

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC  
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

REFLEXOS DA EMERGÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON NA TRAJETÓRIA  
DA DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL ENTRE 1983 E 2014

Camilla Casas

Florianópolis, 2018.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Casas, Camilla

REFLEXOS DA EMERGÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON NA  
TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL ENTRE 1983 E 2014 /  
Camilla Casas ; orientador, Guilherme de Oliveira, 2018.  
52 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio  
Econômico, Graduação em Ciências Econômicas, Florianópolis,  
2018.

Inclui referências.

1. Ciências Econômicas. 2. Impacto do Consenso de  
Washington. 3. Trajetória da dívida pública brasileira. 4.  
Economia Brasileira. I. de Oliveira, Guilherme . II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Ciências Econômicas. III. Título.

**CAMILLA CASAS**

**REFLEXOS DA EMERGÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON NA  
TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL ENTRE 1983 E 2014**

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme de Oliveira.

**Florianópolis, 2018.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SOCIOECONÔMICO**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 9,0 a aluna Camilla Casas na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

---

**Prof. Dr. Guilherme de Oliveira**  
**Presidente**

---

**Prof. Dr. Pablo Felipe Bittencourt**  
**Membro 1**

---

**Prof. Dr. Jonatan Lautenschlage**  
**Membro 2**

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata à vida por todos os privilégios que tive durante a minha jornada. Espero poder, ao longo dos próximos passos, retribuir e contribuir para que no futuro, os privilégios façam parte da realidade de todos e não de poucos.

Um agradecimento especial aos meus pais, que ao longo do caminho até aqui, fizeram tudo o que estava ao seu alcance para me dar apoio. Vocês têm todo o meu amor. Aos grandes amigos, que me deram o prazer de poder compartilhar de seus pontos de vista sobre a vida, me deram suporte, me trouxeram alegria, se tornaram parte essencial do dia-a-dia e hoje são para mim, parte da minha família: Thaina, Daniela, Bernardo, Eduardo, Almeidinha, David, Bianca, Lucas e todos que de alguma forma contribuíram para meu processo de amadurecimento até hoje, muito obrigada.

Agradeço também, meu orientador, Prof. Guilherme, pela confiança e parceria na construção deste trabalho. Sua grande dedicação, entusiasmo e bom coração, foram fundamentais para o fechamento de mais esse ciclo.

Por fim, gostaria de agradecer aos que me ensinaram a olhar para a vida como um processo de aprendizado constante, em que cada pessoa e momento que passa, sempre tem algo para ensinar.

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a influência que a emergência do Consenso de Washington teve na trajetória da dívida pública do Brasil durante o período de 1983 e 2014. Para tal análise, foi realizada uma revisão dos elementos centrais da história econômica brasileira até os anos 1990, com o objetivo de investigar fatores condicionantes da evolução do endividamento público brasileiro. Posteriormente, o mesmo período foi analisado segundo a ótica internacional, a fim de entender a conjuntura econômica internacional que culminou na emergência do Consenso de Washington. Por fim, a partir de dados da economia brasileira, a hipótese central da pesquisa foi submetida a uma análise empírica, que buscou mensurar econometricamente o impacto da emergência do Consenso de Washington na trajetória dívida pública do Brasil. Baseado na revisão quantitativa e qualitativa do assunto, foi possível concluir que a emergência do Consenso de Washington afetou negativamente a trajetória da relação dívida/PIB brasileira no período, uma vez que reduziu o nível de suas flutuações pós 1989.

**Palavras-chave:** Consenso de Washington; Dívida Pública Brasileira; Globalização.

## ABSTRACT

The main goal of the present study is to analyze the influence that the emergence of the Washington Consensus on the trajectory of the public debt of Brazil during the period of 1983 and 2014. In order to do such analysis, the study reviews central elements of the Brazilian economic history up to the years 1990, with the interest in investigating the determinants of evolution Brazilian public indebtedness evolution. Subsequently, the same period was analyzed from the international point of view, in order to understand the international economic conjuncture that culminated in the emergence of the Washington Consensus. Finally, based on data from the Brazilian economy, the central hypothesis of the research was submitted to an empirical analysis, which sought to econometrically measure the impact of the emergence of the Washington Consensus on the trajectory of public debt in Brazil. Based on the quantitative and qualitative analysis of the subject, it was possible to conclude that the emergence of the Washington Consensus negatively affected the trajectory of the Brazilian debt-to-GDP ratio in the period, since it reduced its level of fluctuations after 1989.

**Keywords:** Washington Consensus; Brazilian Public Debt; Globalization.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores econômicos do período militar (1970-1984).....	16
Tabela 2: O balanço de pagamentos e o primeiro choque do petróleo (em US\$ bilhões).....	17
Tabela 3: O balanço de pagamentos e o segundo choque do petróleo (em US\$ bilhões). ....	19
Tabela 4: Balanço de pagamentos e a dívida (em US\$ bilhões). ....	20
Tabela 5: Resultados da estimação da razão da dívida/PIB no período 1983-2014. Variável dependente: Razão Dívida/PIB.....	41
Tabela 6: Testes Econométricos .....	49
Tabela 7: Estatísticas Descritivas. ....	50
Tabela 8: Indicadores economicos brasileiros no período de 1983-2014. ....	51



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Taxa de juros dos EUA (Federal Funds) e o dólar em relação ao marco alemão entre 1969-1994.....	25
Figura 2: Dívida PIB, Necessidade de Financiamento do Setor público, Taxa de crescimento e evolução da taxa de juros real entre 1983 e 2014.....	39

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1 Objetivos .....	11
1.1.1 Objetivo geral .....	12
1.1.2 Objetivos específicos .....	12
1.2 Estrutura da monografia.....	12
2. O CONTEXTO MACROECONÔMICO BRASILEIRO PRÉ DÉCADA DE 1990	13
3. O CONTEXTO INTERNACIONAL E A EMERGÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON.....	25
4. MÉTODOS E TÉCNICAS .....	33
4.1 Modelo teórico .....	34
4.2 Estratégia de identificação .....	37
5. RESULTADOS .....	39
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	45
REFERÊNCIAS .....	47
APÊNDICES .....	49
Apêndice A.....	49
Apêndice B.....	50
ANEXOS.....	51
Anexo A .....	51

## 1. INTRODUÇÃO

Até a década de 1990, o Brasil possuía uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada, *mutatis mutandis*, em incentivos à indústria nacional por meio de substituição de importações. Essa estratégia de desenvolvimento também estava presente na maioria dos países da América Latina. Nessa perspectiva, o Estado é responsável por elaborar as políticas públicas que impulsionam o mercado, fazendo com que os agentes econômicos aderissem às condições necessárias para a promoção do progresso interno (RODRIK, 1996).

Segundo Rodrik (1996), as políticas de substituição de importação abrangiam questões macroeconômicas e microeconômicas. Enquanto as políticas macroeconômicas geravam incentivos às indústrias, as microeconômicas tentavam gerar um ambiente econômico favorável. A questão para os países da América Latina era como administrar as políticas e determinar quais deveriam ser utilizadas, principalmente nas questões macroeconômicas. No caso brasileiro, o direcionamento dessas políticas exigia um pensamento estratégico sobre os pontos de estrangulamento da economia nacional.

Durante a década de 1980, as políticas macroeconômicas aplicadas pelo Brasil buscavam equilíbrio entre as fontes de financiamento internas e externas. Por um lado, se tinha a busca por financiamento externo, por meio de políticas monetárias, políticas fiscais e taxas de câmbio fixas e sobrevalorizadas, e de outro lado os incentivos às indústrias com subsídios públicos, como a substituição de importações (BRESSER, 1991).

Para Bresser (1991), estas políticas macroeconômicas que foram adotadas tiveram consequências econômicas adversas como, por exemplo, a aceleração das dívidas externa e interna, estagnação do crescimento econômico, desequilíbrios na balança de pagamentos, inflação elevada e ineficiência dos mecanismos de mercado. Além desses, encontrava-se também a diminuição da credibilidade internacional, que passava a minar a possibilidade de crédito externo, e assim as dívidas moratórias continuavam aumentando.

Foram essas consequências não intencionais e insustentáveis geradas pelos incentivos econômicos, que de fato, levaram o Brasil e outros países da América Latina a considerarem uma mudança de estratégia no fim da década de 1980. O objetivo era alcançar a estabilidade econômica com o fim da crise estrutural (BRESSER, 1991).

Além disso, o contexto internacional também gerava incentivos à mudança de estratégia na América Latina. No final da década de 1980, o cenário internacional estava tomado pela

globalização econômica. Feenstra e Taylor (2012) definem esse movimento como o período em que o comércio internacional se desenvolveu com uma maior movimentação de capitais por meio da diminuição das restrições às transações financeiras.

Nesse sentido, os países desenvolvidos iniciaram em 1990 uma mudança de postura quanto à economia internacional. Esses países saíram da estrutura de mercado mais fechado que adotaram desde o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e abriram seus mercados. Em consequência, houve uma tendência à adesão da liberalização financeira nos países em desenvolvimento, um pouco mais tarde e em menor grau (FEENSTRA E TAYLOR, 2012).

Motivados por todo o contexto, em 1989 na cidade de Washington, atores importantes do ambiente econômico internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e representantes de bancos internacionais, se encontraram para discutir a situação latino-americana (RODRIK, 1996).

Esse evento foi chamado, por John Williamson (1990), de Consenso de Washington e teve como objetivo discutir quais as políticas que seriam apresentadas aos países latino-americanos. As políticas funcionariam como sugestões que os países deveriam seguir para orientar uma reforma econômica, gerando estabilização econômica e diminuição da intervenção do Estado nos países. Elas foram baseadas na experiência que os países asiáticos tiveram em 1960, com a política de substituições de importações (BRESSER, 1991).

A experiência asiática na década de 1960 é interpretada pela literatura econômica internacional como um modelo de sucesso, em especial a Coreia do Sul.<sup>1</sup> Por isso, quando comparados os dois casos, alguns fatos podem ser levados em consideração para entender o porquê das falhas nas políticas latino-americanas (RODRIK, 1996).

Entretanto, para Rodrik (1996), haviam pontos de divergência entre os eventos, os principais aspectos que divergiam estavam relacionados ao contexto histórico dos países da Ásia, antes da aplicação das políticas econômicas, ser bastante distinto dos países da América Latina. No primeiro caso, a existência de grupos econômicos que influenciavam o cenário político, o nível de pobreza e má distribuição de renda eram baixos antes da aplicação das políticas.

---

<sup>1</sup> Ver Rodrik (1996).

Mesmo com as diferenças entre o caso asiático e o caso latino-americano, o Consenso de Washington seguiu com suas orientações para a América Latina. Sendo assim, as orientações eram: a) disciplina fiscal; b) reordenar as prioridades da despesa pública; c) reforma tributária; d) liberalização da taxa de juros; e) taxa de câmbio competitiva; f) liberalização comercial; g) liberalização do investimento direto estrangeiro; h) privatização; i) direito de propriedade; j) desregulamentação (RODRIK, 1996).

Grande parte das sugestões do Consenso de Washington indicava para um ajuste fiscal, que se fazia necessário no contexto dos países da América Latina. Isso porque até a década de 1990 esses países, especialmente o Brasil, tiveram aumentos significativos na sua dívida pública. Como consequência desse contexto, essas economias se tornaram instáveis, o que afetava diretamente a eficiência das suas políticas em prol do crescimento econômico (BRESSER, 1991).

O Brasil apresentava níveis relativamente elevados de endividamento, hiperinflação e estagnação de seus meios de financiamento. Autores como Bresser (1991) e Giambiagi e Almeida (2004) afirmam que era necessário implementar um ajuste fiscal rígido, para que a economia brasileira pudesse alcançar a estabilização, e posteriormente, a retomada do processo de desenvolvimento. Além da influência exercida pelas pressões internacionais, as políticas macroeconômicas deste ajuste fiscal rígido e impopular, implementadas a partir do final dos anos 1980, encontravam nas recomendações do Consenso de Washington uma justificativa conivente.

Mesmo que a cartilha do Consenso tenha sido aplicada de maneira adaptativa no Brasil, pouco ainda se sabe sobre os prováveis efeitos que emergência do Consenso de Washington teve sobre a trajetória da dívida pública brasileira. É nesse contexto que o presente trabalho se insere, procurando responder a seguinte questão: como a emergência do Consenso de Washington influenciou a trajetória da dívida pública do Brasil entre 1983 e 2014?

