UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Henrique Zeferino de Menezes

A CRISE DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: DÍVIDA EXTERNA, CONDICIONALIDADES E AS RELAÇÕES COM O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E O BANCO MUNDIAL (1974-1987)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de sob orientação do Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 26/02/2008

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (orientador)

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Javier Alberto Vadell

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (suplente)

Fevereiro de 2008
Campinas, SP

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

M524c

Menezes, Henrique Zeferino
A crise do desenvolvimento brasileiro: dívida externa, condicionalidades e as relações com o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (1974-1987) / Henrique Zeferino Menezes. - - Campinas, SP : [s. n.], 2008.

Orientador: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes.
Dissertação(mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Fundo Monetário Internacional. 2. Banco Mundial 3. Dívida externa – Brasil. 4. Brasil – Relações exteriores. 5. Política econômica, 1974-1987. I. Moraes, Reginaldo Carmello Corrêa de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(crl/ifch)

Título em inglês: The crisis of brazilian development: external debt, conditionality and the relations with International Monetary Fund and World Bank (1974-1987)

Palavras chaves em inglês (keywords) :
International Monetary Fund
Worl Bank
Debts, external - Brasil
Brazil – Foreign relations
Economic policy, 1974-1987

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora: Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Sebastião Velasco Cruz, Javier Alberto Vadell

Data da defesa: 26-02-2008

Programa de Pós-Graduação: Relações Internacionais

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A CRISE DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: DÍVIDA EXTERNA, CONDICIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E O BANCO MUNDIAL (1974 -1987)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas e PPGRI:UNESP/UNICAMP/PUC-SP sob orientação do Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes.

Este exemplar corresponde à versão final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 26/02/2008.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Javier Alberto Vadell

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto (suplente)

Profa. Dra. Janina Onuki (suplente)

200805376

RESUMO

Esse trabalho analisa a crise do desenvolvimento brasileiro precipitada com a crise econômica e financeira internacional da década de oitenta. Buscamos apresentar os efeitos das transformações nas relações internacionais sobre a crise do endividamento brasileiro e o papel desempenhado pelas instituições internacionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial – no processo de renegociação da dívida brasileira com os bancos comerciais e na condução da política econômica brasileira para a manutenção das transferências de recursos aos países desenvolvidos. Buscamos ainda enfatizar as peculiaridades do modelo de desenvolvimento via endividamento do Brasil.

ABSTRACT

This work analyzes the Brazilian development crisis hastened with the economic and financial international crisis in the 1980s. We aimed to show the effects of the transformations in international relations in the Brazilian debt crisis; and the role played by international institutions – International Monetary Fund and World Bank – in the process of renegotiation of the Brazilian debt with commercial banks and in the driving of Brazilian economics for the sustentation of international transfers of resources to the developed world. We aimed to emphasize the peculiarities of the Brazilian model of development by indebtness.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que de alguma forma e em algum momento colaboraram para a realização dessa dissertação.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao professor Reginaldo Moraes pelos dois anos de excepcional convivência e principalmente pela atenção dispensada como orientador. As conversas, sugestões, críticas e apoio foram fundamentais para a realização desse texto e parte fundamental das qualidades, que por ventura ele venha a ter, divido com o professor.

Agradeço especialmente a minha família: meu pai, mãe e irmã, que sempre apoiaram e incentivaram essa empreitada pela carreira acadêmica, que é tão tortuosa quanto longa sua maturação. A eles meu afeto especial.

Agradecimento especial dedico também a meu tio Zé Lúcio pela recepção em São Paulo, companhia e apoio em todos momentos. Deixo um abraço também a seus amigos que me receberam tão bem. Ainda em São Paulo, agradeço aos colegas de sala pelos dois anos de convivência e a todos do San Tiago Dantas, professores e Giovana. À CAPES pelo apoio financeiro.

Voltando ao tema da dissertação, agradeço também aos professores Reginaldo Nasser e Carlos Eduardo Carvalho, Janina Onuki e Shiguenoli Miyamoto. Os dois primeiros pelos comentários e críticas ao projeto em fase de reconstrução durante a disciplina *seminários de dissertação* e os professores Janina e Shiguenoli pelas contribuições fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e escrita do texto durante a qualificação. Agradeço também aos professores Javier Vadell e Sebastião Velasco e Cruz pela disponibilidade de participar da banca de defesa, o que me deixa extremamente honrado.

SUMÁRIO:

LISTA DE FIGURAS. 6

INTRODUÇÃO....7

CAPÍTULO I. O SISTEMA BRETTON WOODS: INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E HEGEMONIA NORTE-AMERICANA. 17

1.1. O Sistema Bretton Woods e suas Instituições Internacionais: FMI e BIRD. 18

1.2. Instituições Internacionais e Hegemonia. 32

CAPÍTULO II. A CRISE INTERNACIONAL DA DÉCADA DE SETENTA E A RUPTURA DO MODELO DESENVOLVIMENTISTA DE CRESCIMENTO COM ENDIVIDAMENTO. 41

2.1. O Fim do Sistema Bretton Woods e a crise dos anos setenta....42

2.1.1. Estagnação e alta Liquidez Internacional. 52

2.2. A Crise Definitiva do Modelo Desenvolvimentista de Crescimento com Endividamento: 1979-1982. 57

2.2.1. Os choques de 1979 e o acirramento da crise internacional: elevação dos juros e estagnação mundial....59

2.2.2. A Ruptura do financiamento externo e a crise da dívida latino-americana....65

CAPÍTULO III. REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA E AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS: CRISE E AJUSTE NA PERIFERIA....73

3.1. As Instituições de Bretton Woods diante da Crise da Dívida na América Latina....81

3.1.1. As causas da crise: fatores exógenos e endógenos do processo....85

3.1.2. Prognósticos e soluções para a crise: liberalização (ões), cortes e reformas. 89

CAPÍTULO IV. O DESENVOLVIMENTO DA CRISE BRASILEIRA: CRISE INTERNACIONAL, TENTATIVA DE AJUSTE ESTRUTURAL E ENDIVIDAMENTO....93

4.1. O Ajuste Estrutural Brasileiro: a experiência do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento....93

4.1.1. Sentido Histórico: A Estratégia Ajuste Estrutural Brasileira....96

4.1.2. Crescimento com Endividamento e vulnerabilidade externa....106

4.2. Alguns Resultados: comércio exterior e endividamento externo....112

CAPÍTULO V. A CRISE DA DÍVIDA BRASILEIRA: RENEGOCIAÇÃO, CONDICIONALIDADES E AS RELAÇÕES COM O FMI E BANCO MUNDIAL. 117

5.1. Da Experiência Heterodoxa ao Ajuste Voluntário, 1979-80 e 1981-82. 120

5.2. Instabilidade, desequilíbrio e a volta do Brasil ao Fundo em 1983....134

5.2.1. A Renegociação em 1983-84: os acordos com credores e FMI: 138

5.2.2. O papel do financiamento do Banco Mundial....151

5.3. Do Equilíbrio Externo com Instabilidade Interna à Crise Generalizada e Moratória em 1987....157

5.4. A Crise do Endividamento Brasileiro e a Ruptura do Modelo de Desenvolvimento. 170

CONSIREAÇÕES FINAIS....181

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA:....189

Livros e Artigos:....189

Relatórios e Documentos....199

LISTA DE FIGURAS.

- Tabela 1: Reserva de ouro e dívidas líquidas dos Estados Unidos em relação ao estrangeiro (1960-1972).
- Gráfico 1: Preço Médio Anual do Barril de Petróleo Cru
- Gráfico 2: Preços reais dos produtos primários.
- Tabela 2: Crescimento da produção e do comércio mundial 1979-1984. Em %.
- Tabela 3: Evolução da Taxa de juros nominal e real.
- Tabela 4: América Latina pós-crise e sob a gestão do FMI: comportamento de determinadas variáveis relacionadas a divida
- Tabela 5: Pauta de exportações brasileira (1973-1985) em US$ milhões.
- Gráfico 3: Pauta de exportações brasileira (1973-1985) em US$ milhões
- Gráfico 4: Importação brasileira de Petróleo e derivados: valor em US$ 100 e volume em tonelada.
- Tabela 6: Programa de investimentos do II PND 1975-1979. Em CR$. Bilhões.
- Tabela 7: Dívida externa e Solvência brasileira. Em US$ milhões
- Tabela 8: Principais Fontes de Recursos da Dívida Externa Brasileira: em %
- Tabela 9: Balanço de Pagamentos do Brasil (1973 - 1979) em US$ milhões.
- Tabela 10: Dívida externa e Solvência brasileira (1979-1987). Em US$ milhões
- Tabela 11: Brasil: Balanço de Pagamentos
- Tabela 12: Indicadores chave da economia mundial (1979-82)
- Tabela 13: Projetos aprovados entre o governo brasileiro e bancos credores
- Tabela 14: Condicionalidades (metas para o setor externo e interno) e resultados obtidos
- Tabela 15: Quadro comparativo: Acordos de Renegociação com os Bancos Comerciais
- Gráfico 5: Participação do Brasil no acesso aceso a Recursos do Banco Mundial (1950-88) em %.
- Gráfico 6: Banco Mundial: empréstimos aprovados ao Brasil (1975-1987) em US$ milhões
- Tabela 16: Brasil: Dados Externos e Transferência de Recursos ao Exterior

INTRODUÇÃO

A década de oitenta do século passado ficou marcada pela crise econômica generalizada no Brasil. Por um lado, houve uma reversão dos números históricos de crescimento econômico e industrialização do país. Desde o final da Segunda Guerra Mundial o Brasil passava por um surto de industrialização, urbanização, modernização e crescimento ininterrupto, acelerado e a taxas muito maiores que as economias desenvolvidas. Por outro lado, a década de oitenta também ficaria estigmatizada pelo surto inflacionário – que atingira marcas expressivas e à beira da hiperinflação – e pela severa deterioração dos níveis sociais.

