68	0,76	0,77	0,84	0,85	0,86	0,88	0,87	0,87	0,85	0,94
Venezuela	0,48	0,45	0,44	0,42	0,44	0,69	0,71	0,78	0,78	0,81	0,88	0,88	0,87	0,87	0,87

Fonte: Lora (2001).

Tabela 14 Índice de Lora: Índice Financeiro
(Índice)

Índice Financeiro	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0,19	0,27	0,30	0,30	0,53	0,59	0,93	0,95	0,95	0,96	0,98	0,98	0,99	0,99	0,99
Bolivia	-	0,21	0,28	0,26	0,22	0,54	0,55	0,57	0,56	0,59	0,83	0,81	0,80	0,85	0,85
Brasil	0,30	0,27	0,13	0,29	0,42	0,41	0,42	0,43	0,43	0,40	0,50	0,50	0,48	0,50	0,49
Chile	0,54	0,54	0,55	0,55	0,73	0,73	0,72	0,71	0,72	0,72	0,72	0,73	0,74	0,73	0,73
Colombia	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,20	0,20	0,50	0,51	0,53	0,55	0,56	0,57	0,60	0,59
Costa Rica	0,21	0,21	0,20	0,19	0,19	0,19	0,16	0,18	0,19	0,18	0,61	0,65	0,68	0,69	0,71
República Dominicana	0,23	0,21	0,26	0,20	0,22	0,21	0,18	0,21	0,21	0,22	0,23	0,24	0,25	0,44	0,79
Ecuador	0,25	0,24	0,26	0,24	0,24	0,27	0,27	0,26	0,28	0,38	0,58	0,58	0,59	0,57	0,57
El Salvador	0,25	0,28	0,26	0,24	0,25	0,39	0,40	0,40	0,59	0,58	0,59	0,60	0,60	0,61	0,59
Guatemala	0,25	0,25	0,25	0,24	0,25	0,24	0,24	0,26	0,25	0,26	0,48	0,46	0,47	0,50	0,53
Honduras	0,30	0,31	0,31	0,30	0,30	0,47	0,46	0,45	0,47	0,46	0,45	0,44	0,41	0,61	0,63
Jamaica	0,24	0,20	0,22	0,21	0,19	0,20	0,23	0,21	0,22	0,22	0,22	0,24	0,48	0,82	0,84
México	0,19	0,23	0,28	0,37	0,43	0,44	0,45	0,45	0,45	0,78	0,71	0,66	0,77	0,77	0,75
Nicaragua	0,22	0,25	0,23	0,13	0,22	0,39	0,43	0,66	0,69	0,70	0,69	0,70	0,71	0,72	0,73
Paraguay	0,17	0,15	0,14	0,13	0,18	0,51	0,73	0,73	0,73	0,73	0,72	0,72	0,73	0,72	0,74
Perú	0,14	0,18	0,20	0,21	0,25	0,23	0,45	0,43	0,69	0,68	0,68	0,68	0,68	0,70	0,71
Trinidad y Tobago	0,55	0,57	0,59	0,59	0,58	0,58	0,57	0,57	0,58	0,72	0,73	0,74	0,73	0,74	0,74
Uruguay	0,47	0,44	0,42	0,42	0,43	0,43	0,46	0,68	0,68	0,70	0,71	0,71	0,71	0,72	0,72
Venezuela	0,28	0,29	0,29	0,29	0,41	0,40	0,37	0,37	0,59	0,60	0,61	0,58	0,57	0,56	0,56

Fonte: Lora (2001).

Tabela 15 Índice de Lora: Índice Fiscal

(Índice)