## **1.1 Objetivos**

A presente seção apresenta os objetivos da pesquisa.

### *1.1.1 Objetivo geral*

O objetivo geral da presente monografia é analisar como a emergência do Consenso de Washington influenciou a trajetória da dívida pública do Brasil entre 1983 e 2014.

### *1.1.2 Objetivos específicos*

Como objetivos específicos, citam-se:

- I. Revisar como a literatura de história econômica discute o contexto macroeconômico no Brasil até os anos 1990, como esse contexto se relaciona com o ambiente de globalização econômica e a emergência do Consenso de Washington;
- II. Realizar um levantamento de dados secundários e elaborar um modelo econométrico para estimar a trajetória da dívida pública no Brasil entre 1983 e 2014;
- III. Identificar a influência da emergência do Consenso de Washington sobre a trajetória da dívida pública no Brasil entre 1983 e 2014.

## **1.2 Estrutura da monografia**

Além desta introdução, a presente monografia está organizada em seis capítulos. O Capítulo 2 faz um apanhado geral de como se deu o desenvolvimento econômico brasileiro até a década de 1990. O discurso está baseado na evolução da dívida pública ao longo do tempo, de acordo com o desenvolvimento do Brasil. O Capítulo 3 apresenta o cenário econômico internacional e todos os fatores que levaram a emergência do Consenso de Washington. Também descreve as regras que foram sugeridas pelo Consenso aos países da América Latina, e as críticas sobre estas.

Para embasar a análise empírica do presente trabalho, o Capítulo 4, apresenta a teoria econômica aplicada, os métodos e as técnicas de pesquisa utilizadas. Os resultados dessa análise empírica e a sua relação com a literatura abordada nos capítulos anteriores, são apresentados no capítulo 5. Por fim, a conclusão retoma o problema e aponta de que forma os objetivos propostos nesta sessão foram alcançados.

## 2. O CONTEXTO MACROECONÔMICO BRASILEIRO PRÉ DÉCADA DE 1990

Uma das óticas de desenvolvimento econômico, citada por Furtado (1974), faz referência à industrialização como principal caminho para as economias subdesenvolvidas alcançarem o desenvolvimento econômico. A teoria sugere que quando a indústria tem estrutura para se desenvolver, seus benefícios se distribuem pela sociedade, ao ponto que os demais problemas econômicos e sociais da nação começam a ser corrigidos.

Segundo Mello (1991), a indústria que começou a se desenvolver no Brasil, desde 1930, era voltada para bens de consumo não duráveis e era bastante influenciada pelo Estado. Foi de acordo com esse tipo de mercado industrial que o cenário econômico nacional comportou até meados de 1940. O principal motivo para esse cenário era a falta de infraestrutura e financiamento, que limitava o crescimento da indústria nacional e fazia com que o governo exercesse um papel fundamental no processo.

Em 1945, na tentativa de superar essa limitação, foram desenhados incentivos governamentais para que fossem produzidos insumos para a indústria nacional. Esses incentivos buscavam o domínio da dinâmica industrial (GIAMBIAGI, 2011). Nesse período de novos rumos da indústria nacional, o Estado liderou planos de desenvolvimento econômico que fortaleceriam a indústria nacional (MELLO, 1991).

Antes de 1945, entretanto, o Brasil tentou resolver seu problema de financiamento focando no desenvolvimento nacional, mas não obteve sucesso. O país teve que pensar em como aderir ao capital externo de uma maneira mais eficaz. Assim, a partir das novas alternativas de financiamento seria possível aumentar o nível da industrialização brasileira e por consequência seu desenvolvimento econômico (AREND, 2009).

Para os países da América Latina, escolher a forma de desenvolvimento dependia em grande parte do contexto macroeconômico nacional e internacional. Havia dois caminhos para o processo do desenvolvimento: o desenvolvimento nacional, que precisa de grandes esforços internos principalmente vindos do governo para conseguir obter sucesso, e em oposição o desenvolvimento-internacionalista era mais dependente do contexto internacional, e por consequência também dependente do nível de liquidez no mercado internacional para ser eficiente (FISHLOW, 1981).

Com o final da Segunda Guerra Mundial, o fluxo financeiro entre os Estado Unidos e a Europa se intensificou ao ponto que nos anos 1950 o mercado de eurodólares buscava novos

lugares promissores para seus investimentos. O Brasil, em um contexto que abrangia toda a América Latina, buscava o desenvolvimento nacional e uma maneira de financiar o projeto (FISHLOW, 1981).

Com o surgimento do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) e criação da Petrobras na década de 1950, o objetivo de fortalecer a indústria brasileira se consolidou. Evidenciando a necessidade que o estado tinha de manter o país como detentor da dinâmica industrial (GIAMBIAGI, 2011).

Assim, com o auxílio do BNDE, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e dos Estados Unidos, foi feita uma pesquisa para encontrar os principais pontos de estrangulamento da economia brasileira. Os resultados foram aplicados ao Plano de Metas, que tinha o objetivo de dar um salto na economia brasileira em um curto espaço de tempo, por meio de maior abertura ao capital externo (MATOS, 2002).

Segundo Matos (2002), as metas estavam voltadas para setores específicos que, para o governo, eram a sustentação para o desenvolvimento da indústria nacional. Apesar de toda a programação que o ocorreu em torno do Plano de Metas, houveram consequências, como o aumento da dívida externa, da desigualdade social e dependência externa, que foram observadas apenas depois da sua execução.

É interessante notar que mesmo que o modo de utilização do capital externo tenha mudado, não aconteceu um afastamento do estado como mediador dos planos. De modo que na verdade houve um aumento de sua participação, sendo o principal responsável por firmar empréstimos e controlador do lastro de capital externo no país (FISHLOW, 1981).

A partir de 1960 houve uma tendência aos países aderirem o desenvolvimento-internacionalista por conta da liquidez no mercado internacional. Segundo Campos e Campos (2014), como os países América Latina estavam se desenvolvendo com orientações mais voltadas para o crescimento do que o desenvolvimento econômico, as consequências sociais não eram sua principal preocupação.

Como consequência dessas escolhas, a crise social que estava acontecendo no Brasil se aprofundou durante 1960 e deixou cenário econômico favorável para os militares entrarem no governo por meio do golpe de 1964. Para Almeida (2004, p. 14):

O regime inaugurado em abril de 1964 começou a atuar em clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária, justificando preocupações sobretudo no



campo da estabilização e da correção de rumos, ou seja, uma das preocupações do governo militar eram novos rumos de crescimento econômico para o país.

Assim, os problemas que o Governo Militar assumiu como principais, foram o controle inflacionário e a arrecadação de investimentos. Para alcançar suas metas os militares também desenvolveram o seu plano econômico, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O plano tinha um viés mais ortodoxo e liberal defendendo o livre mercado, porém não diminuía a participação do estado na política econômica, mas sim aumentava a sua participação.

Os militares declaravam que, por conta das deficiências estruturais do país, era importante a participação do governo como mediador econômico. Ele seria o agente que conseguiria ver onde o investimento deveria ser feito, algo que o mercado não conseguiria fazer sozinho, porque este não teria noção dos setores de estrangulamento do país para direcionar o investimento (MATOS, 2002).

Nesse momento, os recursos externos eram vistos como essenciais para o crescimento do PIB, porque acabariam com os pontos de estrangulamento do país por meio da importação de bens intermediários e bens de capital. A estratégia de buscar por poupanças externas que dessem apoio ao desenvolvimento nacional foi aderida no final da década de 1960 (CRUZ, 1984).

Para Cruz (1984), o endividamento externo passou a ser algo entendido como necessário para o desenvolvimento econômico brasileiro. Essa estratégia deveria ser vista como uma parte expansiva do ciclo de desenvolvimento da economia.

Como consequência, no final da década de 1960, o nível de abertura da economia brasileira aumentou para que o capital externo pudesse entrar no país. Houve um aumento das importações, principalmente dos bens de base industrial, que o país não conseguia produzir internamente, com o objetivo de aumentar a estrutura produtiva nacional (CRUZ, 1984).

A grande diferença entre esse plano de desenvolvimento e os anteriores era a maneira como a estrutura produtiva aumentaria. Enquanto os anteriores buscavam usar o máximo de investimentos internos e importar apenas o necessário, o novo plano abriu as portas para a importação de quase todos os bens do setor industrial. Por isso, esse plano tinha como base o aumento programado da dívida externa (CRUZ, 1984).

Logo, houve o primeiro aumento expressivo da dívida pública brasileira, como demonstrada na Tabela 1, aumentando sua porcentagem sobre o PIB de 12,5 em 1970 para 15,9

em 1973. A tabela também mostra que a dívida manteve seu aumento mesmo que o PIB tenha crescido durante o mesmo período, demonstrando melhor a política que foi feita pelo governo.

**Tabela 1:** Indicadores econômicos do período militar (1970-1984).

Ano	Crescimento do PIB % - Nominal	Crescimento do PIB % - Por habitante	Balança de Pagamentos*	Dívida Externa*	Dívida/PIB*	Taxa de Inflação
1970	10,4	7,2	-562	5295	12,5	19,5
1971	11,3	8,6	-1307	6622	13,3	20,3
1972	12,1	9,4	-1489	9521	16,3	17,3
1973	14,0	11,3	-1688	12572	15,9	14,9
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1981	-3,1	-5,3	11734	61411	23,3	109,9
1982	1,1	-1,2	-16310	70198	25,8	95,5
1983	-2,8	-5,0	-6837	81319	39,4	154,5
1984	5,7	-3,4	45	91091	43,1	220,6

Fonte: IBGE *apud* Almeida (2004, p. 24). \*Em US\$ bilhões.

O ponto fundamental para a prosperidade da política adotada pelo Brasil foi a liquidez que havia no mercado internacional de eurodólares. Os Estados Unidos e os países desenvolvidos da Europa estavam procurando novos mercados em potencial para investir seu excedente (CRUZ, 1984).

Como esses países tinham os setores industriais e de serviços mais avançados do que os países em desenvolvimento, como o Brasil, segundo Furtado (2005), na teoria da dependência, os países de centro buscavam por produtos do primeiro setor em países subdesenvolvidos. Por isso houve, além do aumento nas importações brasileiras, um aumento das suas exportações compensando a entrada e saída das divisas do país.

Entretanto, é preciso notar que o aumento programado da dívida apenas resolvia a parte financeira do problema e não a parte produtiva. Afinal, a tecnologia além de ser inteiramente importada não era a mais avançada do mercado, deixando sempre o país em uma relação de periferia no cenário internacional (CRUZ, 1984).

Em 1974, com o primeiro choque do petróleo, os países desenvolvidos entram em recessão. Houve um aumento das taxas juros internacionais e do preço do petróleo, afetando a liquidez do mercado internacional. Como consequência as exportações brasileiras e a taxa de crescimento diminuíram, como mostra a Tabela 2 (CRUZ, 1984).

**Tabela 2:** O balanço de pagamentos e o primeiro choque do petróleo (em US\$ bilhões).

<b>Contas</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>
<b>Saldo Comercial</b>	0,0	-4,7	-3,5	-2,3	0,1
Juros Líquidos	0,5	-0,7	1,5	-1,8	-2,1
Conta Corrente	-1,7	-7,1	-6,8	-6,1	-4,0
<b>Efeitos externos</b>	N.d	-2,2	-2,3	-2,9	3,1
Preço do Petróleo	N.d	-2,2	-2,3	-3,9	3,1
Recessão	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d
Volume exportado	N.d	-0,6	-1,5	1,4	-1,9
Preço do Café	N.d	-0,1	0,1	1,4	2,0
<b>Resposta à política econômica</b>	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d
Promoção de exportações	N.d	0,4	0,5	0,5	0,6
Limites à importação	N.d	2,4	1,2	0,0	-1,7
Redução do crescimento	N.d	1,6	0,8	-0,3	-2,0
<b>Dívida líquida Real</b>	6,2	11,9	17,2	19,5	24,7
<b>Dívida líquida ajustada por:</b>	N.d	N.d	N.d	N.d	N.d
Promoção de exportações	N.d	11,5	16,3	17,4	21,8
Limites à importação	N.d	9,5	13,3	14,1	20,7
Redução do crescimento	N.d	10,3	14,5	16,3	23,2

Fonte: dados reais do balanço de pagamentos *apud* Fishlow (1986).