Os motivos, as causas ou as culpas para essa catástrofe na economia, na política e na sociedade brasileira, já violentada pelo regime ditatorial de 1964, estão, de fato, atrelados a uma série de fatores que extrapolam qualquer possibilidade de resenha e mesmo a quantidade de páginas de uma dissertação de mestrado (caso fosse possível resenhar todo esse processo). Dessa forma, iremos nos dedicar a uma análise desse processo de crise tendo como premissa (e por se tratar de uma dissertação de relações internacionais) uma leitura mais acurada dos fatores exógenos que desempenharam papel determinante no desenvolvimento da crise econômica deflagrada em inícios dos anos oitenta. Ou seja, relacionar os choques externos desencadeados no sistema econômico internacional com o processo de crise no Brasil; as próprias relações dos governos brasileiros com as estruturas e atores internacionais; e o papel desempenhado pelas instituições internacionais – multilaterais, privadas e públicas – no desenvolvimento das relações do país com o mundo exterior.

Os anos oitenta marcariam também o início de um processo de reestruturação da economia brasileira e de reorganização de grupos sociais e políticos na direção do que se convencionou denominar de reformas neoliberais. O Brasil, como um reformador

retardatário, ainda relutaria durante a década para implementar o receituário das reformas pró-mercado e só iniciaria verdadeiramente esse processo nos anos Collor, com a abertura, e no governo FHC com as reformas institucionais, privatizações e liberalizações. Entretanto, a década de oitenta representou uma ruptura no modelo de industrialização calcado em políticas nacionais de incentivo, gerenciamento, investimento, direcionamento e etc, abrindo caminho para a reestruturação profunda da economia brasileira.

Na virada dos anos setenta para a década de oitenta teria início uma fase de desaceleração do crescimento econômico no país com efeitos deletérios para a sociedade, a qual se estende até os dias atuais. Os motivos desencadeadores desse processo, como já salientado, são vários. O que se sabe é que o Brasil na década de oitenta, como se diz, perdeu o "trem" do desenvolvimento. Ou teria sido arremessado para fora dele?

Essa dissertação tem como objetivo fundamental apresentar uma análise da **crise do desenvolvimentismo brasileiro** deflagrada na década de oitenta, direcionando o foco da análise para os fatores exógenos do processo e seus efeitos na economia e política nacionais. A crise da dívida que acometeu os países da América do Sul, incluindo o Brasil, e o processo de renegociação da dívida externa atrelada aos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como a participação do Banco Mundial no financiamento das contas externas brasileiras, condicionado a políticas de reformas macroeconômicas, seriam os principais fatores deflagradores da crise.

Não se pretende desconsiderar alguns macro-fatores domésticos como a crise fiscal provocada pelo processo de endividamento, a instabilidade resultante dos níveis elevados de inflação, que diretamente acarretaram numa maior vulnerabilidade da economia brasileira a choques internacionais. Entretanto, pretende-se demonstrar que o caso brasileiro não representa perfeitamente o modelo apresentado pelas instituições de Bretton Woods e por alguns analistas interessados em representações mais gerais da

crise, que focam fundamentalmente na idéia de crise/falência do modelo desenvolvimentista de substituição de importações.

As inversões públicas e privadas em projetos de desenvolvimento e infra-estrutura – energia, transporte, etc. – e em setores produtivos – bens de capital, insumos básicos à produção industrial – durante a década de setenta teriam promovido alguns resultados positivos na economia brasileira, apesar do acréscimo acelerado do endividamento. Os projetos do S*egundo Plano Nacional de Desenvolvimento,* implementado em 1975, teriam afetado definitivamente a matriz industrial brasileira, na tentativa de corrigir desequilíbrios estruturais, e transformar a pauta de exportações brasileira. O governo de Ernesto Geisel partira de um entendimento acerca das transformações nas relações internacionais específico, de reordenação das relações produtivas e comerciais profundas. Essa reordenação demandaria modificações também profundas da estrutura produtiva nacional e seria financiada pelo capital do circuito privado internacional.

As transformações e rupturas nas relações internacionais, como as desencadeadas na década de setenta, seriam resultado de opções políticas e estratégias nacionais, na sua maioria, das grandes potências mundiais. O final dos anos setenta representou – com os choques dos juros e do petróleo – a emergência de um cenário adverso para as economias em desenvolvimento altamente endividadas. A estagnação econômica global aprofundou a deterioração das relações de troca entre os países do norte e sul e das contas externas das economias em desenvolvimento. A crise mexicana, em 1982, precipitou a crise financeira mundial com o abrupto fechamento do circuito privado de crédito aos países em desenvolvimento.

A crise econômica desencadeada no Brasil, que buscaremos apresentar ao longo desse texto, fez com que o governo brasileiro se visse obrigado a retornar ao Fundo Monetário Internacional no final de 1982 e a ter de contar com a maior participação do Banco Mundial no financiamento de suas contas externas. Os choques globais, que

produziram efeitos diretos na economia brasileira, assim como o reescalonamento da dívida perante o circuito financeiro privado internacional, mediada obrigatoriamente por um acordo com o FMI, por um lado, e as condicionalidades “propostas” pela instituição, por outro, teriam marcado definitivamente a saturação do projeto de desenvolvimento nacional durante a década de oitenta. Os impactos das transformações no cenário econômico global e os constrangimentos criados pelas instituições financeiras internacionais para a implementação de políticas econômicas pelos governos brasileiros e o volume de transferências de recursos ao exterior teriam sido responsáveis pelo rompimento do ciclo desenvolvimentista brasileiro. Entretanto, a relação do Brasil com as instituições em questão é extremamente peculiar, especialmente no que diz respeito à não observância de prazos, metas de política econômica e critérios de desempenho estipuladas pelo Fundo e que acabariam levando à ruptura do acordo estabelecido em 1983 e a situação crítica das contas externas brasileiras em 1986 acabariam desencadeando na moratória de 1987.

Pretende-se também nessa dissertação demonstrar que as transformações nas relações econômicas internacionais durante a década de setenta e oitenta teriam repercutido diretamente nas instituições financeiras multilaterais. A entrada do capital financeiro definitivamente ao centro do sistema capitalista mundial – instrumento e expressão do poder norte-americano – conduziram à crise do endividamento e condicionaram os processos de renegociação. Os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial – apesar de o Brasil não ter assinado um – e as interferências do Fundo na condução das políticas macroeconômicas dos países – função não existente na sua constituição – representam a transmutação das instituições, que, por sua vez, impactaram na reorganização das economias dos países em desenvolvimento.

O Brasil, apesar das particularidades e de alguns resultados econômicos positivos acabaria enquadrado no processo de renegociação, no qual se acentuariam as

transferências de recursos ao exterior e estagnação econômica. O endividamento externo, as transformações nas relações econômico-financeiras internacionais, o processo de renegociação da dívida e as condicionalidades do Fundo e do Banco Mundial teriam sido determinantes na crise do desenvolvimento brasileiro.

A fim de discutir os termos e questões supracitados, a dissertação acabou ficando dividida em torno de cinco capítulos que compõe a estrutura central do texto. Sendo composta ainda por esta introdução e ao final seguem as considerações finais e conclusões.

O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar o processo de constituição do sistema econômico do pós-guerra para apresentar de forma mais detalhada o nascimento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e o processo de transformação das relações financeiras na década de setenta. Tentaremos ainda demonstrar, através de um arcabouço teórico rapidamente esboçado, a relação existente entre a emergência de uma ordem internacional hegemônica e construção de regras e instituições internacionais. Ou seja, demonstrar o papel desempenhado pelas instituições internacionais na conformação de um ordenamento internacional e na constituição de padrões e normas de relacionamento entre os países. A reconstrução do processo histórico de nascimento das instituições internacionais em questão cumpre a função de apresentar as relações de interesses nesse processo e as conseqüências relacionadas à estrutura, regras internas e funcionalidade das instituições. A relação entre instituições internacionais e consolidação de ordens hegemônicas revelaria essas questões, assim como abriria o tema da função das instituições internacionais tanto no processo de retomada da hegemonia norte-americana no final da década de setenta como na condução do processo de renegociação da dívida externa e reinserção do mundo em desenvolvimento nas relações internacionais.

No segundo capítulo buscar-se-á retratar o processo de desestruturação do sistema Bretton Woods e o desencadeamento da crise internacional da década de setenta. A crise desencadeada com o choque do petróleo e a estagnação das grandes potências mundiais impactaram diretamente as economias em desenvolvimento. Essas transformações, acompanhadas pela crise de produção e comércio internacionais, teriam influenciado diretamente na política implementada pela Brasil nos anos de 1974-1979. Busca-se ainda retratar a crise definitiva do modelo desenvolvimentista instaurado pelas economias em desenvolvimento, com destaque aos países latino-americanos, baseado em políticas econômicas governamentais e de substituição de importações. O segundo choque do petróleo; a elevação dos juros internacionais, como resultado de modificações na política macroeconômica norte-americana; e a crise mexicana de 1982 acabariam marcando as transformações que levaram os países latino-americanos à crise da dívida externa.