ÍNDICE TRIBUTARIO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0,24	0,25	0,24	0,20	0,27	0,37	0,34	0,31	0,34	0,34	0,30	0,31	0,31	0,30	0,31
Bolivia	0,36	0,46	0,59	0,65	0,67	0,66	0,68	0,65	0,63	0,63	0,50	0,57	0,57	0,57	0,51
Brasil	0,17	0,29	0,30	0,30	0,41	0,45	0,41	0,41	0,40	0,48	0,45	0,52	0,54	0,52	0,52
Chile	0,44	0,44	0,44	0,55	0,52	0,47	0,47	0,48	0,48	0,49	0,50	0,51	0,50	0,50	0,51
Colombia	0,38	0,49	0,49	0,49	0,49	0,46	0,50	0,52	0,44	0,43	0,42	0,39	0,40	0,39	0,39
Costa Rica	0,31	0,32	0,47	0,44	0,44	0,47	0,47	0,53	0,51	0,52	0,54	0,46	0,46	0,50	0,50
República Dominicana	0,25	0,27	0,28	0,29	0,30	0,30	0,30	0,54	0,59	0,59	0,55	0,54	0,56	0,57	0,57
Ecuador	0,36	0,41	0,40	0,41	0,42	0,53	0,53	0,51	0,51	0,51	0,52	0,52	0,55	0,54	0,50
El Salvador	0,27	0,27	0,26	0,25	0,25	0,30	0,30	0,37	0,54	0,56	0,50	0,51	0,50	0,50	0,50
Guatemala	0,38	0,39	0,40	0,49	0,48	0,47	0,47	0,49	0,56	0,54	0,55	0,50	0,50	0,51	0,52
Honduras	0,43	0,43	0,44	0,44	0,46	0,51	0,47	0,48	0,48	0,46	0,50	0,55	0,55	0,61	0,47
Jamaica	0,27	0,38	0,43	0,44	0,44	0,46	0,53	0,63	0,61	0,61	0,61	0,60	0,54	0,55	0,56
México	0,28	0,28	0,30	0,33	0,34	0,39	0,39	0,47	0,47	0,47	0,37	0,37	0,38	0,38	0,38
Nicaragua							0,20	0,42	0,48	0,47	0,39	0,40	0,42	0,43	0,44
Paraguay	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,52	0,57	0,60	0,61	0,61	0,61	0,61	0,61
Perú	0,28	0,40	0,41	0,38	0,29	0,25	0,29	0,27	0,34	0,39	0,40	0,41	0,42	0,41	0,41
Trinidad y Tobago	0,30	0,26	0,27	0,33	0,36	0,51	0,55	0,50	0,45	0,46	0,54	0,54	0,48	0,48	0,46
Uruguay	0,48	0,45	0,44	0,46	0,44	0,40	0,40	0,42	0,42	0,42	0,43	0,44	0,48	0,49	0,49
Venezuela	0,32	0,27	0,28	0,28	0,30	0,33	0,32	0,33	0,50	0,56	0,50	0,55	0,50	0,38	0,39

Fonte: Lora (2001).

Tabela 16 Índice de Lora: Índice Trabalhista

(Índice)

Índice Trabalho	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	0,59	0,59	0,57	0,57	0,54	0,54	0,57	0,57	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,54
Bolivia	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,26	0,26	0,21	0,21	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
Brasil	0,75	0,75	0,75	0,75	0,71	0,71	0,66	0,66	0,66	0,66	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Chile	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,66	0,66	0,66	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68
Colombia	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,74	0,73	0,73	0,73	0,73
Costa Rica	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65	0,65
Republica Dominicana	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,66	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63	0,63
Ecuador	0,66	0,66	0,67	0,67	0,67	0,67	0,63	0,63	0,63	0,63	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67
El Salvador	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	0,48	0,48	0,46	0,46	0,44
Guatemala	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69	0,69
Honduras	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48
Jamaica	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96	0,96
México	0,36	0,36	0,35	0,35	0,33	0,33	0,32	0,32	0,30	0,30	0,32	0,32	0,30	0,30	0,30
Nicaragua	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,58	0,51	0,51	0,56	0,56	0,58	0,58	0,75	0,75	0,75
Paraguay	0,57	0,57	0,57	0,57	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60	0,60
Perú	0,67	0,67	0,62	0,62	0,62	0,62	0,62	0,70	0,68	0,68	0,68	0,69	0,64	0,66	0,66
Trinidad y Tobago	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91
Uruguay	0,27	0,27	0,26	0,26	0,26	0,26	0,23	0,23	0,23	0,23	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24
Venezuela	0,34	0,34	0,34	0,34	0,30	0,30	0,28	0,28	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,49	0,49

Fonte: Lora (2001).

Tabela 17 Índice de Lora: Índice de Privatização
(Índice)

PRIVATIZACIONES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	-	-	-	-	-	0,06	0,07	0,19	0,28	0,27	0,28	0,28	0,33	0,33	0,39
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,56	1,00	0,97	0,90	0,90
Brazil	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,02	0,03	0,03	0,05	0,06	0,09	0,19	0,34	0,50
Chile	-	-	-	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,04	0,03	0,06	0,06	0,07	0,16
Colombia	-	-	-	-	-	-	0,01	0,00	0,00	0,04	0,04	0,09	0,20	0,21	0,23
Costa Rica	-	-	-	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Dominican Republic	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,18
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,35	0,36
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,29	0,29
Honduras	-	-	-	0,04	0,04	0,08	0,09	0,11	0,15	0,16	0,14	0,13	0,12	0,10	0,10
Jamaica	0,03	0,03	0,09	0,10	0,13	0,12	0,13	0,18	0,13	0,16	0,21	0,20	0,20	0,19	0,17
Mexico	-	-	-	0,05	0,04	0,08	0,22	0,27	0,26	0,26	0,38	0,34	0,29	0,28	0,27
Nicaragua	-	-	-	-	-	0,00	0,09	0,12	0,30	0,34	0,34	0,32	0,31	0,29	0,21
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Peru	-	-	-	-	-	-	-	0,02	0,06	0,33	0,36	0,51	0,50	0,53	0,60
Trinidad & Tobago	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,28	0,27	0,26	0,24	0,24	0,24
Uruguay	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Venezuela	-	-	-	-	-	-	0,18	0,16	0,16	0,16	0,13	0,24	0,29	0,28	0,27

Fonte: Lora (2001).