Segundo a Tabela 2, o resultado do saldo comercial brasileiro após o primeiro choque do petróleo só volta a ser positivo em 1977. Isso por conta da recessão que tomava os países desenvolvidos, afetando o volume das exportações brasileiras que diminuiu nos primeiros anos após o choque do petróleo, com -0,6 e -1,5 em 1974 e 1975 respectivamente.

Contudo, o governo brasileiro relacionava mais o crescimento do PIB com as políticas que vinha adotando, do que com a conjuntura internacional. Sendo assim, resolveu não alterar suas políticas a fim de continuar crescendo, O governou ignorou a possibilidade de a crise ser severa e continuou com a mesma estratégia expansionista.

Para Castro (1985), existem duas escolhas que um país com dependência externa, como o Brasil, pode fazer ao enfrentar uma crise. A primeira é continuar contraindo empréstimos externos (financiamento), nessa opção a economia não tem que se ajustar a crise por meio da diminuição da atividade econômica; a segunda opção é o ajustamento econômico, em que o nível de atividade econômica seria ajustado por meio de políticas monetárias e fiscais de acordo com a crise.

O ponto que deve ser levado em conta para escolher entre as formas de passar pela crise é a sua expectativa de duração. Se essa for de curto prazo a primeira opção faz sentido, uma vez que o aumento da dívida é menos prejudicial do que absorver o impacto da crise e fazer

alterações nas políticas do país. No entanto, se a expectativa da crise for de longo prazo, os ajustes serão necessários (CASTRO, 1985).

No primeiro choque do petróleo, o Brasil tinha a expectativa que a crise fosse de curto prazo. Assim, o governo brasileiro, sem levar em conta a onda de ajustamentos que os países do centro experimentavam, decidiu continuar contraindo empréstimos com bancos privados, mesmo que os juros e as remessas fossem maiores, a fim de conseguir manter o nível de atividade econômica do período anterior. Nesse momento, o governo foi responsável pelo segundo aumento expressivo da dívida externa brasileira, que aumentou de 6,2 em 1973 para 24,7 em 1977, conforme a Tabela 2 (CASTRO, 1985).

O Brasil encarou a crise como algo que deveria ser superado para que o seu desenvolvimento fosse concretizado, mas sem que isso afetasse seu crescimento. O país, porém, não levou em conta como seu plano seria influenciado pelo momento em que os países com quem mais se relacionava estavam passando, ponto esse que poderia afetar o progresso do plano (CRUZ, 1984).

Nesse contexto, o governo lança o II PND, com o objetivo de terminar a transição do Brasil de um país em desenvolvimento para um país desenvolvido, mais uma vez por meio do endividamento. Assim, o *slogan* foi: endividar para desenvolver e ter autonomia (CRUZ, 1984).

Segundo Castro (1985), para alcançar o objetivo seria necessário que muitos setores da economia brasileira fossem explorados e incentivados a melhorar. Como, por exemplo, o nível de tecnologia nacional, integração nacional e desenvolvimento nacional (aumento da renda e o fim da pobreza absoluta). Ou seja, o desenvolvimento brasileiro dependia da superação de problemas estruturais do país.

O II PND tinha em seu planejamento fazer algumas mudanças estruturais, mas estas eram mais voltadas para problemas na capacidade produtiva do que no âmbito social. Um dos programas feitos durante o plano na tentativa de gerar uma fonte de energia alternativa que sustentasse o desenvolvimento econômico e diminuísse a dependência do Brasil em relação ao petróleo, foi o PRÓALCOOL. Entretanto, a limitação brasileira nesse contexto estava bastante relacionada com a recessão nas economias de centro, afinal a poupança externa era a principal fonte de financiamento no Brasil (BENEDETTI, *ET AL.*, 2006).

Nesse período, o Brasil estava contra o fluxo do contexto internacional, o que fez com que as taxas de crescimento do país caíssem. O nível de atividade econômica só voltou a ser compatível no ambiente nacional e internacional em 1977, quando os países desenvolvidos

deram passos para a reversão do ciclo econômico. Com o novo momento de aumento da liquidez internacional o Brasil contraiu empréstimos ainda maiores, levando ao terceiro momento de expansão da dívida externa brasileira. Esse momento pode ser observado nas Tabelas 2 e 3, com o aumento crescente da dívida líquida real, indo de 6,2 para 36,2 no período de 1973 até 1978 (CRUZ, 1984).

Porém, em 1979 o contexto econômico internacional apresentou uma nova queda na liquidez, como consequência do segundo choque do petróleo. Esse fato teve grande peso nos custos da dívida externa brasileira, por conta do aumento na taxa de juros internacional gerados pela queda de liquidez no mercado internacional, conforme a Tabela 3 (BAER, 2009).

**Tabela 3:** O balanço de pagamentos e o segundo choque do petróleo (em US\$ bilhões).

<b>Contas</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>
<b>Saldo Comercial</b>	0,0	-2,8	-2,8	1,2	0,8
Juros Líquidos	-2,7	-4,2	-6,3	-9,2	-11,4
Conta Corrente	-6,0	-10	-12,4	11	-16,3
<b>Efeitos externos</b>	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.
Preço do Petróleo	N.d.	-1,8	-5,7	-7,1	-6,1
Recessão	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.
Volume exportado	N.d.	-	-0,6	-1,4	-2,4
<b>Dívida líquida Real</b>	36,2	46,4	57,7	68	83,5
<b>Dívida líquida ajustada por:</b>	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.	N.d.
Promoção de exportações	N.d.	45,6	55,8	64,5	78,3
Limites à importação	N.d.	44,8	54	64,9	82,5
Redução do crescimento	N.d.	45,8	55,7	65,9	81,6

Fonte: dados reais do balanço de pagamentos *apud* Fishlow (1986).

É possível observar na Tabela 3, o aumento expressivo da dívida líquida real, que praticamente dobra o seu valor no período entre 1978 e 1982. Houve também um aumento do efeito negativo dos juros no saldo da balança de pagamentos brasileiros, que aumenta de -2,7 para -11,4 no mesmo período.

Segundo Baer (2009), as economias externas, responsáveis pelos empréstimos feitos ao Brasil, começaram a pressionar o país por conta da sua decisão política no período anterior. Os países que concederam os empréstimos temiam a inadimplência, por conta do significativo aumento de sua dívida e pelo país ter seguido por um caminho divergente ao que era recomendado.

Essa nova queda de liquidez e o fato de o Brasil não optar por absorver a crise, fez com que as dificuldades se intensificassem no Brasil. Esse cenário de insegurança gerou um novo

aumento da dívida externa, mediante o aumento dos juros, resultando em consequências para a estrutura econômica e aumento da inflação (BAER, 2009).

**Tabela 4:** Balanço de pagamentos e a dívida (em US\$ bilhões).

Ano	Exportações (FOB)	Importações FOB total	Importações FOB Petróleo	Juros Líquidos	Saldo em Conta Corrente	Entrada Líquida de Capital	Nível de Reservas	Nível da Dívida
1971	2,9	3,2	0,4	0,2	-1,3	1,8	1,7	6,6
1972	4,0	4,2	0,5	0,4	-1,5	3,5	4,2	9,5
1973	6,2	6,2	0,8	0,5	-1,7	3,5	6,4	12,6
1974	8,0	12,6	3,0	0,7	-7,1	6,3	5,3	17,2
1975	8,7	12,2	3,1	1,5	-6,7	5,9	4,0	21,2
1976	10,1	12,4	3,8	1,8	-6,0	6,9	6,5	26,0
1977	12,1	12,0	4,1	2,1	?	5,3	7,3	32,0
1978	12,7	13,7	4,5	2,7	-6,0	9,4	11,9	43,5
1979	16,2	18,1	6,8	4,2	-10,0	7,7	9,7	49,9
1980	20,1	23,0	10,2	6,3	-12,4	9,7	6,9	53,8
1981	23,3	22,1	11,3	9,2	-11	12,8	7,5	61,4
1982	20,2	19,4	10,5	11,4	-16,3	7,9	4,0	69,7
1983	21,9	15,4	8,6	9,6	-6,8	1,5	4,6	81,3
1984	27,0	13,9	7,3	10,2	0,0	-1,2	12,0	91,1

Fonte: Conjuntura Econômica e BACEN, *apud* Fishlow (1986).

A Tabela 3 resume o contexto econômico brasileiro durante as décadas de 1970 e 1980, deixando evidente o aumento da abertura comercial durante essas décadas, acompanhado de um aumento expressivo do nível da dívida, de 6,6 em 1971 para 91,1 em 1984. O aumento dos juros líquidos, das importações, principalmente de petróleo, e a baixa entrada de capital durante o período, contribuíram para o aumento da dívida.

Fishlow (1986, p. 529), descreve os motivos para o não acolhimento da recessão no primeiro momento após o segundo choque do petróleo:

Os críticos do setor privado tinham dúvidas quanto à validade de uma recessão, visto que seus lucros já vinham declinando; os trabalhadores sofriam com a corrosão de seus salários reais devido à inflação acelerada e por serem indexados somente anualmente; os bancos privados não estavam satisfeitos com o fato de que o Banco do Brasil competia com eles pelos melhores clientes em vez de ser a fonte de subsídios de crédito do Banco Central para setores prioritários. Outros ministros estavam ansiosos para gastar em vez de ver seus orçamentos e seu poder reduzido... As empresas estatais resistiam a que se controlassem suas operações.

Ainda com a resistência, no final de 1979, o governo achou necessário que fossem tomadas algumas providências para que a situação não se agravasse. O primeiro ministro da época, Delfim Neto, colocou em prática um “pacote econômico” a fim de encontrar um

equilíbrio para as pressões externas que o Brasil estava recebendo. Esse pacote era basicamente: controle de importações (aumentando suas barreiras para diminuir seu fluxo), eliminação dos subsídios fiscais para exportação, desvalorização do cruzeiro, aumento dos preços dos serviços públicos (prejudicando os trabalhadores de menor renda), e tributação sobre os lucros, esta foi retirada logo em seguida porque não conseguiu se sustentar (BAER, 2009).

A década de 1980 teve seu início marcado por uma crise fiscal. A causa foi o estado ter absorvido grande parte do encargo da dívida externa por conta da quebra no modelo de financiamento do governo, além do cenário de recessão e inflação no país. Matos (2002) descreve o cenário da seguinte forma:

Retração no nível de atividades, estrangulamento externo e aumento da inflação somaram-se à falta de hegemonia política tanto no que diz respeito aos rumos do desenvolvimento quanto à extensão social da abertura política, tornando a atuação contra cíclica do Estado uma atuação desnordeada”. (MATOS, 2002 p. 58).

O governo também foi responsável por continuar incentivando os setores industriais e agrícolas a contraírem empréstimos internos e externos, para manter o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Por conta desses incentivos, no início do ano de 1980, a taxa de crescimento do país teve uma alta, mas em contrapartida a inflação teve média de 110%, como mostra a Tabela 4. Por isso, o governo precisou mudar de estratégia e optar por uma redução dos gastos, na tentativa de diminuir a demanda agregada e controlar a inflação (BAER, 2009).

Nessa mudança de estratégia foram utilizadas políticas mais ortodoxas para o controle da atividade econômica e para impulsionar os setores prioritários, como agricultura e exportação. Algumas das medidas adotadas foram: política monetária rígida, redução dos investimentos em empresas estatais, não controle de preços e limites para o crescimento de empréstimos de intermediários financeiros. O fato de diminuir os investimentos no país causou mais tarde problemas estruturais no desenvolvimento da indústria de bens duráveis e de capital (BAER, 2009).

Contudo, mesmo adotando políticas ortodoxas para enfrentar a recessão, o Brasil teve que aceitar o auxílio do FMI em 1982. Esse auxílio contava com mais políticas ortodoxas: “desvalorização da taxa de câmbio real, na diminuição da demanda interna por meio da redução do consumo, no investimento privado, dos gastos públicos e no aumento das taxas de impostos”

(BAER, 2009 p. 124). Porém, mesmo o Brasil acatando o plano de políticas impostas pelo FMI, a relação com a organização não foi fácil e a parceria durou apenas até 1985.

Segundo Fishlow (1986, p. 537-8):

O Brasil era um exemplo típico dos limites do alcance do FMI: contas externas apresentaram uma melhoria expressiva... Mas a estabilização e as condições internas necessárias a um crescimento equilibrado não aconteceram. A inflação mais que dobrou em vez de declinar. Altas taxas de juros, resultantes de uma política monetária restritiva, e a ampla venda de títulos do governo desestimularam os investimentos.