No terceiro capítulo serão retratadas as transformações ocorridas no seio das instituições de Bretton Woods e de que forma elas acompanharam as transformações nas relações internacionais apresentadas nos capítulos que o antecedem, assim como discorrer sobre os efeitos derivados desse processo na condução das relações com os países endividados nos anos oitenta. Buscar-se-á, inclusive através da retomada de algumas questões teóricas, analisar o tratamento dado pelas instituições de Bretton Woods à problemática da crise da dívida latino-americana. As transformações vivenciadas nas organizações internacionais, com conseqüências nas premissas balizadoras de suas atuações, assim como a própria emergência do neoliberalismo como opção de política econômica serão temas nesse capítulo. Essas questões são fundamentais para se compreender a relação teórica e estratégica das instituições de Bretton Woods com a problemática da dívida externa e com os governos endividados.

Como apresentado no capítulo 1, as instituições internacionais desempenham um papel fundamental na manutenção de uma ordem hegemônica, assim como agem na realização de interesses das grandes economias (dos grupos hegemônicos). A estabilização do ordenamento internacional pós-segunda guerra teria consolidado um conjunto de regras, regimes e instituições internacionais condizentes com os interesses norte-americanos de expansão internacional do sistema capitalista. As transformações nas relações econômicas internacionais, por sua vez, iniciadas já nos anos sessenta e a emergência do ideário neoliberal como opção econômica viável anos depois teriam implicado mudanças fundamentais nas políticas governamentais e nos entendimentos e práticas das instituições de Bretton Woods. As premissas ideológicas do pensamento neoliberal teriam passado a permear as concepções do Fundo e do Banco Mundial acerca das opções de política e desenvolvimento econômicos. Essas premissas e pré-concepções permeariam os entendimentos acerca das causas e dos prognósticos para a solução da crise da dívida e conduziriam os programas de ajuste entre as instituições e os governos endividados.

Essas modificações no seio das instituições seriam resultado não apenas de supostas mudanças de percepções globalmente aceitas, mas de estratégias políticas deliberadas, como a entrada de Anne Krueger à chefia econômica do Banco Mundial em 1982. O pensamento neoliberal, que saiu de sua quarentena durante a década de oitenta, teria sido apropriado para a realização de interesses estratégicos das grandes economias e se transformado em verdade econômica, inclusive através das próprias instituições de Bretton Woods.

O objetivo, não só desse capítulo, é o de apresentar como as transformações políticas e econômicas nas relações internacionais influenciam as instituições internacionais e de que forma se dá a interação dos países em crise com a economia internacional. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, nesse caso específico,

funcionariam não só como propagadores de idéias, mas atuariam na conformação das economias em desenvolvimento aos interesses dos países industrializados. Essa modificação no seio das instituições internacionais, por sua vez, balizaria os entendimentos acerca das causas e, conseqüentemente, das soluções para a crise da dívida. Os acordos e programas de financiamento e ajuste formulados pelas instituições e implementados nos países endividados passariam basicamente pelas premissas fundamentais da corrente liberal: liberalização comercial e de preços, austeridade fiscal, corte de gastos, controle inflacionário. Ou seja, minimização do Estado.

Os interesses dos bancos comerciais internacionais – maiores credores mundiais – e as percepções das instituições financeiras sobre a crise dívida teriam condicionado as relações dessas com os países endividados. Entretanto, o caso brasileiro, como buscaremos apresentar ao longo dos capítulos seguintes, não condiz totalmente como padrão discursivo adotado pelas instituições internacionais que relacionavam a crise do endividamento à falência do modelo econômico adotado pelos países latino-americanos. O Brasil implementara um programa de ajuste econômico peculiar com a aprovação do *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento,* como apresentado no quarto capítulo, que promovera uma aceleração da industrialização brasileira diante de um cenário de crise econômica mundial, com uma significativa reestruturação produtiva e comercial do país, baseando-se na captação externa de recursos. O plano teria alterado significativamente o produto industrial brasileiro com conseqüências na pauta de exportações do país e, financiado por recursos do sistema financeiro privado internacional, ampliado o endividamento externo com efeitos diretos na vulnerabilidade externa do país.

No último capítulo pretendemos apresentar o processo de renegociação da dívida externa brasileira no período que se estende da emergência da crise à moratória decretada em princípios de 1987. Buscaremos considerar, especialmente, esse processo de renegociação com os bancos credores brasileiros, explicitando a participação do

Fundo Monetário Internacional na implementação e supervisão do acordo ampliado de financiamento e estabilização, assim como a relação com o Banco Mundial, no que se refere à sua participação no financiamento das contas externas brasileiras. Buscar-se-á demonstrar de que forma os impactos da crise global na dívida externa brasileira (volume e perfil do endividamento) e as condicionalidades impostas pelo acordo assinado como o FMI para renegociação teriam funcionado como detonadores e catalisadores da crise econômica brasileira.

O cenário de crise econômica generalizada e o padrão adotado pelo FMI para condução de um processo de renegociação e estabilização teriam condicionado de forma decisiva a política econômica brasileira a um processo de transferência de recursos reais ao exterior, estrangulando a economia nacional e determinando as possibilidades e espaços para implementação de políticas. O ajustamento, condicionado pelos acordos, teria produzido custos determinantes para o processo de desenvolvimento nacional para manter o pagamento integral dos juros e amortizações da dívida contraída.

Com o processo de redemocratização e com o bom desempenho das contas externas do país no ano de 1984, novas possibilidades de negociação com os credores brasileiros e de relacionamento com o FMI teriam sido abertas. Apesar da baixa legitimidade e apoio, o novo governo civil contava com novas formas de sustentação para iniciar uma política de desenvolvimento que não subordinasse as metas políticas domésticas aos interesses do setor financeiro mundial. Fato esse que acabaria sendo aproveitado pela equipe econômica chefiada pelo Ministro da Fazenda Dilson Funaro. Entretanto as reviravoltas na economia brasileira pós-Plano Cruzado acabariam levando à moratória. Episódio que será mais bem detalhado no quinto capítulo.

A década de oitenta representou para o Brasil um período de crise generalizada (tanto dos números de crescimento e industrialização, como de desenvolvimento sócio-econômico) e suscitou uma série de debates acerca das causas da crise, da forma de se

lidar com o processo de crise e de como proceder para superá-la e avançar no desenvolvimento nacional. Os textos de economia, maior volume da produção sobre o período, baseiam-se majoritariamente em temas como os impactos do endividamento externo no déficit público; relação do déficit com a desaceleração do crescimento econômico; eficiência das políticas macro e microeconômicas adotadas para lidar com os desequilíbrios estruturais da economia, ou seja, as respostas notadamente econômicas à crise; os efeitos das políticas adotadas na escalada da inflação e os efeitos dessa no conjunto da economia nacional; por outro lado, alguns trabalhos buscaram ainda enfatizar os equívocos tanto do FMI na implementação dos programas de ajuste, como do governo brasileiro na condução da economia.

Ou seja, o debate sobre a crise da década de oitenta é extremamente longo e perpassa uma grande quantidade de questões, além de se aprofundar em temas altamente específicos, técnicos. O nosso objetivo, e por se tratar de uma dissertação de relações internacionais, é o de apresentar um enfoque sobre esse período direcionado às questões políticas que envolvem os governos brasileiros, os bancos credores do país e as instituições internacionais. Buscaremos com esse texto nos adentrar num tema altamente trabalhado por economistas, mas enfatizando as questões de natureza política, mais especificamente os problemas relacionados à dimensão internacional, a qual teria impactado a economia e a política brasileira de forma determinante nesse período.

CAPÍTULO I. O SISTEMA BRETTON WOODS: INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E HEGEMONIA NORTE-AMERICANA.

We have about 50 per cent of the world's wealth but only 6.3 per cent of its population. Our real task in the coming period is to devise a pattern of relationships which will permit us to maintain this position of disparity without positive detriment to our national security
(George Kennan, 1948)

Esse primeiro capítulo tem como objetivo dar os primeiros contornos do que se pretende que venha a ser a dissertação. Ou seja, para que possamos demonstrar as mudanças ocorridas na década de setenta e oitenta e suas conseqüências para a economia mundial e brasileira, objetivamente, a emergência da crise da dívida, torna-se imperativamente necessário apresentarmos o nascedouro do sistema econômico mundial que se encontraria em mutação durante os anos setenta. E mais, para relatarmos as relações entre o Brasil e o par FMI-Banco Mundial na década de oitenta, faz-se necessário discorrer sobre a gênese das instituições internacionais provenientes do fim da Segunda Guerra Mundial. Então, para tal, esse capítulo reservará um breve espaço para uma leitura da emergência do sistema Bretton Woods e de suas instituições multilaterais, a saber, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

Para uma leitura mais elucidativa das principais questões relacionadas à reordenação das relações economias em Bretton Woods – a estruturação de um liberalismo e uma institucionalidade específicos e o definitivo posicionamento dos Estados Unidos como potência hegemônica – pretende-se abordar esses temas de forma analítica através de um instrumental teórico propício.

Inicialmente será apresentada uma rápida explanação acerca da reestruturação da ordem econômica com o fim da Segunda Guerra Mundial e suas repercussões na estruturação e na funcionalidade das organizações internacionais dela derivada. Torna-se

importante ainda apresentar algumas questões teóricas, apesar de não ser esse um ponto central na dissertação, para dar subsídios ao entendimento acerca do papel desempenhado pelas instituições internacionais no processo de conformação e consolidação da ordem econômica mundial. Sendo esse o conteúdo do segundo tópico proposto para esse primeiro capítulo.

1.1. O Sistema Bretton Woods e suas Instituições Internacionais: FMI e BIRD.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos, especialmente a destruição do continente europeu, principal teatro das batalhas, abriu caminhos para a definitiva ascensão à posição de potência hegemônica por parte dos Estados Unidos. Maior economia mundial há alguns anos, detentora do maior poderio bélico e agraciado pela tragédia e instabilidade na Europa, os Estados Unidos se posicionariam, desta vez, como principal potência a gerenciar as relações internacionais[1].