A reflexão de Fishlow (1986) sugere que a grande ênfase que foi dada às contas externas brasileiras pelo FMI tenha causado grande parte dos desequilíbrios internos do país. Isso se deu pelo fato de o programa proposto pelo FMI não tinha como objetivo o equilíbrio entre os contextos nacional e internacional na economia brasileira.

O cenário nacional, em 1985, estava em crise: a dívida externa aumentava sua porcentagem sobre o PIB ao mesmo tempo em que a participação do governo na renda disponível continuava diminuindo. Essa situação foi consequência em parte da redução progressiva da carga tributária, implantada no início dos anos 1970 para dar subsídios ao setor privado. Essas medidas acabaram gerando uma diminuição do gasto público e da poupança disponível do governo (BAER, 2009).

Em 1985, tem início o governo de José Sarney, que foi responsável por tentar uma abordagem um pouco mais heterodoxa para o controle da inflação. Entretanto, os planos não obtiveram sucesso e ao final do seu mandato, em 1990, a inflação havia dobrado e nenhum plano de coesão social havia sido feito (BAER, 2009).

Assim, durante toda a década de 1980 o governo manteve o foco em reverter o ciclo recessivo, influenciado pela crise financeira e estrutural que tomava o país. Esse período é chamado de “década perdida”, sendo o momento em que nenhum avanço no crescimento e desenvolvimento econômico do país aconteceu (BAER, 2009).

Segundo Baer (2009), o alto nível de atividade econômica gerado no “milagre econômico”, era mantido principalmente pelos incentivos gerados pelo governo e não apenas pelo mercado. Nessa conjuntura, o país lidava com a falta de um mercado interno capaz de sustentar o nível de atividade econômica necessário para o crescimento do país.

Outro efeito possivelmente gerado pelo milagre econômico estava relacionado com o cenário social brasileiro, em que este não teve a atenção necessária durante a década de 1970.



Mais tarde o censo demográfico mostrou que a riqueza arrecadada durante o milagre econômico não tinha sido distribuída de forma igualitária para a população, intensificando desigualdade social no país. Essa situação não teve alteração até o final da década de 1980 (BAER, 2009).

A má distribuição de riqueza que acontecia desde o milagre econômico foi intensificada na década de 1980, um dos motivos era a falta de importância que o governo dava aos problemas sociais do país. Durante as décadas de 1970 e 1980 o governo incentivou a indústria, a consequência foi uma migração da população das áreas rurais para as áreas urbanas. Dessa forma, ao final desse período a população imigrante que chegava aos centros urbanos tinha o sentimento de frustração pela falta de oportunidade que encontrava (TOLOSA, 1991).

Sendo assim, esses centros urbanos, em 1988, apresentavam um nível de pobreza absoluta que se igualava ao nível das áreas rurais. A diferença era que nas metrópoles com a população sente menos satisfeito com a situação do que no campo, por estar mais consciente da desigualdade em que vive. Já no campo, onde as famílias ainda vivem com plantações para subsistência e tem menos consciência da discrepância de qualidade de vida, a “revolta” com a situação se torna menor (TOLOSA, 1991).

Entretanto, em 1988, o governo apresenta a nova constituição nacional, onde uma das mudanças feitas, em relação a constituição de 1964, foi a autonomia que os estados e municípios passam a ter. Nesse novo contexto, as instâncias mais regionais poderiam realizar políticas econômicas mais adequadas ao seu cenário, uma vez que o Brasil apresentava grandes desigualdades regionais. Além disso, esse movimento de empoderamento dos estados e municípios, também chamado de federalismo, tinha o objetivo de descentralização do poder no governo nacional (ARRETCHE, 2004).

O final da década de década de 1980, com um cenário de desequilíbrios econômicos e crise social, foi difícil não só para o Brasil, mas também para os demais países da América Latina. A América Latina passava por um momento parecido em seus países, nesse contexto Nogueira (1987, p. 10) faz um resumo desses anos:

Na história econômica do Brasil e da maior parte dos países da América Latina, os anos 80 poderão ficar conhecidos como uma década perdida do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Recessão prolongada, níveis elevados de desemprego, taxas sem precedentes de inflação, salários reais cadentes configuram, na verdade, um quadro de retrocesso econômico e social que prevalece na quase totalidade dos países da região. A deterioração do desempenho econômico desses países foi provocada, em grande medida, pela evolução adversa das condições internacionais, que se traduziu em violenta reversão dos fluxos reais de recursos externos. Em consequência, as economias latino-americanas foram transformadas prematuramente em exportadoras

líquidas de recursos reais e compelidas a remeter ao exterior parte expressiva das suas exportações e do seu produto interno.

Por conta da fragilidade da situação interna do Brasil e dos demais países da América Latina, havia uma pressão externa dos países que foram os financiadores no período de prosperidade. Eles temiam pela inadimplência dos países latino-americanos em relação as suas dívidas externas. No final da década de 1980, os financiadores foram responsáveis por fazer planos que incentivaram os países da América Latina a organizar e estabilizar suas economias a fim de que estes conseguissem pagar suas dívidas (LEFORT, 2010).

O próximo capítulo discute como estava o cenário internacional e como foram feitos esses incentivos aos países da América Latina.

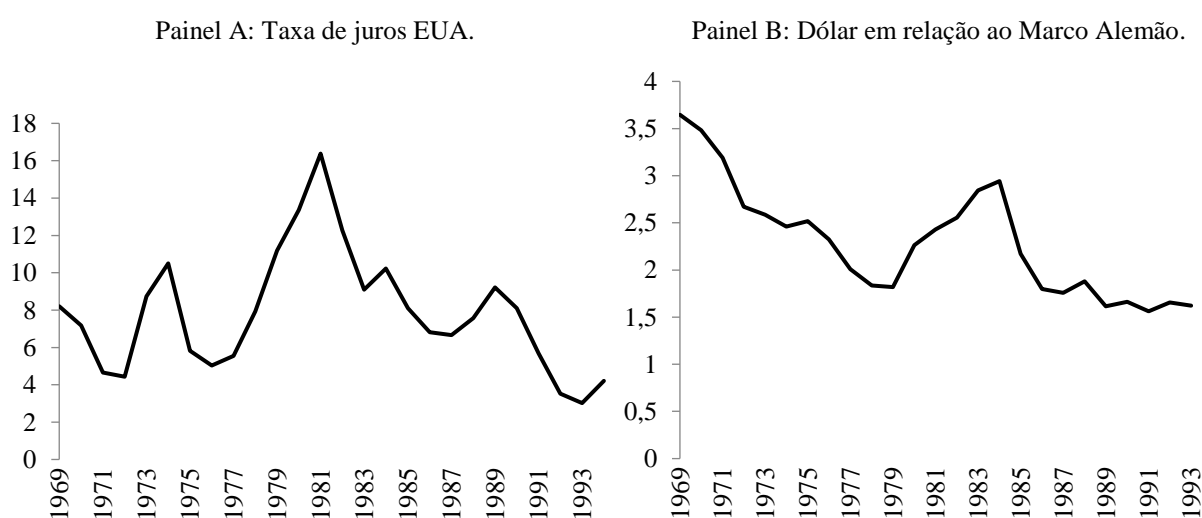
### 3. O CONTEXTO INTERNACIONAL E A EMERGÊNCIA DO CONSENSO DE WASHINGTON

Na década de 1970, Os Estados Unidos perdiam sua participação no mercado tecnológico internacional, por conta do aumento da participação da Alemanha e do Japão. Haviam dúvidas se o dólar continuaria sendo a moeda padrão internacional, poucos acreditavam que o país fosse retomar a sua posição de principal economia capitalista no mundo. Isso porque o aumento da participação da Europa e da Ásia no mercado internacional fez com que os EUA desvalorizassem o dólar, tornando seus produtos mais competitivos (SOUZA, 2009).

Dessa forma, ao mesmo tempo em que o país praticava uma desvalorização da sua moeda, também aumentava as taxas de juros. Assim, os altos juros atrairiam investidores para o país (SOUZA, 2009).

Em 1979, durante uma reunião com o FMI, instituição que incentivava a desvalorização do dólar, o FED (Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos), se colocou contra a continuação das desvalorizações. Assim mantiveram-se as políticas que levariam o dólar a continuar sendo a moeda padrão internacional. Esse conjunto de inventivos operava via elevação ainda maior das taxas de juros e valorização do dólar, com o objetivo de aumentar sua reputação em relação às demais moedas, de acordo com a Figura 1 (SOUZA, 2009).

**Figura 1:** Taxa de juros dos EUA (Federal Funds) e o dólar em relação ao marco alemão entre 1969-1994.



Notas: (a) Moody's Investors Semce. (b) Taxa do Federal Reserve Bank of New York.

Fonte: Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Reserve Bulletin, *apud* Cintra *et al* (1997).

No painel A, da Figura 1, é possível notar em 1974 e 1979 os aumentos nos juros dos Estados Unidos, explicados pelos dois choques do petróleo. Após o segundo choque do petróleo o nível dos juros se mantém mais alto do que no período anterior, devido às políticas para atração de capital externo que o país vinha fazendo.

No painel B, é apresentado o dólar em relação ao marco alemão. No início do período é possível notar a política de desvalorização do dólar, onde em 1969 um dólar era equivalente a 3,64 marcos. Em 1979, com a mudança na estratégia política em relação a desvalorização cambial, o dólar ganha poder de compra em relação ao marco alemão. Entretanto, por conta do choque do petróleo, a valorização não se manteve nos anos seguintes, apresentando um pico de desvalorização em 1984. Contudo, o dólar volta a se estabilizar em 1986 com o poder de compra quase equivalente ao marco alemão.

As consequências das políticas feitas pelo governo dos EUA, para a retomada de poder do dólar tiveram repercussão mundial. Fazendo com que as economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento entrassem em recessão (TAVARES, 1985).

Para Tavares (1985), os países em desenvolvimento, que na década de 1960 e 1970 foram incentivados a contrair empréstimos, se depararam com os efeitos da política dos Estados Unidos. Esses países se encontravam em uma sua situação de vulnerabilidade, importando a crise dos países desenvolvidos por conta de sua dependência econômica. Isso porque no momento em que houve a desvalorização do dólar, as exportações de matéria prima dos países em desenvolvimento foram valorizadas, dando a impressão de que houve uma elevação dos fluxos financeiros.

Entretanto, como seus custos de importação e os custos das dívidas externas aumentaram a valorização das exportações não configurava um aumento do saldo externo real. As políticas feitas pelo presidente dos Estados Unidos em 1981 eram convencionais e partiam da abertura e liberalização financeira das economias alcançarem mais mercados potenciais (SOUZA, 2009).

Assim, a década de 1980 marcou o cenário internacional pelo fenômeno conhecido como globalização financeira, um movimento em que os principais países desenvolvidos mudaram a estrutura dos seus mercados. Essas economias tinham seus mercados mais fechados, e se tornaram mais abertos por meio da liberalização econômica (FEENSTRA; TAYLOR, 2012).

Com a grande dimensão que a liberalização econômica tomou durante a década de 1980 e por conta da reafirmação da economia estadunidense, os países do centro começaram a observar situação dos países da América Latina. Esses países apresentavam altos níveis de inflação, dívida externa e interna altas, crise social e baixa credibilidade para contrair financiamentos ou praticar políticas econômicas anticíclicas. Além disso, a possibilidade de inadimplência em relação às dívidas, também era uma preocupação (BRESSER, 1991).

A análise da situação levou a um diagnóstico, indicando que o tamanho excessivo do governo e o protecionismo econômico como os principais problemas. Assim, a fonte de desequilíbrio vinha das políticas substituição de importações e dos incentivos do governo para o mercado nacional (BRESSER, 1991).

Em outras palavras, a crise descrita no capítulo anterior para o caso brasileiro estava em grande parte da América Latina, cada país com suas especificidades. Esses países, como por exemplo: Bolívia, Argentina e Peru, passavam por um período de transição econômica assim como o Brasil, e acabaram se depararam com um cenário de crise econômica estrutural (SOUZA, 2009).

Com a nova perspectiva norte americana, em novembro de 1989 na cidade de Washington, houve uma conferência entre economistas do governo dos Estados Unidos, do FMI, do Banco Mundial e do BID, para debater a situação dos países da América Latina. O objetivo era formular instruções de políticas econômicas que contribuíssem para o fim da recessão nesses países. Após esse encontro o economista, John Williamson, escreveu um artigo onde descrevia as instruções de reformas recomendadas aos países da América Latina, esse movimento foi intitulado como “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994).

O Consenso de Washington utilizou como base da discussão o cenário dos países do Leste Asiático em 1960, por consideraram a jornada econômica dos países asiáticos como um modelo de sucesso.<sup>2</sup> A Ásia, também programou a política de substituição de importações, por isso o interesse em observar o que esses países fizeram diferente dos países da América Latina (RODRIK, 1996).

O ponto que foi explorado pelos economistas no Consenso foi o fato que os países da Ásia tinham políticas mais ortodoxas e menos populistas, diferenciando esses dos países latino-americanos. Dessa maneira, o Consenso sugeriu aos países da América Latina que seguissem

---

<sup>2</sup> Ver Rodrik (1996).

os mesmos passos, para que assim pudessem alcançar os mesmos resultados dos países asiáticos (RODRIK, 1996).

De acordo com o Consenso as principais causas para a crise na América Latina eram:

a) o excessivo crescimento do estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituições de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo, b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle de demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público” (PEREIRA, 1991 p. 06).

Sendo assim, o plano do Consenso era no curto prazo alcançar o equilíbrio fiscal e a estabilização, ao mesmo tempo em que combatia o avanço do populismo. Já em longo prazo, o objetivo era formar uma estrutura econômica que tenha menor participação do governo e maior abertura para o comércio internacional (BRESSER, 1991).

Nesse contexto, foram estruturadas dez sugestões de políticas que os países da América Latina deveriam seguir para sair da crise e retomar o crescimento. Segundo Williamson (1990), elas eram:

- I. Disciplina fiscal. Deveria ser uma medida obrigatória no médio prazo. Para isso, os governos deveriam elaborar políticas em que seus gastos fossem pagos pela receita tributária e pelos títulos do governo. Nesse contexto, os países da América Latina não deveriam mais aumentar seu índice dívida/PIB para, ao longo do tempo, alcançarem o equilíbrio orçamentário;
- II. Prioridades de despesas públicas. Os déficits fiscais poderiam ser eliminados a partir de um aumento da receita do governo ou de uma redução nos seus gastos. Para o Consenso, a segunda maneira é a mais indicada e assim o governo deveria cortar seus gastos com subsídios, que afetam negativamente o livre mercado, e continuar focando seus gastos em saúde, educação e investimento em infraestrutura pública.
- III. Reforma tributária. Seria uma alternativa para a diminuição dos déficits públicos, mas não era o que o Consenso aconselhava, para eles a tributação deveria ter uma base ampla e alíquotas marginais não muito amplas;
- IV. Taxa de juros. Essas deveriam ser definidas pelo mercado para que não haja má alocação no mesmo, e positivas para que os investimentos permanecessem no país mais moderadas e assim não aumentar a dívida do governo;
- V. Taxa de câmbio. Da mesma forma que a taxa de juros o mais indicado, segundo o Consenso, era manter o quanto o mercado determinasse. Entretanto como nesse caso os

- países em questão estavam em desenvolvimento, seria recomendável manter a taxa de câmbio em um nível minimamente competitivo para manter o crescimento do país;
- VI. Política comercial. A orientação seguia para a liberalização das importações para que os países tivessem acesso produtos e preços competitivos no mercado internacional, incentivando suas exportações. O controle das importações para o Consenso só levaria a um empobrecimento das exportações do país;
  - VII. Investimento estrangeiro direto. Os fluxos de capital precisariam ser totalmente abertos, não há motivo para barreiras o investimento direto externo porque esse teria potencial para captar bons investimentos em capital e tecnologias necessários para o desenvolvimento econômico;
  - VIII. Privatização. A venda das empresas estatais é uma maneira de diminuir os déficits com a receita que seria gerada e diminuir os gastos públicos, uma vez que o investimento nas empresas não precisaria mais ser feito com o dinheiro público. Essa medida também poderia aumentar a competitividade no mercado interno, já que não haveriam mais empresas estatais recebendo subsídios do governo;
  - IX. Desregulamentação. Incentivaria o mercado a operar por meio dos seus próprios mecanismos, sem que o governo tivesse que promover a regulamentação. Essa medida também poderia melhorar a competitividade no mercado interno dos países, posto que os países da América Latina eram bastante regulamentados.
  - X. Direitos de propriedade. Para o bom funcionamento do sistema capitalista os direitos de propriedade deveriam ser bem distribuídos e seguros. Como na América Latina, entendia-se que não havia segurança sobre os direitos de propriedade, Era algo que deveria ser implementado.

De acordo com Bresser (1991), as cinco primeiras regras orientavam os países da América Latina no sentido de uma estabilização econômica, por meio de ajustes fiscais, e a prática de políticas econômicas ortodoxas, para um funcionamento mais livre do mercado. Já as cinco regras subsequentes, direcionaram o país para uma diminuição do Estado por conta de suas indisciplinas fiscais e do protecionismo econômico.

No caso brasileiro, a disciplina fiscal e a diminuição do gasto público auxiliariam na estabilização do nível da dívida pública. Enquanto uma reforma tributária aplicada de forma

mais simples poderia reduzir o nível de inadimplência dos impostos, gerando mais eficiência nas receitas do governo.

As sugestões que incentivavam a liberalização financeira e comercial, fariam com que o todos os setores da economia pudessem se beneficiar do mercado externo, diminuindo assim a necessidade de endividamento do governo. A desregulamentação e a privatização seguem a mesma linha, dando mais autonomia para o mercado, auxiliando assim a redução de gastos do governo.

Para o Consenso, o crescimento econômico viria como uma consequência dos ajustamentos da economia ao serem executadas as reformas propostas. Porém, outros pontos não foram levados em consideração ao recomendarem as políticas do Consenso, como o contexto histórico dos países latino-americanos e os motivos que levaram esses países da contraírem altas dívidas, externas e internas. Essas características eram bastante diferentes do contexto que os países asiáticos apresentavam na década de 1960 (RODRIK, 1996).

Rodrik (1996) explica melhor as diferenças que existiam entre os cenários a partir de dois pontos, o governo e a distribuição de renda. O primeiro ponto mostra que o governo na Ásia não tinha nenhum grupo de interesse ou elite que influenciava as principais decisões tomadas, enquanto nos países da América Latina era comum que alguns grupos da sociedade influenciassem o governo. Além disso, o ponto pilar da distribuição de renda mostra que nos países asiáticos a renda era muito mais equalizada antes da aplicação das políticas do que nos países latino-americanos.

Esses pontos impactavam diretamente nas ações e no tamanho do governo. Nos países asiáticos o governo não precisava fazer políticas pensando em grupos de interesse ou na redistribuição de renda, tinham uma pressão menor em relação às políticas sociais (RODRIK, 1996).

Dessa forma, a elaboração das políticas econômicas era bastante diferente, na política de substituição de importações dos países asiáticos as políticas macroeconômicas eram de menores gastos do governo e taxas de câmbio flexíveis. Entretanto, as políticas macroeconômicas dos países latino-americanos eram de aumento do gasto do governo e taxas de câmbio fixas (RODRIK, 1996).

Para Bresser (1991), os ajustes fiscais eram necessários para o caso brasileiro uma vez que a política de substituição a importações se mostrava insuficiente para o desenvolvimento do país e o governo havia crescido em demasia nos países da América Latina. Entretanto, para



o autor, o problema não vinha de uma indisciplina fiscal do governo, mas sim de uma crise fiscal, configurando um problema estrutural e não conjuntural.

Logo, o ajuste fiscal seria necessário para reverter a situação econômica nos países latino-americanos. De acordo com Bresser (1991, p. 8):

A crise da América Latina não pode ser explicada pelo populismo econômico, porque este sempre existiu e, não obstante, a região se desenvolveu. Não se explica tampouco pela inexistência de estabilização, porque esta, de um lado, é consequência da crise e, do outro, ao ser alcançada, não garante a retomada do desenvolvimento. Não se explica, finalmente, pela natureza intrinsecamente equivocada da intervenção do Estado, porque esta, durante muitos anos, foi muito bem-sucedida. A América Latina jamais teria tido o desenvolvimento que teve entre 1930 e 1980 não fosse essa intervenção. Explica-se, entretanto, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado e pelo esgotamento da estratégia de intervenção. E explica-se, principalmente pela crise fiscal a que foi levado o Estado na América Latina nos anos 80, uma crise que imobiliza o Estado e o transforma em obstáculo ao invés de promotor do desenvolvimento.

Sendo assim, segundo Giambiagi e Almeida (2004), existem três críticas em relação ao Consenso de Washington. A primeira, diz respeito às regras não terem sido aplicadas com rigor suficiente e por isso não se mostraram tão eficiente; a segunda defende que o Consenso deveria ter acompanhado a situação dos países da América Latina e fazer novas orientações após algum tempo; e a terceira, expõe o ponto que as políticas foram feitas para muitos países e por não tratarem a especificidade de cada um deles acabaria não sendo eficiente para nenhum.

Entretanto, é necessário entender que o contexto em que essas políticas foram adotadas corroborava para a sugestão das mesmas. Dado que, segundo Giambiagi e Almeida (2004, p. 53):

Na época, em poucos anos, diversos países (Brasil, Argentina, Bolívia, Peru e Nicarágua) tinham passado ou estavam passando por experiências que flertavam com a hiperinflação – quando não eram abertamente hiperinflacionárias – e apresentavam déficits públicos extremamente elevados para os padrões internacionais.

Isso posto, é importante trazer que a perspectiva de que as regras do Consenso estavam de acordo com o que a literatura econômica sugere em relação a situação dos países da América Latina na década de 1980. Segundo Rodrik (2002, p. 279):

Os críticos do neoliberalismo não devem opor-se aos princípios econômicos dominantes – apenas à sua má utilização. A análise econômica expõe muitos princípios sólidos e que são universais, no sentido de que qualquer programa de desenvolvimento sensato tem que levá-los em conta. O que tenho em mente são coisas

como: assegurar os direitos de propriedade e a vigência da Lei; reconhecer a importância dos incentivos privados e alinhá-los com os custos e benefícios sociais; e administrar a política financeira e macroeconômica com a devida consideração para com a sustentabilidade da dívida, os princípios de prudência e a moeda sólida para que a inflação, a volatilidade macroeconômica, as crises financeiras e outras patologias possam ser evitadas.

A luz dos pontos de vista diversos sobre a emergência do Consenso de Washington e suas várias interpretações, o objetivo é entender se essa emergência impactou na dívida pública brasileira ao longo dos anos que se seguiram. Essa análise será feita nos capítulos seguintes.

#### 4. MÉTODOS E TÉCNICAS

O presente trabalho propôs uma análise da trajetória da dívida pública brasileira em relação à emergência do Consenso de Washington ao longo do período entre 1983 e 2014. Seu objetivo é entender qual a relação entre a emergência o Consenso de Washington, associado ao contexto de globalização econômica dos anos 1990, e a trajetória da dívida pública brasileira.

Foi utilizado o método indutivo para realizar a pesquisa. Segundo Lakatos e Marconi (2003), a indução é um método que parte de dados particulares para chegar a uma conclusão mais geral, ou seja, a conclusão na qual se chega é mais geral do que as premissas utilizadas como base. Segundo Cervo e Bervian (1978, p. 25), "pode-se afirmar que as premissas de um argumento indutivo correto sustentam ou atribuem certa verossimilhança à sua conclusão". Assim, parte-se do contexto histórico brasileiro para entender quais os impactos da emergência do Consenso de Washington na relação dívida/PIB do Brasil.

A presente pesquisa tem caráter quantitativo-descritivo, que de acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 187) “consistem em investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas”. Nesse sentido, utilizou-se teoria econômica para derivar um modelo empiricamente testável adaptado ao contexto histórico do Brasil. Portanto, a pesquisa é do tipo aplicada ou, nesse caso particular, cliométrica.

Para a elaboração da pesquisa é preciso indicar as técnicas que definiram quais os caminhos foram utilizados pelo pesquisador para alcançar os objetivos propostos. A investigação partiu de uma pesquisa bibliográfica, que coleta de dados partir de um material já existente, como teses, dissertações, artigos, livros e outros. As áreas de história econômica e economia internacional foram foco desta primeira etapa. Sendo assim, os capítulos anteriores foram dedicados à revisão da literatura econômica.