O final do conflito fez emergir uma nova estruturação das relações interestatais que tinha, fundamentalmente, nos interesses e na posição exercida pelos Estados Unidos suas principais características balizadoras. Esse processo de reestruturação das relações internacionais se estabeleceu na esfera político-militar com a Conferência de São Francisco, nascedouro das Nações Unidas, e em Bretton Woods, quando se consolidou um novo arranjo para regular as relações econômico-financeiras internacionais. Por um lado, estabeleceu-se um sistema de poder, liderança e governabilidade das relações políticas – estendendo a idéia de política à problemática da guerra – que tinha por objetivo a manutenção da paz mundial e da segurança dos países membros da nova sociedade

[1] No interregno entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial nem Inglaterra nem os Estados Unidos se comprometeram com o exercício de liderança mundial. A primeira por impossibilidade e o segundo por desinteresse. O colapso do padrão-ouro; a crise de 1929; o individualismo norte-americano na busca por políticas de bem-estar social; e ascensão do nazi-fascismo teriam conformado uma realidade mundial não coordenativa, calcada na competitividade destrutiva.

de Estados, essa, por sua vez, calcada por uma série de novas características, direitos e deveres. Por outro, a regência das relações financeiras e monetárias internacionais passaria a partir de então, através do "espírito" de Bretton Woods, pelo crivo da racionalidade, não mais se recorrendo às políticas econômicas desestabilizadoras e destrutivas de anos anteriores.

A nova ordem internacional, forjada antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial, se caracterizaria pela emergência definitiva de uma potência hegemônica com pretensões de exercer sua liderança através da consolidação de regras e normas internacionais condizentes com o tempo e com seus objetivos, assim como pela solidificação de mecanismos de *enforcement* que garantissem a estabilidade predefinida e condicionassem a execução de políticas internacionais e nacionais.. A nova institucionalidade criada a partir das reuniões fundacionais do pós-guerra teria a função de dar sustentação às políticas e estratégias norte-americanas – e de seus aliados – que por sua vez organizariam e compeliriam as relações entre as forças políticas e econômicas nos e entre os Estados. O excerto que inicia o capítulo, proveniente de um político de tal influência no período do pós-guerra como George Kennan, demonstra nitidamente os interesses e pretensões internacionais norte-americanas

A participação ativa e preponderante dos Estados Unidos; a ênfase dada ao multilateralismo e à regulamentação de todo sistema, através da constituição de regimes e organizações internacionais[2]; o processo de reconstrução da Europa através do Plano Marshall; e, evidentemente, a emergência do embate ideológico, programático e em alguns momentos militar envolvendo Estados Unidos e União Soviética seriam as forças

[2] John G. Ruggie (1992) apresenta uma visão dos Estados Unidos como quase de uma potência benevolente e desinteressada na construção do sistema de ordenação internacional no pós-guerra. Para uma visão crítica do exercício hegemônico norte-americano, ver Gill (1993) e Gowan (2003) para o período de desestruturação do sistema Bretton Woods.

que condicionariam essa nova ordem emergente. Esses dois últimos pontos mereceram destaque significativo na formulação das políticas externa e econômica norte-americanas.

As questões específicas acerca das relações político-militares, apesar de representarem parte fundamental dessa nova estruturação internacional pós-guerra, não dizem respeito diretamente aos objetivos dessa pesquisa, por isso nos restringiremos às breves palavras acima. Focalizaremos especialmente as relações econômicas internacionais, dando ênfase à nova institucionalidade criada, suas funções e objetivos.

As reuniões de Bretton Woods tinham por objetivo promover a reordenação do sistema econômico internacional e a reestruturação das relações financeiras mundiais após o término definitivo do conflito mundial. O sistema Bretton Woods representou a emergência de uma ordem econômica internacional pautada pelo liberalismo econômico, voltada para a livre circulação de bens e investimentos, assim como marcou a emergência de um novo entendimento sobre o papel estatal no desenho de políticas de desenvolvimento econômico. A nova estruturação do sistema financeiro promoveu ainda, e principalmente, a consolidação legal da supremacia norte-americana. Os múltiplos interesses dos Estados que se confrontaram e se conjugaram na formulação dessa nova ordem espelham as complexidades e divergências num momento de instabilidade internacional crônica. Debates tensos sobre a possibilidade de se executar novas e severas punições sobre os países do Eixo; os erros e aprendizados da Liga das Nações que reverberavam nas múltiplas negociações; as preocupações com os rumos da economia mundial, ainda abalada pela economia de guerra das desvalorizações competitivas dos anos vinte e trinta; e a própria depressão européia eram fatores que condicionavam interesses de governos[3] e influíam nos debates.

---

[3] O próprio governo brasileiro, segundo alguns analistas, teria participado abertamente do conflito com o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) com o objetivo de participar com maior poder de barganha nas negociações do pós-guerra. O Brasil participou da conferência de Bretton Woods com a seguinte delegação: Arthur de Souza Costa, Eugênio Gudin, e Roberto de Oliveira Campos.

Nos Estados Unidos vigoravam, desde o século XIX, correntes defensoras de um internacionalismo ativo norte-americano e da expansão e fortalecimento do liberalismo econômico[4]. Durante os preparativos para as reuniões de Bretton Woods, defensores dessa corrente internacionalista e do livre-mercado exacerbado nos Estados Unidos se confrontaram com adeptos de uma visão balizada pelo planejamento governamental, proteção social e políticas de pleno-emprego. O livre funcionamento das forças do mercado, políticas de liberalização comercial e a forma de regulação e funcionamento do sistema financeiro balizaram os debates, que tinham como pano de fundo, entendimentos distintos sobre a funcionalidade do planejamento estatal e sobre as vicissitudes do mercado. Este embate no interior dos Estados Unidos, materializado no conflito entre Departamento de Estado e Departamento do Tesouro, acabaria conformando os resultados da conferência e de suas instituições, como será apresentado a seguir (Block, 1989; Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002).

O Secretário de Estado do então presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, Cordell Hull, era um firme partidário do internacionalismo estadunidense aos moldes *wilsonianos* e defensor assíduo do livre-mercado. Utópico, defendia que a integração econômica mundial e a liberalização comercial geral e indiscriminada seriam o caminho para a paz mundial. Apesar de seu utopismo não ser compartilhado totalmente dentro do Departamento de Estado, a unanimidade pairava no reconhecimento da necessidade de os Estados Unidos abrirem o mundo para o comércio e investimentos norte-americanos[5].

---

[4] As intervenções norte-americanas na América Latina, sob o signo da Doutrina Monroe; a intervenção nas Filipinas e o domínio em Cuba com a metamorfose da Emenda Teller em Emenda Platt são exemplos da política internacionalista estadunidense no século XIX.

[5] O tema do livre comércio será questão central nas negociações envolvendo Cordell Hull e o Departamento de Estado. Sua preocupação com rumos do comércio internacional respaldará suas pressões nas negociações em Bretton Woods e seu interesse na formulação de um regime internacional de comércio.

Pelo lado da Secretaria do Tesouro, duas figuras predominaram: Henry Morgenthau, o secretário, um político ortodoxo-conservador e vigoroso defensor do planejamento estatal e da implementação de políticas sociais aos moldes do *new deal*[6], e Harry Dexter White, então assessor do Departamento, que acabaria destinado a chefiar a equipe norte-americana nas negociações em Bretton Woods. White, segundo Fred Block (1989), era um dos mais importantes defensores, dentro do governo norte-americano, do planejamento econômico nacional[7].

Cordell Hull acabou não conseguindo isolar o Departamento do Tesouro das negociações internacionais de Bretton Woods e White, como mencionado, se tornou o responsável pelas negociações financeiras internacionais dos Estados Unidos em New Hampshire. Entretanto, suas concepções acerca da melhor estruturação das relações econômicas internacionais se mantiveram submetidas a pressões de grupos privados[8] e dos adeptos do livre-cambismo[9], que insistiam na restauração da ordem comercial multilateral aberta como base das negociações em Bretton Woods, assim como tinham de passar pelo crivo do Congresso norte-americano.

---

[6] "Mesmo sendo um homem rico e firme defensor do capitalismo, compartilhava a antipatia popular dos anos trinta sobre Wall Street e as maga-corporações. Culpava, pelas dificuldades econômicas vividas pelo país, o egoísmo dos intereses desses grupos, mas, ao memso tempo, acreditava que o setor privado tinha a responsabilidade de corrigir as coisas." (Block, 1989: 67 – tradução livre).

[7] A influência de White no governo norte-americano e suas idéias vinculadas à participação estatal na economia acabariam lhe rendendo problemas políticos sérios com o acirramento da Guerra Fria. "Su posición en el ala izquierda del Nuevo Trato, su estilo personal aparentemente difícil, y su influencia extraordinaria sobre la política económica exterior de los Estados Unidos durante gran parte de la guerra explican en gran medida su dramática caída. En 1948 fue públicamente acusado por Whitaker Chambers y Elizabeth Bentley de ser un agente comunista, y murió luchando por limpiar su nombre" (Block, 1989:69)

[8] Grandes instituições financeiras internacionais teriam influenciado nas negociações em Bretton Woods e na própria elaboração do texto e dos acordos finais da conferência. Apesar de os resultados finais não terem sido tão favoráveis assim para essas grandes corporações financeiras, restou-lhes torcer para que o funcionamento do sistema não se perpetuasse. (Lichtensztejn e Baer, 1987; Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002).