Em seguida, foi realizado um levantamento de dados secundários em fontes oficiais para a coleta de informações estatísticas, que serão estimadas a partir de um modelo empírico. A discussão dos dados e da estratégia de identificação dos parâmetros do modelo empírico é realizada na próxima seção.

#### 4.1 Modelo teórico

Para analisar os impactos da emergência do Consenso de Washington na dívida pública do Brasil foi utilizada a derivação da identidade orçamentária do governo, discutida em Carlin e Soskice (2017). O objetivo da derivação é mostrar quais os fatores determinam a trajetória da razão dívida pública/produto interno bruto ao longo do tempo. Trata-se do referencial teórico da presente pesquisa.

Parte-se, inicialmente, da identidade orçamentária do governo central:

$$G + iB \equiv T + \Delta B, \quad (1)$$

em que  $G$  representa os gastos do governo;  $i$  a taxa de juros nominal que incide sobre o estoque da dívida,  $B$ ;  $T$  é a receita fiscal, oriunda de tributos, e  $\Delta B$  a emissão de novos títulos do governo, ou seja, a variação do estoque da dívida pública.

Define-se o déficit primário como os gastos não financeiros menos as receitas não financeiras do governo:

$$G - T = d_{\text{primário}}. \quad (2)$$

Ao seu turno, o déficit nominal, termo que mostra a variação no estoque da dívida pública, é dado por o déficit primário mais os juros que incidem sobre a dívida do governo. Assim,

$$(G + iB) - T = d_{\text{nominal}}. \quad (3)$$

Como a variação no estoque da dívida é dada pelo déficit nominal, é possível identificar os fatores determinantes da variação do estoque da dívida ao longo do tempo. Para mostrar esses fatores, a identidade orçamentária pode ser reescrita como sendo igual a:

$$\Delta B = (G - T) + iB. \quad (4)$$

Entretanto, segundo Carlin e Sorkice (2017), torna-se útil analisar a trajetória da dívida paulatinamente a evolução do produto interno bruto. Para integrar essa variável à identidade orçamentária, as equações (2) e (3) foram divididas por  $Py$ , em que  $P$  é o nível de preços e  $y$  é a renda nacional nominal. Dessa forma, o déficit primário em relação ao PIB pode ser escrito como:

$$\frac{\text{Déficit Primário}}{\text{PIB}} = d = \frac{G-T}{Py}, \quad (5)$$

e ao seu turno, a variação do déficit nominal passa a ser descrita em razão do PIB:

$$\frac{\text{Déficit Real}}{\text{PIB}} = \frac{\Delta B}{Py} = \frac{G-T}{Py} + \frac{iB}{Py} \quad (6)$$

$$\frac{\Delta B}{Py} = d + ib, \quad (7)$$

em que  $b = \Delta B/Py$ . Como  $b$  representa a razão dívida/PIB, então,  $B=bPy$ . Logo, diferenciando totalmente a função tem-se que:

$$\Delta B = Py\Delta b + by\Delta P + bP\Delta y. \quad (8)$$

Para se obter a diferenciação em termo de  $b$ , divide-se a Equação (8) pelo PIB:

$$\frac{\Delta B}{Py} = \frac{Py\Delta b}{Py} + \frac{by\Delta P}{Py} + \frac{bP\Delta y}{Py}, \quad (9)$$

em que  $\Delta P/P$  representa a taxa de inflação,  $\pi$ ; e  $\Delta y/y$  representa a taxa de crescimento do PIB,  $\gamma_y$ . Assim, é possível reescrever a equação (9) da seguinte forma:

$$\frac{\Delta B}{Py} = \Delta b + b\pi + b\gamma_y. \quad (10)$$

Igualando a Equação (10) e (7), obtém-se a variação da relação dívida/PIB ao longo do tempo:

$$\Delta b = d(i - \pi - \gamma_y)b, \quad (11)$$

em que  $i - \pi$  corresponde a taxa de juros real,  $r$ . Logo,

$$\Delta b = d(r - \gamma_y)b. \quad (12)$$

Sendo assim, de acordo com a Equação (12), é possível identificar os fatores que determinam o crescimento da relação dívida/PIB:

a. a relação primária,  $d$ :

$$d = \frac{G-T}{Py}; \quad (13)$$

b. a taxa de juros real,  $r$ :

$$r = i - \pi, \text{ sendo } \pi = \frac{\Delta P}{Py}; \quad (14)$$

c. a crescimento do PIB real,  $\gamma_y$ :

$$\gamma_y = \frac{\Delta y}{Py}. \quad (15)$$

Dessa forma, segundo Carlin e Soskice (2017), a relação primária tem impacto direto na razão dívida/PIB, ou seja, quando há um aumento do déficit primário, há em contrapartida um aumento da razão dívida/PIB. A taxa de juros real também tem impacto direto na razão dívida/PIB, isto é, quando a taxa de juros real aumenta a razão dívida/PIB também aumenta. Por sua vez, a taxa de crescimento do PIB, diferentemente das variáveis anteriores, tem impacto indireto na razão dívida/PIB, ou seja, quando há um aumento na taxa de crescimento do PIB a razão dívida/PIB diminui.

A Equação (12) é a equação-chave do presente estudo. O objetivo é identificar corretamente os parâmetros associados a emergência do Consenso de Washington que ajudam a determinar as flutuações da razão dívida/PIB no Brasil. A estratégia de identificação é detalhada na próxima seção.

## 4.2 Estratégia de identificação

Analisar os impactos da emergência do Consenso de Washington na economia brasileira não se dá de maneira simples, uma vez que é difícil encontrar dados que expressem de maneira quantitativa a influência desses acontecimentos em uma variável. Para minimizar essa limitação foi utilizado uma *dummy* como *proxy* da emergência do Consenso de Washington. A *dummy* representa o período pré-Consenso, ou seja, antes da emergência das regras, definida como *CW*. A *dummy* assume um de 1983, início da série, até 1989; de 1990 a 2014 a *dummy* assume o valor zero.

Foram utilizadas variáveis que determinam a variação da razão dívida/PIB, de acordo com o modelo teórico derivado anteriormente: a relação primária, a taxa de juros real e a taxa de crescimento do PIB. Essas variáveis representam variáveis de controle, dando segurança de que a parte da variação da razão dívida/PIB que não for explicada pela *dummy* do Consenso de Washington seja explicada pela variação destas.

Foram adicionadas também outras quatro *dummies*. Essas são chamadas de *dummies* de quebra, isto é, elas têm o objetivo de melhorar a explicação que o modelo de regressão faz de *Y*, ao controlar eventuais quebras estruturais de nível e inclinação nas séries. Sendo assim, as *dummies* de quebra explicam os seguintes distúrbios na variável dependente: seus *outliers*, assim quando são positivos fazem parte do grupo de controle da *dummy* dos “picos”, que são chamadas de *D1*, e quando são negativos fazem parte do grupo de controle da *dummy* dos “vales”, que recebem o nome de *D2*; os momentos de alta inflação na economia brasileira, onde os *outliers* da inflação entram no grupo de controle da *dummy*, chamada de *D3*; e por último a *dummy* que auxilia no ajuste da equação aos dados de *Y*, resolvendo um possível problema de heterocedasticidade do modelo, para isso a *dummy* assume valor zero entre 1983 até 1995, e assume o valor um de 1996 até 2014, essa variáveis foi chamada *D4*.

Todos os modelos foram regredidos sem a utilização da constante, dado que se todas as variáveis forem zero, não haverá alteração da relação dívida/PIB. Nesse contexto, a seguinte forma funcional foi estimada:

$$y_t = \beta_1 CW_t + \beta_2 d_t + \beta_3 r_t - \beta_4 \gamma_{y_t} + \beta_5 D1_t + \beta_6 D2_t + \beta_7 D3_t + \beta_8 D4_t + u_t, \quad (17)$$

em que:

$y_t$  = taxa de crescimento da razão dívida/PIB (IPEADATA, 2018);

$CW_t$  = dummy pré-Consenso de Washington;

$d_t$  = déficit primário em razão do PIB (Conjuntura Econômica, 1998);

$r_t$  = taxa de juros real (IPEADATA, 2018);

$\gamma_{y_t}$  = taxa de crescimento do PIB (IPEADATA, 2018);

$D1_t$  = *dummy* de “picos”;

$D2_t$  = *dummy* de “vales”;

$D3_t$  = *dummy* de inflação;

$D4_t$  = *dummy* de ajuste da equação.

As séries completas das variáveis utilizadas no modelo empírico são detalhadas no Anexo A.

O objetivo da presente estratégia é isolar o parâmetro  $\beta_1$ , ao se demonstrar o quanto cada uma das variáveis explicativas é significativa para a explicação do comportamento da razão dívida/PIB ao longo do período selecionado. Para isso, a equação (17) foi estimada pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO), em que se supõe que as hipóteses usuais são atendidas: A equação é linear nos parâmetros; colinearidade imperfeita; a média condicional do erro é zero; normalidade dos resíduos; e ausência de heterocedasticidade e autocorrelação nos resíduos (GUJARATI, 2011). Adicionalmente, supôs-se que a hipótese relacionada à estacionariedade das séries foi atendida.

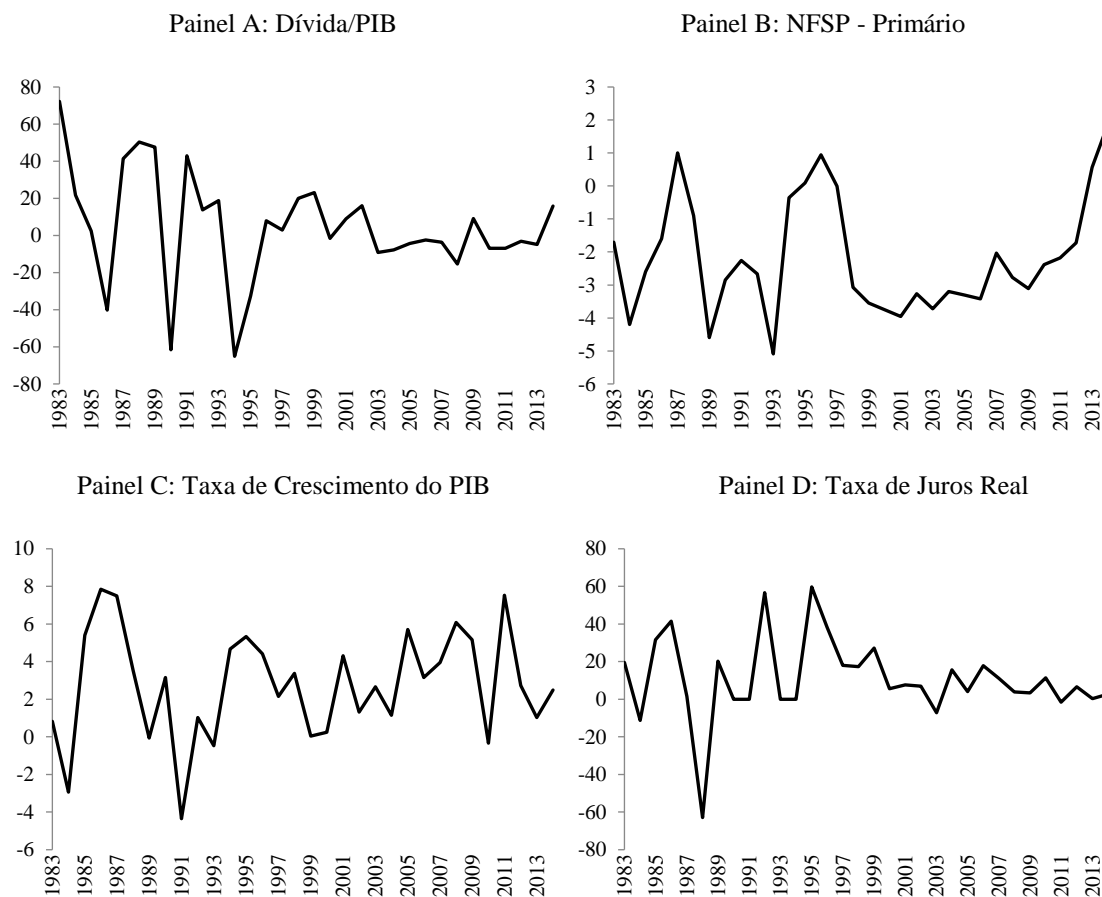
Os resultados do modelo estimado, a partir das variáveis expostas nessa sessão, são explorados no próximo capítulo.