[9] Apesar de todas as discordâncias, os Departamentos de Tesouro e de Estado mantinham-se em consonância sobre a necessidade de se incentivar a re-industrialização alemã, não repetindo o erro do concerto europeu após a Primeira Guerra Mundial, uma vez que entendiam a Alemanha como principal veículo de estabilização e crescimento europeu. Além disso, concordavam sobre a necessidade de se abrir o Império britânico aos fluxos comerciais norte-americanos.

A proposta inicial esboçada por White na *Conferência do Atlântico de Ajuda Mútua*, de fevereiro de 1942, compreenderia a criação de um banco internacional, complementado por um fundo de estabilização, com amplos poderes e vasto aporte de capitais para possibilitar a conciliação entre estabilidade mundial e políticas de pleno emprego. O Banco funcionaria como catalisador dessas políticas de pleno emprego enquanto o fundo manteria a estabilidade do balanço de pagamentos dos países com problemas nas suas contas externas[10]. Os Estados com déficits externos poderiam manter suas políticas de crescimento econômico sem que se vissem ameaçados por uma crise de liquidez. Tornar-se-ia, assim, possível compatibilizar políticas de pleno emprego mundial, estabilidade internacional e autonomia política nacional.

White entendia que essas instituições poderiam manter a estabilidade e o crescimento internacional, enquanto promoviam (e deixariam promover) políticas nacionais desenvolvimentistas. Além disso, impediriam a depressão, uma vez que minimizariam a necessidade de realização de ajustes dolorosos para a preservação da estabilidade monetária. "*Queria criar uma ordem monetária na qual os países poderiam seguir de forma sistemática políticas de pleno emprego sem o perigo de esgotar suas reservas internacionais*" (Block, 1989: 76-7 – tradução livre).

Muito audacioso e muito oneroso para as contas dos Estados Unidos, como averiguado pelo governo norte-americano, o plano passou por modificações e acabou sendo reescrito no ano seguinte para servir de base negociadora na conferência. As negociações entre White e John Maynard Keynes, representante do governo inglês, passariam então a dar o tom dos debates assim como demonstrariam nitidamente os

---

[10] Fred Block (1989) apresenta sucintamente a proposta. "Em suma, o banco seria um banco central internacional com faculdades extraordinárias que seriam utilizadas para alcançar o pleno-emprego mundialmente. Seria complementado por um fundo de estabilização, cujos recursos ultrapassariam os US$ 5 bilhões, que seriam utilizados para prover crédito aos países com dificuldades no balanço de pagamentos. No lugar de se verem obrigados a reduzir o desempenho econômico, os países poderiam recorrer ao fundo para superar suas dificuldades, ao passo em que melhoravam suas balanças de pagamentos" (p.76 – tradução livre).

interesses dos países em questão. Os resultados do acordo (especialmente as características das instituições criadas), por sua vez, repercutiriam o poder norte-americano.

O novo sistema partiria, necessariamente, de duas principais preocupações: a busca pelo alcance do pleno-emprego através da desrepressão aos Estados na elaboração de políticas econômicas nacionais e de uma redução das distorções regionais ocasionadas pela guerra, também com conseqüências positivas no alcance do pleno emprego; e a criação e manutenção de uma ordem econômica mundial estável e que impedisse o retorno do nacionalismo econômico destrutivo do entreguerras. O entrincheiramento das economias nacionais através de medidas protecionistas e desvalorizações cambiais fora compreendido como um fator determinante para o acirramento das tensões na Europa[11].

Essas duas principais preocupações funcionariam como base das negociações, uma vez que se tratava de concordância entre os principais envolvidos. Entretanto, os interesses fundamentais que ancoravam os negociadores se distanciavam, uma vez que refletiam os objetivos dos Estados. Para os ingleses, a preocupação em relação à possibilidade de manutenção de políticas visando o pleno-emprego – já sedimentadas na Inglaterra desde os anos trinta – balizava os interesses e as propostas de Keynes. Já a ânsia norte-americana se colocava na necessidade de construção de uma ordem

[11] Essa junção entre liberalismo econômico com liberdade política dos Estados na elaboração de políticas desenvolvimentistas é o que Ruggie (1986) denominou de *embedded liberalism.* Através de um arranjo institucional adequado poderia se preservar a ordem econômica internacional sem obstruir as políticas econômicas nacionais.

comercial aberta e que impedisse o retorno às desvalorizações competitivas[12] (Gilpin, 2002).

> "À Inglaterra preocupava o eventual retorno ao padrão-ouro, e aos Estados Unidos a volta do câmbio livre. Ingleses buscavam um arranjo que lhes desse liberdade para adotar políticas que permitissem alcançar e sustentar o pleno emprego. Americanos pretendiam regimes cambiais organizados, que permitissem a expansão do comércio internacional e tornassem ilegal o recurso a controles administrados contra suas exportações" (Carvalho, 2004:56)

Essas diferenças acabariam refletindo nos debates acerca dos temas fundamentais da conferência: a conformação das instituições, os mecanismos de ajustes nas economias nacionais, a problemática cambial e o papel a ser desempenhado pelo dólar internacionalmente.

As instituições propostas inicialmente por White se transmutaram. Mudou-se o foco principal do Banco internacional para o Fundo de estabilização. O Banco passou a ter um papel reduzido na proposta norte-americana assim como o seu aporte de capitais e o fundo, por sua vez, passou a ser a principal instituição na proposta, mas com função diferenciada e poder reduzido (Block, 1989; Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002). Como já salientado, os Estados Unidos estavam interessados em manter uma ordem comercial aberta e a construção de um regime de pagamentos com controles sobre as políticas cambiais dos países, que disponibilizasse mecanismos de socorro em momentos de crise, daria a estabilidade necessária. A proposta de Keynes, por outro lado, baseava-se nitidamente nos grandes interesses da Inglaterra, devastada economicamente pela

[12] A preocupação norte-americana se dava em relação à saúde futura da sua economia mundial. A mobilização para a guerra, com elevação vertiginosa da produção industrial fazia necessário a sustentação de políticas anti-deflacionárias para sustentar os níveis de demanda mundial. A imperativa necessidade de um mundo aberto aos fluxos de comércio teria sido um dos fatores, junto com a racionalidade negociadora de White que sabia da dificuldade em aprovar seus planos no Congresso norte-americano, que minimizara a força da opção pelo planejamento econômico. (Block, 1989).

guerra. A possibilidade de manutenção das políticas de desenvolvimento econômico pelos governos nacionais deveria pautar as negociações, assim como a estabilização da ordem econômica não poderia depender das vicissitudes da economia norte-americana.

A existência de uma instituição com o poder de gerenciar as crises financeiras internacionais, de modo a dar autonomia política aos Estados nacionais também constava nos interesses centrais da Inglaterra e na proposta de Keynes. A *Clearing Union* seria uma câmara de compensações com grande volume de recursos para sustentar temporariamente países com crises na balança de pagamentos, enquanto esses se ajustavam. De acordo ainda com a proposta de Keynes o custo do ajuste deveria ser dividido entre os países deficitários e superavitários. Países com grandes superávits comerciais deveriam estimular o crescimento da demanda interna visando amenizar crises na balança comercial de terceiros. Outro ponto central na proposta referia-se ao provimento de liquidez internacional. A instituição a ser criada deveria se tornar responsável por esse provimento, através da "emissão" de uma moeda meramente contábil, que denominou de *bancor,* para impedir a dependência perante algum metal ou papel-moeda específico[13].

Apesar das divergências de interesses entre os representantes das duas principais economias, a convergência se dava fundamentalmente no temor em relação ao retorno às políticas das décadas de vinte e trinta. Buscava-se conciliar a estabilidade financeira internacional com a autonomia política dos governos nacionais em manter políticas de pleno emprego. A manutenção de um sistema financeiro baseado no câmbio fixo – interesse fundamental dos Estados Unidos – mas que não desestabilizasse as políticas domésticas, fazia necessária a existência de controles de capitais para barrar fluxos

[13] Esse ponto era extremamente controverso, uma vez que ia de encontro aos interesses dos Estados Unidos. O poder de senhoriagem conferiria aos norte-americanos capacidade de auto-financiamento, assim como os tornariam responsáveis pela oferta de moeda internacionalmente.

financeiros desestabilizadores[14] [15]. "*Faced with a choice between creating a liberal order in finance and building a system of stable exchange rates and liberal trade, policymakers in the early postwar period generally agreed that free finance should be sacrificed*". (Helleiner, 1994:5).

A diferença fundamental entre os planos se dava na forma de instrumentalização do ajuste. A proposta de Keynes previa, como já salientado, um ajuste compartilhado com os países com grandes superávits, assim como dava a possibilidade de se subordinar a política cambial às preferências dos Estados. Entretanto, para os Estados Unidos essa proposta ia diretamente contra sua posição – de principal potência econômica com mega-superávits – e evidentemente não teria sustentação interna.

> A diferença entre os planos de Keynes e de White estava nas obrigações que eles impunham aos países credores na flexibilidade das taxas de câmbio e na mobilidade do capital por eles admitidas. O Plano Keynes teria permitido ao país modificar suas taxas de câmbio e adotar restrições cambiais e comerciais conforme necessário para compatibilizar o pleno emprego com o equilíbrio na balança de pagamentos. O Plano White, em contraste, previa um mundo livre de controles e de paridades fixas sob a supervisão de uma instituição internacional com poder de veto sobre mudanças nessas paridades. Para impedir que políticas deflacionárias estrangeiras obrigassem os países a importar desemprego, a Clearing Union de Keynes previa um grande volume de recursos para o financiamento do balanço de pagamentos (sujeito a condições de crescente rigor e taxas de juro punitivas) e substancial flexibilidade no câmbio. Se os Estados Unidos registrassem persistentes superávits em

[14] Tanto pata White como para Keynes, o controle dos fluxos de capitais de capitais era necessário por duas razões: 1) o livre movimento de capitais especulativos não poderia ser motivo de minimização da autonomia do estado de bem estar, protegendo-se as economias nacionais desses fluxos desestabilizadores; 2) a crença de que uma ordem financeira internacional liberal não era compatível com um sistema de taxas de cambio fixas e um regime multilateral de comércio liberal. (Helleiner, 1996; Eichegreen, 2000)

[15] Moraes (2006) sistematiza os principais instrumentos utilizados pelos Estados no controle da conta de capitais: 1) Limites para a posse e a disponibilidade de moeda estrangeira. 2) Restrições quantitativas – limites sobre ativos externos e posições assumidas (dívidas, compromissos) no exterior, por parte de instituições financeiras nacionais. 3) No plano doméstico, limites sobre operações de bancos estrangeiros. 4) Limites quanto a ativos estrangeiros em portfólio (indivíduos ou firmas) e investimentos diretos. 5) Sistemas de taxas de câmbio múltiplas (distintas taxas para operações comerciais e financeiras, por exemplo). (p.21)

> seu balanço de pagamentos, como ocorrera na década de 30, ficariam obrigados a financiar a totalidade dos direitos de saque dos outros países, o que totalizaria US$ 23 bilhões segundo o plano de Keynes. (Eichengreen, 2000: 135)

Como resultado das negociações, acabou-se instituído o Fundo Monetário Internacional com a atribuição de fiscalizar as políticas cambiais dos países membros e dar suporte, mediante empréstimos de curto prazo, àqueles que enfrentassem desajustes no seu balanço de pagamentos. O sistema de taxas de câmbio fixas permitiria ajustes não maiores que 1%, a não ser sob condições específicas[16]. Paralelamente, foi criado o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)[17] que se estruturou a partir da necessidade de se instituir um mecanismo para auxiliar os processos de reconstrução européia e dar suporte ao desenvolvimento dos países do sul.

Quase opostamente ao defendido por Keynes, o Fundo não instituiu qualquer forma de ajuste para as economias superavitárias. Sua impossibilidade de agir sobre essas economias o acompanharia e, como salienta Carvalho (2000), daria a conotação maléfica que a instituição adquiriu, especialmente após os momentos de crise generalizada como a crise da dívida da década de oitenta, que será objeto de discussão nessa dissertação. Na realidade essa foi uma estratégia deliberada norte-americana[18], assim como a permanência da paridade cambial vinculada ao ouro, mas com livre-conversibilidade entre as moedas para as transações internacionais. Dessa forma, o dólar

---

[16] O câmbio fixo, mas ajustável de Bretton Woods permitia oscilações de 1% até 10% em caso de "desequilíbrio fundamental" e com o aval do Fundo. Entretanto, não se especificou o que seria um desequilíbrio fundamental.

[17] Atualmente, convencionou-se denominar de Banco Mundial o BIRD e as demais agências a ele relacionadas criadas ao longo dos anos. São elas: A Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (CFI); Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI); Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI). Vale ressaltar que o BIRD e a AID são as duas principais agências do Banco Mundial e são aquelas ligadas diretamente às questões interestatais de desenvolvimento. (Lichtensztejn e Baer, 1987; Coelho, 2002)

[18] "Desta forma, os Estados Unidos ficaram desde o início a salvo de prestar contas de suas políticas econômicas, enquanto todo o peso dos ajustes, geralmente depressivos, era descarregado sobre os países que recorressem ao apoio do FMI por problemas derivados do déficit na balança de pagamentos". (Lichtensztejn e Baer, 1987: 31).

acabaria se estabelecendo como moeda circulante internacionalmente, aceita como reserva cambial e paridade de troca[19]. Os governos nacionais se comprometeriam a manter a paridade cambial estipulada na reunião. Esse sistema, como já advertido por Keynes, resultaria em poderes quase ilimitados para os Estados Unidos, enquanto, ao mesmo tempo, colocaria a liquidez internacional – fator determinante nos níveis de crescimento e emprego – condicionada à política econômica norte-americana. (Carvalho, 2000; Eichengreen, 2000; Helleiner, 1996).

Algumas transformações que se sucederam na política norte-americana acabaram impactando diretamente as relações político-econômicas internacionais. A morte de Franklin D. Roosevelt, em abril de 1945, e a entrada de seu vice, Harry Trumam[20], selariam uma interrupção na condução da política externa norte-americana, como delineada por Morgenthau, e a vitória definitiva do Departamento de Estado. Fortaleceu-se o ímpeto pela reconstrução européia, como já mencionado, a recusa pela aproximação com a Europa Oriental, em especial a União Soviética, e a maior aproximação com a Inglaterra. As instituições de Bretton Woods, ainda em constituição, seriam direcionadas à realização de interesses imediatos dos Estados Unidos. O liberalismo econômico voltou fortemente à cena, manifestando-se através do Departamento de Estado, especialmente após a saída de Henry Morgenthau da Secretária do Tesouro dos EUA. O descompasso entre os objetivos iniciais, já insatisfatórios para os ingleses, e o que viria a desempenhar o Fundo se manifestou na ratificação do acordo no congresso norte-americano. Criou-se durante sua ratificação o *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems,* que seria chefiado pelo secretário do Tesouro, e subordinaria os

---

[19] Os Estados Unidos se comprometeram a manter a paridade fixa do dólar em relação ao ouro (US$ 35 por onça), enquanto os demais países atrelariam suas moedas ao dólar.

[20] Truman assumiu a presidência norte-americana no final da Segunda Guerra Mundial e comandou o país em duas ações determinantes dos rumos políticos mundiais. A Conferência de Potsdam – junto à Churchill e Stalin que definiu a reconfiguração político-estratégica da Europa – e o bombardeio de Hiroshima e Nagasaki.

técnicos norte-americanos do Fundo ao órgão. Em seguida, buscou-se estabelecer regras para a concessão dos financiamentos do FMI aos países que passassem por problemas no balanço de pagamentos condicionando-as a políticas de austeridade fiscal e monetária (Block, 1989).

Já na primeira reunião das instituições de Bretton Woods, realizada na Geórgia em abril de 1946, ficou clara a predominância dos interesses norte-americanos. Todas as expectativas de Keynes em relação ao delineamento das atividades do Fundo foram literalmente "atropeladas" pelos negociadores do governo norte-americano. A destacar a candidatura de White para o cargo de diretor do Fundo, para assegurar seus interesses expansionistas; o estabelecimento da cidade de Nova York como sede da instituição, assegurando o distanciamento em relação ao governo dos Estados Unidos; e que os diretores executivos do Fundo trabalhassem em regime parcial, mantendo certa autonomia para instituição (Block, 1989). Todas as iniciativas de Keynes foram recusadas e os Estados Unidos "*utilizaram de seu predomínio nos anos seguintes para assegurar que o emprego dos recursos do Fundo corresponderia ao desenho multilateral norte-americano*" (Block, 1989:117 – tradução livre) [21].

Sinteticamente, o Fundo Monetário Internacional delinearia um sistema monetário internacional baseado na hegemonia do dólar – padrão ouro-dólar – assim como estabeleceria novos padrões e códigos de conduta para as economias nacionais e mecanismos para ajuste nos balanços de pagamentos dos países em crise cambial. O Banco Mundial, nascido com a finalidade de financiar a reconstrução européia e prover financiamentos de médio e longo prazos para o desenvolvimento, acabaria tendo sua

---

[21] Outra questão que merece destaque nesse período é a convocação, em outubro de 1946 pelo Conselho Econômico e Social da ONU, de um comitê preparatório para a instituição da Organização Internacional do Comércio (OIC). Entretanto, esta acabou não se estabelecendo e, em seu lugar, formou-se o *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio* (GATT, sua sigla em inglês). Para um entendimento mais detalhado sobre o nascimento da proposta e seu desfecho, ver Velasco e Cruz, 2005.

participação global minimizada durante seus primeiros anos de existência.[22] Nos seus primeiros anos o banco teve sua atuação extremamente reduzida. Seu aporte de recursos e, conseqüentemente, o volume financeiro destinado ao continente europeu não ultrapassou os US$ 800 milhões. Por outro lado, os países subdesenvolvidos ficaram de fora de todos os empréstimos do banco até finais da década de cinqüenta. Somente a partir desse momento que o Banco passaria a desempenhar papel importante no financiamento para o desenvolvimento na periferia, a moldes norte-americanos, e na década de oitenta a manter uma relação de poder incisiva sobre um conjunto significativo de países (Lichtensztejn e Baer, 1987).

> "O sistema monetário internacional se organizou em Bretton Woods baseado no poder econômico, financeiro e político dos EUA, estendendo internacionalmente a hegemonia de sua moeda e de suas políticas. Nesse sentido, pode-se afirmar que o FMI e o Banco Mundial – mais do que reguladores do sistema de relações internacionais – foram principalmente forjados como instrumentos dessa dominação norte-americana. A grande diferença do passado inglês é que essa hegemonia conseguiu legitimar-se em instituições e mecanismos multilaterais e até hoje se projetam como de cooperação internacional".(Lichtensztejn & Baer, 1987: 34).