## 5. RESULTADOS

O presente capítulo descreve os resultados do modelo econométrico estimado, que buscar verificar qual a influência do Consenso de Washington na trajetória da dívida pública brasileira entre 1983 e 2014. Antes, porém, examina-se o comportamento das respectivas séries.

**Figura 2:** Dívida PIB, Necessidade de financiamento do setor público, taxa de crescimento e evolução da taxa de juros real entre 1983 e 2014.



Fonte: elaborado pela autora.

O painel A da Figura 2 apresenta a relação dívida/PIB. As várias políticas aplicadas para tentar alcançar a estabilidade durante a década de 1980 elevaram a volatilidade da razão dívida/PIB no período. Só houve uma estabilização relativa dessas oscilações a partir de 1996, como consequência do Plano Real, iniciado em 1994. Após o Plano, a razão dívida/PIB volta a mostrar uma redução apenas em 2008, porém não no mesmo patamar alcançado pelas oscilações da década de 1980.

Em 2009 e 2014, a razão apresenta elevações que podem ser explicadas pela crise financeira internacional e pela redução do PIB brasileiro, respectivamente. Destaca-se que a partir de 2014, com o agravamento da situação fiscal do país, a razão dívida/PIB voltou a subir. Nesse ano, a então Presidente Dilma Roussef, elevou as despesas discricionárias federais a uma taxa superior à inflação, mesmo frente a uma queda ascentuada da receita tributária.

O painel B apresenta o resultado primário em porcentagens do PIB. Até os anos 2000, os dados se mostravam relativamente mais voláteis do que os anos seguintes, mesmo frente ao domínio de superávits no período. A partir dos anos 2000, o resultado primário do governo apresenta superávits ao longo de todo o período, com exceção dos anos de 2013 e 2014. Essa tendência pode ser explicada pela adoção do tripé da política macroeconômica convencional em 1999, em que a estabilidade fiscal ocupa papel proeminente para a estabilização da inflação.

A taxa de crescimento do PIB, painel C, apresenta poucas variações negativas ao longo da série, sendo a maior parte antes de 1995. Isso acontece por razão das instabilidades econômicas internacionais que afetam o Brasil nesse período, também pelas políticas econômicas adversas adotadas no governo do Presidente Collor. Após esse período, a taxa de crescimento do PIB se manteve predominantemente positiva até o final da série.

A exceção foi o ano de 2010, com advento dos reflexos da recessão econômica mundial. A questão é que a taxa de crescimento do PIB brasileiro não apresenta um crescimento constante, ainda que se mantenha predominantemente a taxas positivas, as flutuações características do ciclo econômico são marcantes.

Por fim, a taxa de juros real do Brasil, painel D, expressa oscilações relativamente elevadas até o início da década de 2000. Isso porque essa era afetada pela elevada especulação dos investidores internacionais nos países latino-americanos. A série apresentava *outliers* nos anos 1990, 1991, 1993 e 1994, que foram excluídas apenas para exposição na Figura 2. Os *outliers* podem ser explicados pelos picos de hiperinflação que o país apresentava até o início do Plano Real. A série fica relativamente mais estável a partir dos anos 2000, contudo mesmo que relativamente menores, ainda mostra oscilações. Essas variações podem ser pela natureza do ciclo econômico e por mudanças na condução política do país no período.

De posse das variáveis, foi estimado o modelo proposto na Equação 17. Os resultados são apresentados na Tabela 5. Na Tabela 5, o objetivo é verificar a consistência do parâmetro associado à *dummy* do consenso de Washington. Para tanto, estimaram-se modelos com e sem

controles para quebras estruturais. Em seguida, cada variável exógena de controle foi adicionada na especificação empírica a fim de isolar o efeito da emergência do Consenso.

**Tabela 5:** Resultados da estimação da razão da dívida/PIB no período 1983-2014. Variável dependente: Razão Dívida/PIB.\*

Regressores	Modelo I		Modelo II		Modelo III		Modelo IV	
<i>D. Pré-Cons. de W.</i>	27,9512 (2,771)**	15,2904 (2,127)*	27,4204 (2,506)**	13,1383 (1,634)	34,8123 (3,35)**	21,4792 (2,602)**	30,0977 (3,319)**	21,1268 (2,402)**
<i>NFSP - Primária</i>	-	-	-0,25453 (-0,1384)	-0,83315 (-0,6273)	-1,66386 (-0,9433)	0,01535 (0,01198)	-2,75119 (-1,769)*	0,006076 (0,0046)
<i>Taxa de Cresc. PIB</i>	-	-	-	-	-3,27092 (-2,629)*	-2,02983 (-2,325)*	2,33926 (-2,11)*	-2,05769 (-2,2537)**
<i>Taxa de Juros Real</i>	-	-	-	-	-	-	-0,08621 (-3,322)**	0,005224 (0,1392)
<i>D. de Quebra</i>	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
<i>R<sup>2</sup> - Ajustado</i>	0,198548	0,81381	0,172362	0,809532	0,30856	0,837121	0,486311	0,830472
<i>DW</i>	1,940301	1,682003	1,94137	1,701407	2,005177	2,007001	1,920646	2,00658
<i>Critério de Schwarz</i>	303,4455	266,1786	306,8908	269,1635	303,5181	266,3669	296,3518	269,8068

Fonte: elaborado pela autora. \*Estatística t entre parênteses.

A medida que as variáveis de controle foram sendo adicionadas no modelo é possível notar que nem todas se mostraram estatisticamente significativas para explicar as variações da relação dívida/PIB. Mesmo assim, elas representam importantes controles teóricos do modelo.

A NFSP manteve o sinal predominantemente negativo na maioria das regressões, mas o sinal positivo esperado foi observado apenas nos modelos III e IV, que incluí as *dummies* de quebra. Além disso, a variável não foi estatisticamente significativa na maioria dos modelos, sendo significativa apenas no modelo IV sem *dummies* de quebra. Ao seu turno, a taxa de juros real também apresentou alterações em seu sinal. Segundo a literatura, seu sinal deveria ser positivo, mas a variável teve o sinal negativo quando o modelo não continha as *dummies* de quebra e positivo quando as *dummies* são adicionadas. Da mesma forma que a variável anterior, a taxa de juros real se mostrou estatisticamente significativa no modelo sem as *dummies* de quebra, mas nesse modelo seu sinal era negativo, e se mostrou estatisticamente não significativo no modelo com as *dummies* de quebra, mas com o sinal positivo.

Por fim, o parâmetro associado à taxa de crescimento do PIB, que segundo a literatura deve apresentar sinal negativo, foi relativamente estável ao longo das diferentes regressões.

Essa variável, diferentemente das anteriores, se apresentou estatisticamente significativa em todos os modelos. No modelo IV, quando a taxa de crescimento do PIB aumenta um ponto percentual a relação dívida/PIB diminui 2,057 pontos percentuais. Em ambos os casos, a inclusão de *dummies* de quebra representou um importante controle para os sinais teóricos esperados.

Em relação aos testes de robustez e verificação das propriedades do MQO, é possível notar que o modelo IV possui uma aderência relativamente superior aos demais, sendo qualitativamente equivalente ao modelo III com controle para quebras estruturais. Como apresentado na Tabela 5, e no Apêndice A, não existem evidências de autocorrelação e heterocedasticidade nos resíduos. A hipótese de normalidade também não é rejeitada aos níveis de significância convencionais. O critério de Schwarz é minimizado nos modelos IV e III. Sobretudo, a inclusão de *dummies* para o controle de quebras estruturais na série, além dos períodos de hiperinflação, melhora substancialmente o poder de ajuste das equações. Percebe-se, por exemplo, que o resultado do teste de autocorrelação de Durbin-Watson melhora nas especificações com tais controles. Além disso, no Apêndice B, estão expostas as estatísticas descritivas das variáveis.

Nesse contexto, o parâmetro associado à *dummy* pré-consenso de Washington, parâmetro de interesse, manteve-se relativamente estável ao longo da estimação dos modelos. Essa estabilidade pode ser observada pela significância estatística aos níveis de significância usuais, mas também pela baixa variação no valor do parâmetro. Ao invés de reduzir o tamanho do parâmetro, a inclusão de mais variáveis explicativas no modelo, que elimina eventuais problemas de variáveis omitidas, aumenta o poder explicativo da emergência do Consenso. No modelo IV, por exemplo, o coeficiente estimado a partir da *dummy* pré-consenso, mostra que a variação da razão dívida/PIB é, em média, 21,12 pontos percentuais superior no período pré-Consenso de Washington do que as flutuações pós-Consenso.

Qualitativamente, os resultados do modelo com a *dummy* pré-consenso de Washington sugerem que antes da emergência do consenso, portanto, as flutuações da razão dívida/PIB ocorriam num nível relativamente mais elevado que as flutuações pós-1989. Esse resultado é robusto frente a inclusão de novas variáveis explicativas no modelo. Se, eventualmente, o resultado fosse viesado ou espúrio, o sinal associado ao parâmetro deveria se revelar instável com a estratégia de inclusão de outras variáveis.

O resultado encontrado corrobora com a literatura econômica quando aponta que, no período anterior a emergência do Consenso de Washington, o Brasil se encontrava em uma crise do modo de financiamento. Mas que a partir de 1990, com a execução das sugestões de políticas do Consenso, houve uma relativa baixa da variação da razão dívida/PIB nesse período, como sugerido pelo parâmetro da *dummy* pré-Consenso de Washington.

O cenário brasileiro, assim como nos demais países da América Latina, estava agravado porque as entidades governamentais não notaram o quão grande era a instabilidade do país. Por isso, quando as medidas necessárias tentaram ser executadas durante a década de 1980, o poder de eficiência das mesmas já estava comprometido (GIAMBIAGI; ALMEIDA, 2004).

Dessa forma, a emergência do Consenso de Washington surge para, a partir de um conjunto de políticas econômicas orientadas aos países da América Latina, auxiliar estes a encontrarem uma nova maneira de crescimento sustentável, como explorado no Capítulo 3. Alguns países, como o Chile, o México e o Peru, seguiram mais de perto as sugestões do Consenso, enquanto outros países, como a Venezuela, por motivos políticos decidiram não aceitar as sugestões (GIAMBIAGI; ALMEIDA, 2004). O Brasil, por sua vez, aderiu principalmente as sugestões voltadas ao ajuste fiscal, aplicando-as de forma gradual a partir da década de 1990. A disciplina fiscal, por exemplo, não foi aplicada com muita rigidez até o final de 1999, mantendo os déficits relativamente voláteis nesse período. Entretanto, após esse período, a política de diminuição dos déficits se torna mais eficiente, tornando os déficits relativamente menos voláteis do que no período anterior (GIAMBIAGI; ALMEIDA, 2004).

Quanto às demais políticas sugeridas, o Brasil aplicou a flexibilização das taxas de câmbio apenas a partir dos anos 2000. Adotou também, de forma mais instantânea, às políticas de abertura ao investimento direto externo e da privatização. O Brasil ainda fez mudanças relevantes no seu sistema financeiro e bancário no final da década de 1990, com o objetivo de a partir dessa reforma evitar a inadimplência e a moratória, incorporando inclusive normas do Acordo de Basiléia (GIAMBIAGI; ALMEIDA, 2004).

Entretanto, o Brasil por seu histórico protecionista, não cedeu a liberalização dos movimentos de capitais. Essa vertente era mais incentivada pela globalização econômica, que inundava o cenário internacional, do que as sugestões do Consenso de Washington (GIAMBIAGI; ALMEIDA, 2004).

Em resumo, o Brasil aderiu as políticas do Consenso mesmo que, para Giambiagi e Almeida (2004), isso tenha ocorrido de forma lenta e irregular no que tange as políticas macroeconômicas sugeridas, e de maneira relativamente menos liberal. No entanto, apesar da crítica dos autores sobre a maneira como foram implementadas essas políticas, os resultados apresentados pelo modelo mostram que ao longo do período de 1983 e 2014, houve um impacto positivo da emergência do Consenso de Washington sobre a trajetória da dívida pública no país.

Os resultados corroboram também a visão de Bresser (1991) na época. Para o autor, o Brasil, assim como os outros países da América Latina, de fato precisava de um ajuste fiscal rigoroso para estabilização econômica, por afetar diretamente o principal problema da crise fiscal que consumia os países: a dívida pública. No entanto, as regras do Consenso sugeriam que a economia deveria ser coordenada pelo mercado, e nesse ponto o autor discorda, afirmando que a economia deveria ser orientada pelo mercado e não coordenada por este. Dessa forma, a economia ainda seria coordenada pelo governo, mas sua orientação mudaria de acordo com o mercado, conforme o que fosse mais estratégico.