O trecho acima exprime sucintamente o cenário constituído a partir das negociações em Bretton Woods: a hegemonia norte-americana atrelada ao seu poderio fundamental, bélico e econômico; acompanhada pela constituição de instituições multilaterais com a finalidade de estabilizar um cenário propício para a expansão

[22] Com a emergência da guerra fria, os planos norte-americanos se adaptariam à nova situação internacional. O Plano Marshall, instituído em 1947, representou um marco na política externa dos Estados Unidos no período. O Plano de Recuperação Européia, seu nome oficial, e as demais políticas de ajuda bilateral dos Estados Unidos injetaram aproximadamente US$ 46 bilhões de dólares em empréstimos e programas de reconstrução. Fruto de um entendimento sobre os perigos em torno do continente – especialmente os relacionados às forças nacionalistas de esquerda que emergiam na Europa e evidentemente os perigos em volta do fortalecimento da revolução de outubro com a vitória na guerra – o plano acabaria minimizando os impactos do nascimento do BIRD.

econômica do país e de suas mega-empresas que se transnacionalizavam, além de conferir legitimidade ao modelo e extrair “complacência” de seus cooperados.

1.2. Instituições Internacionais e Hegemonia.

O papel das instituições e regimes internacionais na estabilização de uma ordem internacional, a funcionalidade destes na constituição de arranjos cooperativos, assim como as razões e formas de sua emergência são questões que suscitaram debates teóricos longos e às vezes extremamente complexos nas teorias de relações internacionais desde o seu nascimento como disciplina. A estabilização dos debates no campo das relações internacionais entre neo-realistas e neoliberais nas décadas de setenta e oitenta pormenorizou as questões a ponto do quase imobilismo científico-acadêmico.

A controvérsia entre ganhos relativos e ganhos absolutos e a possibilidade de se formar arranjos cooperativos para a realização de objetivos nacionais fundamentariam o debate entre essas duas principais correntes teóricas durante anos[23]. Instituições e regimes internacionais seriam instrumentos eficazes para consolidar interesses comuns e diminuir as incertezas nas relações entre os Estados, segundo os neoliberais, mas, de acordo com as premissas do pensamento realista, a anarquia internacional e a própria natureza dos Estados – maximizadores de interesses egoístas – imporiam constrangimentos insuperáveis à cooperação internacional. Arranjos multilaterais, ainda de acordo com a vertente realistas, espelhariam as relações de poder entre os países[24]. O

---

[23] Na realidade o debate perpassa outras questões, como por exemplo, a problemática da anarquia internacional e suas conseqüências para as relações interestatais, a prioridade de objetivos dos Estados e etc. Entretanto, os dois pontos citados no corpo do texto são as bases de fundamentação e discórdia entre as correntes.

[24] Para uma leitura mais detalhada sobre o debate ver as sistematizações elaboradas, Baldwin, 2000; Grieco, 2000; Keohane, 2000.

debate neo-neo, como ficou conhecido, não esgota as abordagens teórico-metodológicas em relações internacionais. Entretanto, serve como ilustração pertinente de como a problemática das instituições nas relações interestatais se constituiu como centro dos debates. A ruptura teórico-epistemológica dos anos oitenta, com a emergência de abordagens críticas ao racionalismo cientificista do debate[25] incutiu novas possibilidades de leituras acerca das relações internacionais e, conseqüentemente, das instituições e organizações internacionais.

Não é o interesse, para a elaboração dessa dissertação, apresentar um debate exaustivo sobre as correntes teóricas das relações internacionais, nem mesmo a defesa inconteste de uma abordagem. Entretanto, compartilhamos uma apreensão acerca da função das instituições internacionais na estruturação das relações entre os Estados e partimos de certos pressupostos e entendimentos acerca das relações internacionais. Compreendemos a necessidade de apresentar um esboço sobre o papel desempenhado pelas instituições internacionais e que seja relativo à problemática da pesquisa aqui apresentada. Dessa forma, pretende-se expor uma leitura referente à questão suscitada.

A emergência definitiva dos Estados Unidos como potência hegemônica após a segunda guerra mundial se fundamenta na sua superioridade material – bélico-militar e econômica, que diz respeito aos seus aspectos produtivo, comercial e financeiro – e na estratégia de solidificação de uma visão político-ideológica própria acerca da nova conformação das relações políticas e do funcionamento das relações econômicas mundiais. A regência multilateral das relações internacionais – com as peculiaridades da institucionalidade do pós-segunda guerra mundial – e a supremacia conceitual das forças do mercado, aparando a liberalização comercial e a integração dos mercados nacionais, conformaram uma base na qual se estruturariam as relações entre os Estados.

---

[25] O texto de Robert Cox: *Social Forces, States and World Orders* publicado ainda em 1981 e a obra de Alexander Wendt de 1987, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,* podem ser consideradas dois grandes marcos das propostas de crítica ao debate racionalista.

A concepção de hegemonia mundial retratada aqui aproxima-se do entendimento da chamada teoria neo-gramsciana das relações internacionais, que consiste num ajuste dos pressupostos filosóficos de Antonio Gramsci às relações internacionais. Como já ressaltado, não pretendemos esmiuçar as teorias, mas apenas ressaltar alguns aspectos que condizem com os interesses dessa pesquisa.

Os conceitos formulados por Gramsci são derivados de uma visão historicista da realidade, se esquivando de formulações meramente abstratas e tendentes a serem aplicáveis a quaisquer situações inexoravelmente[26]. Seus conceitos derivam de uma experiência histórica própria e são formulados para serem aplicados em situações concretas. A aplicabilidade da obra teórica de Gramsci está na possibilidade de mutabilidade de seus conceitos, que se adaptam à realidade em questão. Seus escritos sobre a situação italiana durante o regime fascista e sua preocupação com relação à adesão das classes proletária e camponesa ao regime renderam formulações conceituais extremamente ricas na direção de um entendimento mais amplo sobre o Estado; sobre as relações de força entre grupos sociais na construção de uma ordem política doméstica; sobre o papel das idéias (ideologias) na conformação da ação política; e principalmente, na formulação do conceito de hegemonia (Gramsci, 2004; Gruppi, 1991).

Diferentemente das formulações mais tradicionais na ciência política que aproximam hegemonia de dominação ou força imperial, o conceito gramsciano de hegemonia trata o fenômeno como a capacidade de exercer uma liderança moral por um grupo ou classe social sobre os demais. Dirige-se os aliados e se exerce uma dominação

---

[26] Robert Cox (1996) apresenta uma diferenciação pertinente entre o que ele denominou de *problem-solving theories* e *critical theory.* As primeiras seriam aquelas que partem de abstrações teóricas para a formulação de a prioris ahsitóricos. Já as *critical theories* são aquelas preocupadas com os processos históricos de constituição e reconstituição das ordens internacionais – preocupação com a mudança. Não parte de pressupostos que dizem estruturar as relações entre atores e desses com o sistema mundial.

sobre os opositores[27]. A disputa pela hegemonia se dá, assim, na sociedade civil – entendida no seu aspecto mais abrangente – e a consolidação de uma forma de compreender a realidade aceita como universal consolidaria uma ordem hegemônica. A própria noção de poder se distingue das formulações teóricas do realismo e liberalismo. Poder estaria relacionada à conjugação de consenso e força, assim como na figura mítica do Centauro, apresentada por Maquiavel (Gramsci, 2004). Por sua vez, a hegemonia se daria no momento em que o consenso prevalece. "*To the extent that the consensual aspect of power is in the forefront, hegemony prevails. Coercion is always latent but is only applied in marginal, deviant cases. Hegemony is enough to ensure conformity of behavior in most of the time"* (Cox, 1993. 52). A hegemonia como tratado aqui difere da idéia corriqueira de *power over.* Trata-se do consenso, da relação de liderança moral e intelectual, que se solidifica na dominação dos mecanismos políticos e coercitivos e da constituição de instituições (Gill e Law, 1993).

> "The movement toward hegemony, Gramsci says, is a passage from the structure to the sphere of the complex superestructures, by which he means passing form the specific interest of a group or class to the building of institutions and elaborating ideologies. If they reflect a hegemony, these institutions and ideologies will be universal in form. i.e, they will not appear as those of a particular class, and will give some satisfaction to the subordinated groups not undermining the leadership or vital interest if the hegemonic class" (Cox, 1993: 57-8)

Como já salientado, a perspectiva neo-gramsciana tratou de adaptar o pensamento e os conceitos de Gramsci às relações internacionais, uma vez que o autor italiano não de se debruçou diretamente sobre o tema. Uma ordem hegemônica internacional se inicia com o transbordo das relações sociais internas do país hegemônico

[27] A formulação do conceito de hegemonia em Gramsci parte de uma preocupação com a estruturação política doméstica. Está diretamente relacionada à sua concepção expandida de Estado, que além de contemplar as formas de produção, ou seja, a infra-estrutura, e a estrutura político-institucional confere significativa importância às forças sociais relativas à sociedade civil. Das disputas entre grupos domésticos pela construção de uma visão de mundo hegemônica se daria a consolidação de uma aliança que alcançaria o poder político.

– grande potência[28] – além de suas fronteias. O modo de produção, as relações sociais e as formas de compreender a realidade – significados intersubjetivos e as imagens coletivas compartilhadas sobre a ordem social – dessa grande potência hegemônica ultrapassam as fronteiras nacionais, interligando os meios de produção dos aliados e da periferia,

> "It is an order within a world economy with a dominant mode of production which penetrates into all countries and links into other subordinate modes of production. It is also a complex of international social relationships which connect the social classes of the different countries. World hegemony is describable as a social structure, an economic structure, and political structural; (...) world hegemony, furthermore, is expressed in universal norms, institutions and mechanisms which lay down general rules of behavior for states ad for those forces of civil society that act across national boundaries – rules which support the dominant mode of production" (Cox, 1993:62)

A forma de expressão mundial de uma ordem hegemônica, ou seja, os mecanismos para que uma conjugação de forças domésticas se exprima internacionalmente está na formatação de regras e normas internacionalmente aceitas que condigam com os interesses hegemônicos da grande potência. Esses mecanismos seriam as instituições internacionais. A construção de instituições internacionais a partir da consolidação da uma nova ordem hegemônica internacional teria a função de fazer expressar as normas ditas universais que facilitem a expansão da supremacia do Estado em questão, assim como da própria ordem (Gill e Law, 1993; Cox, 1996).