De certa forma, foi parte do encaminhamento dado pelo governo brasileiro às regras do Consenso de Washington. Uma vez que os ajustes fiscais sugeridos, diminuição dos déficits públicos, taxa de câmbio flexível e a abertura comercial, foram aderidos até o início da década de 2000.

Diante do contexto, o principal resultado que o modelo evidencia é que, em média, a flutuação da razão dívida/PIB pós-emergência do Consenso passou a ocorrer em um nível relativamente mais baixo ao dos anos 1980. Quando outras características observáveis são controladas no modelo, pode-se afirmar que essa nova flutuação se deu pela emergência de ideias econômicas associadas às recomendações do Consenso de Washington.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa, teve como objetivo analisar o impacto da emergência do Consenso de Washington na trajetória da dívida pública brasileira. Assim, por meio de uma análise descritiva e quantitativa do cenário econômico nacional e internacional entre 1983 e 2014, foi possível chegar a algumas conclusões pertinentes para a literatura.

Ao revisar o contexto de desenvolvimento econômico do Brasil até o final da década de 1980, foi possível compreender os motivos e fatos que levaram o país à um cenário com elevado nível de endividamento público. As estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelo Brasil, apesar de fazerem sentido no momento em que foram aplicadas, trouxeram consequências para o país no período seguinte. Essas consequências foram se acumulando, até o ponto em que o governo não conseguia mais executar de maneira eficiente suas políticas macroeconômicas e microeconômicas.

O histórico econômico brasileiro se torna mais compreensível quando explorado em paralelo com o cenário econômico internacional. Isso porque, ao longo do tempo, o endividamento externo foi gradualmente se colocando como a principal fonte de financiamento do país, por solucionar o problema de estrangulamento de financiamento interno.

Dessa forma, a partir do contexto nacional brasileiro e da conjuntura econômica internacional, foi possível identificar os motivos que levaram à emergência do Consenso de Washington. A ascensão da globalização econômica, o contexto de crise econômica estrutural na América Latina e a especulação internacional sobre a inadimplência das dívidas externas desses países, levaram ao Consenso de Washington, que seguiu com as sugestões de políticas econômicas para estabilização da América Latina.

O Brasil, como objeto de estudo da presente pesquisa, apresentava altos níveis de endividamento público ao final da década de 1980. Sendo assim, as sugestões feitas pelo Consenso de Washington também foram aderidas no Brasil. Entretanto, para entender melhor se de fato as sugestões feitas pelo Consenso tiveram um impacto positivo na estabilização da dívida pública brasileira, foram coletados dados secundários para a elaboração de uma análise empírica.

Com base nos resultados do modelo, a hipótese de que a emergência do Consenso de Washington teve poder explicativo sobre o comportamento da dívida pública não pôde ser rejeitada. A *dummy* que representa o Consenso de Washington se mostrou estatisticamente significativa em todas as especificações testadas. Mais especificamente, a adição de variáveis de controle não diminui o impacto relativo que a emergência do Consenso teve sobre a trajetória da dívida. Em média, a flutuação da razão dívida/PIB pós-emergência do Consenso passou a ocorrer em um nível relativamente mais baixo do que nos anos 1980.

Apesar do impacto positivo sobre a situação fiscal do Brasil, o Consenso ignorou o contexto histórico-econômico do Brasil e dos países da América Latina. Contudo, era necessário entender a crise econômica não apenas como uma crise de crescimento econômico, mas também como uma crise de desenvolvimento econômico. Ou seja, as diretrizes políticas sugeridas não se propuseram a olhar para o cenário social da América Latina e entender como suas políticas econômicas funcionaram ao longo das décadas passadas.

Portanto, eventualmente, as implicações sociais dessa emergência podem ter se refletido em indicadores de desigualdade e desenvolvimento humano. Por isso, como sugestão para pesquisa futura, recomenda-se o aprofundamento do estudo de questões relacionadas a provável influência da emergência Consenso de Washington nos indicadores sociais do Brasil e dos demais países da América Latina. Sobretudo, o emprego de técnicas econométricas mais avançadas pode trazer novas contribuições para esse debate.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. 2004.
- AREND, M.; **50 Anos De Industrialização Do Brasil (1955-2005): Uma Análise Evolucionária**. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul; Programa de Pós-Graduação em Economia, 2009.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BAER, Werner. **A economia brasileira: uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008: uma breve análise desde o período colonial até a crise de 1973 e uma análise detalhada dos vários planos econômicos a partir da década de 1970**. Nobel, 2009.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos**, p. 21-37, 1994.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. Formação de capital e transferência de recursos ao exterior. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 1, p. 10-28, 1987.
- BENEDETTI, Omar, PLÁ, J. A., RATHMANN, R., PADULA, A. D. Uma proposta de modelo para avaliar a viabilidade do Biodiesel no Brasil. **Teoria e evidência econômica**, v. 14, n. 82, p. 81-107, 2006.
- BRESSER, Luiz Carlos; **A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico; Abril, 1991.
- CAMPOS, R. S.; CAMPOS, C. S.; **Neoliberalismo e dependência na América Latina**; Universidade Federal de Santa María. Ro Grande do Sul, 2014.
- CARLIN, Wendy; SOSKICE, David W. **Macroeconomics: Institutions, instability, and the financial system**. Oxford University Press, USA, 2017.
- CASTRO, AB de et al. A economia brasileira em marcha forçada. **Rio de Janeiro: Paz e Terra**, v. 32, 1985.
- CERVO, A . L. e BERVIAN, P R. **Metodologia Científica**. São Paulo-Rio de Janeiro, McGraw-Hill do Brasil, 1978.
- CINTRA, Marcos Antonio Macedo. As transformações na estrutura do sistema financeiro dos Estados Unidos: a montagem de um novo regime monetário-financeiro (1980-1995). 1997.
- CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Brasiliense, 1984.
- ECONÔMICA, Conjuntura. **Fundação Getulio Vargas**. Rio de Janeiro, v. Março, 1998
- FEENSTRA, Robert C.; TAYLOR, Alan M. . **Internacional Macroeconomics**. New York: Worth Publishers, 2012.

- FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. 1986.
- FISHLOW, A.; **A Dívida Externa Latino-Americana: Um Caso De Desenvolvimento Com Incerteza**; Pesquisa e planejamento Econômico; Rio de Janeiro, 1981.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**, v. 2, p. 30-34, 2011.
- GIAMBIAGI, Fábio; DE ALMEIDA, Paulo Roberto. Rumores exagerados sobre a “morte do Consenso de Washington”. **volume 3/número 5/Julho 2004 ISSN 1677-4973**, p. 50, 2004.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Editora Atlas (2010).
- GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. **Econometria Básica-5**. Amgh Editora, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Base de dados**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 30 de mai. 2018.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Ed.). **After the Washington consensus: Restarting growth and reform in Latin America**. Columbia University Press, 2003.
- LAGO, M. P.; **Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. UNICAMP: Programa do Livro de Graduação, Rio de Janeiro. Agosto, 1995.
- LEFORT, Fabio; RACY, José Caio. Dívida externa brasileira e o Plano Brady. **Jovens Pesquisadores-Mackenzie**, v. 2, n. 1, 2010.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed.-São Paulo: Atlas, 2003.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- MELLO, J. M. C.; **O Capitalismo Tardio: contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira**. 10 ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- RODRIK, Dani. Understanding economic policy reform. **Journal of economic Literature**, v. 34, n. 1, p. 9-41, 1996.
- RODRIK, Dani. **Feasible globalizations**. National Bureau of Economic Research, 2002.
- SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia internacional contemporânea: da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008**. Atlas, 2009.
- TOLOSA, Hamilton C. Pobreza no Brasil: uma avaliação dos anos 80. **A questão social no Brasil**, p. 105-136, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 2, p. 5-15, 1985.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. **Latin American adjustment: How much has happened**, v. 1, p. 90-120, 1990.

## APÊNDICES

### Apêndice A

**Tabela 6:** Testes e diagnósticos econométricos.

Testes Econométricos		
Teste	Hipótese Nula	Resultado
Não-linearidade (quadrados)	A relação é linear	não rejeita hipótese nula com p-valor = 0,745145
RESET	A especificação é adequada	não rejeita hipótese nula com p-valor = 0,46433
White - Heterocedasticidade	Sem heteroscedasticidade	não rejeita hipótese nula com p-valor = 0,133929
Normalidade dos Resíduos	O erro tem distribuição Normal	não rejeita hipótese nula com p-valor = 1,65892
Chow - Falha Estrutural	Sem falha estrutural	não rejeita hipótese nula com p-valor = 0,534629
LM para Autocorrelação	Sem autocorrelação	não rejeita hipótese nula com p-valor = 0,734109
Colinearidade	Valor mínimo possível = 1,0 Valores > 10,0 podem indicar um problema de colinearidade	NFSP - Primária
		1,276
		Taxa de Crescimento do PIB
		1,564
		Taxa de Juros Real
		7,016
		Dummy Pré-Consenso de W.
		3,59
Dummy Picos		
2,614		
Dummy Vales		
2,288		
Dummy Estabilização		
3,603		
Dummy Inflação		
8,81		

Fonte: Elaborada pela autora.

## Apêndice B

**Tabela 7:** Estatísticas Descritivas.

Estatísticas descritivas das variáveis							
	Dívida/PIB		NFSP - Primário		Taxa de Cresc. do PIB		Taxa de Juros Real
Média	4,678	Média	-2,1812	Média	2,7716	Média	43,427
Mediana	2,7106	Mediana	-2,635	Mediana	2,945	Mediana	11,323
Mínimo	-65,096	Mínimo	-5,09	Mínimo	-4,35	Mínimo	-323,47
Máximo	72,239	Máximo	1,88	Máximo	7,85	Máximo	623,96
Desvio padrão	29,427	Desvio padrão	1,7575	Desvio padrão	2,9025	Desvio padrão	153,32
C.V.	6,2905	C.V.	8,06E-01	C.V.	1,0473	C.V.	3,5304
Enviesamento	-0,2347	Enviesamento	0,6661	Enviesamento	-0,2992	Enviesamento	1,9579
Curtose Ex.	0,64942	Curtose Ex.	-0,3989	Curtose Ex.	-0,1579	Curtose Ex.	6,3742

Fonte: Elaborada pela autora.

## ANEXOS

## Anexo A

**Tabela 8:** Indicadores economicos brasileiros no período de1983-2014.

Data	Relação Dívida/PIB (Em milhões de reais)	NFSP – Primário (Em % do PIB)	Taxa de Crescimento PIB (%)	Taxa de Juros Real (%)
1983	72,24	-1,70	0,83	19,63
1984	21,75	-4,20	-2,93	-11,26
1985	2,46	-2,60	5,40	31,69
1986	-40,17	-1,60	7,85	41,43
1987	41,46	1,00	7,49	1,49
1988	50,34	-0,90	3,53	-62,89
1989	47,58	-4,60	-0,06	20,18
1990	-61,62	-2,85	3,16	623,96
1991	42,97	-2,26	-4,35	-323,47
1992	13,79	-2,67	1,03	56,65
1993	18,74	-5,09	-0,47	391,31
1994	-65,10	-0,36	4,67	351,62
1995	-32,65	0,09	5,33	59,74
1996	7,97	0,94	4,42	38,31
1997	2,96	-0,01	2,15	18,07
1998	19,98	-3,07	3,38	17,31
1999	23,10	-3,55	0,04	27,17
2000	-1,56	-3,75	0,25	5,61
2001	8,96	-3,96	4,31	7,63
2002	16,06	-3,27	1,31	6,92
2003	-9,18	-3,72	2,66	-7,24
2004	-7,71	-3,20	1,15	15,67
2005	-4,29	-3,31	5,71	4,11
2006	-2,41	-3,42	3,16	17,83
2007	-3,68	-2,03	3,96	11,28
2008	-15,38	-2,77	6,09	3,98
2009	9,19	-3,11	5,17	3,39
2010	-6,94	-2,38	-0,33	11,36
2011	-6,98	-2,18	7,53	-1,54
2012	-3,07	-1,72	2,73	6,62
2013	-4,88	0,57	1,03	0,40
2014	15,79	1,88	2,49	2,70

Fonte: Conjuntura Econômica, 1998. Ipeadata.