As instituições internacionais que representam os interesses hegemônicos de uma dada potência têm como função estratégica: expressar as regras que facilitam a expansão da ordem hegemônica; legitimar ideologicamente as normas dessa ordem; co-optar elites da periferia; e absorver idéias contra-hegemônicas. O exercício hegemônico sugere a

---

[28]"O modo através do qual se exprime a condição de grande potência é dado pela possibilidade de imprimir à atividade estatal uma direção autônoma, que influa e repercuta sobre outros Estados: a grande potência é potência hegemônica, líder e guia de um sistema de alianças e pactos com maior ou menor extensão." (Gramsci, 2002:55)

necessidade de se conceder benefícios para grupos subordinados com o objetivo de manter a aquiescência desses. No caso específico das instituições internacionais, essas devem estabelecer princípios mínimos de maleabilidade para se ajustar a pequenos interesses da maioria de países menos desenvolvidos. Além do mais, deve-se estabelecer a coordenação com outras potências médias para a condução das obrigações internacionais. Ou seja, são elas as responsáveis pela difusão ideológica e pela aceitação por parte do conjunto de países integrantes da ordem mundial das regras, normas e mecanismos de ação coordenada internacionais. "*Institutions may become the anchor for such a hegemonic strategy since they lend themselves both to the representations of diverse interests and to the universalization of policy*" (Cox, 1996:99).

As ordens hegemônicas se estabelecem e sem mantém através da fundamentação de uma conjugação e configuração específica entre capacidades materiais – o poder coercitivo fundamental – com a imagem coletiva da ordem mundial prevalecente (incluindo algumas normas e regras) e com um conjunto de instituições que administram essa ordem mantendo algum certo semblante de universalidade.

As instituições criadas em Bretton Woods são o exemplo mais límpido da institucionalização de uma ordem hegemônica. A hegemonia norte-americana assentou-se fundamentalmente na defesa do liberalismo econômico – um liberalismo diferente da ortodoxia do período do padrão-ouro clássico[29] – que permitia certa autonomia para que os governos nacionais adotarem políticas desenvolvimentistas, assim como concedia espaços maiores de ação, especialmente no que se refere a pequenas políticas de desvalorização cambiais. A *pax americana* caracterizou-se por ser um período hegemônico marcado pela alta institucionalidade. O FMI e Banco Mundial, enquanto

[29] Arrighi (1993) e Cox (1993) vêem certa similaridade nos períodos hegemônicos inglês e norte-americano. O poder militar desproporcional e a defesa do livre-mercado seriam as características fundamentais dos dois períodos. Entretanto as diferenças são também marcantes. Especialmente a grande rede de instituições criadas pelos Estados Unidos para legitimar e assegurar a sua estabilidade hegemônica.

incorporavam os mecanismos para a supervisão e aplicação das normas estabelecidas em Bretton Woods, assistiam e financiavam os países que se incorporavam às regras. *It commanded a wide measure of consent among states outside the Soviet sphere and was able to provide sufficient benefits to the associated and subordinated elements in order to maintain their acquiescence*" (Cox, 1996:107).

Esse chamado compromisso com o *embedded liberalism,* fruto de uma percepção estratégica das peculiaridades do momento – ascensão de uma esquerda trabalhista nacionalista na Europa e uma aversão completa à idéia de manter políticas recessivas para sustentar a estabilidade monetária internacional – funcionava como "válvula de escape" para os interesses de grupos sociais e governos preocupados com o pleno-emprego. As liberdades de ação intra-regime e as micro-possibilidades de agir de forma não prevista nos acordos e a certa preocupação com liberdades nacionais e pleno emprego são fatores favoráveis à coordenação estratégica, assim como à aceitação das normas e regras por parte da periferia.

O interesse pelo não-retorno ao capitalismo nacional em escala global condicionava a política econômica dos Estados Unidos, especialmente para o continente europeu. "*Os governantes norte-americanos estavam mais preocupados com o capitalismo nacional na Europa Ocidental que uma possível invasão do Exercito Vermelho ou o triunfo de uma revolução socialista*", daí a necessidade de estabelecer vínculos cooperativos com os governos europeus para que o nacionalismo intervencionista não ascendesse como uma alternativa viável para a reestruturação do continente[30] (Block, 1989:24 – tradução livre).

---

[30] Acesso a mercados, principalmente os europeus, e a recursos materiais na Ásia, assim como preocupações com segurança e bem estar da população norte-americana se entrelaçaram na formulação das estratégias do país. "A CIA study concluded in mind-1947: the greatest danger to the security of the United States is the possibility of economic collapse in Western Europe (…)" (Ikemberry 2001)

O desenho institucional das organizações criadas pós-1945 concedia, como descrito acima, algumas possibilidades de ação para os países membros. Entretanto, as ações norte-americanas suprimiram qualquer possibilidade de não direcionamento claro e completo na direção de seus interesses. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial foram delineados para prover um ambiente para o exercício do liberalismo dos países do primeiro mundo. O direcionamento das organizações para a realização dos interesses hegemônicos dos Estados Unidos é nítido. O controle sobre as organizações é ainda mais manifesto quando analisamos alguns pontos acerca do funcionamento interno das mesmas. Mecanismos de controle são exercidos através do poder material no sistema de votação por quota[31] e na conformação dos arcabouços teóricos das instituições através do controle dos seus corpos técnico-burocráticos. O que acontece, na realidade, é que as grandes economias acabariam pouco, ou nada, afetadas pelas regras e mecanismos de controle que criaram (Babb, 2003; Joseph, 2000).

O sistema Bretton Woods formalizou e assentou definitivamente o exercício hegemônico norte-americano, apesar de seu breve período de sobrevivência dentro das regras acordadas. Seu desmantelamento se daria abruptamente, fruto de uma ação unilateral dos Estados Unidos em 1971, apesar da predição dos equívocos e da evolução desfavorável das relações econômicas e financeiras mundiais. Já em finais da década sessenta iniciaria a exacerbação das contradições, iniciando seu declínio para na década seguinte ser definitivamente destruído. Essas questões, como a própria reconstrução desse percurso para o declínio e ruptura do sistema Bretton Woods e a subseqüente crise econômica mundial dos anos setenta e seus impactos para as economias nacionais, dando destaque especial para o caso brasileiro, serão tratadas nas páginas posteriores.

[31] O sistema de votação proporcional às quotas de contribuição deu aos Estados Unidos, maior contribuidor, poder de veto nas principais questões destinadas à deliberação.

CAPÍTULO II. A CRISE INTERNACIONAL DA DÉCADA DE SETENTA E A RUPTURA DO MODELO DESENVOLVIMENTISTA DE CRESCIMENTO COM ENDIVIDAMENTO.

No segundo capítulo buscar-se-á retratar duas questões primordiais para alcançarmos uma compreensão satisfatória dos objetivos propostos nessa dissertação. Um primeiro ponto refere-se à crise econômica mundial desencadeada no início da década de setenta do século passado e que repercutiu diretamente, mas com acentuações distintas, no conjunto de economias nacionais que compõe o sistema capitalista mundial. Daremos destaque ao processo de ruptura nas relações econômicas internacionais, marcado e acentuado pelo fim do sistema Bretton Woods, em 1971, e pelo choque de preços do petróleo com suas conseqüências de estagnação e inflação mundiais. A estruturação do sistema capitalista nos moldes acordados em Bretton Woods permaneceu em vigor por apenas poucos anos e a reestruturação do capitalismo, que se inicia na década de setenta e se aprofunda definitivamente na década seguinte, representaria o fim definitivo de um modelo de desenvolvimento e impactaria diretamente às economias desenvolvimento.

Uma segunda questão, diretamente relacionada ao processo transformativo salientado acima, se refere ao processo que culminou na crise do modelo de desenvolvimento periférico baseado na utilização de recursos captados internacionalmente para sustentar políticas industriais e de desenvolvimento econômico. As estratégias econômicas dos países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, teriam promovido resultados e impactos distintos nas economias nacionais, especialmente no que se refere à produção, comércio e dinâmica de endividamento. A política de ajuste estrutural implementada no Brasil durante o governo Geisel, por sua vez, também refletira diretamente na estrutura econômica brasileira impulsionando os níveis de produto e comércio.

A estratégia brasileira de ajuste se pautou pelo financiamento externo dos déficits comerciais e buscou manter os níveis elevados de investimento na expectativa de reestruturar a matriz produtiva brasileira. Apesar de produzir resultados positivos em termos de produção e comércio, a vulnerabilidade produzida com o alto endividamento a fez sucumbir frente às transformações que pretendemos apresentar a seguir.

Pretende-se com esse segundo capítulo apresentar as crises desencadeadas na década de setenta e na virada para a década seguinte, para, num momento posterior, discorrer sobre os impactos internacionais derivados desse cenário de crise na formulação da estratégia de ajuste da economia brasileira, materializada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, e na emergência da crise da dívida no país.

Essa discussão inicial é ainda mais relevante na medida em que abre os caminhos para uma leitura mais acurada da eclosão da crise da dívida brasileira, uma vez que reside nesse período parte fundamental do vultoso endividamento do país. Assim como é fundamental para compreendermos o resultado diferenciado da economia brasileira na década de oitenta – fruto das inversões do plano de 1975. A crise do endividamento brasileiro acabaria levando o Brasil novamente aos braços do Fundo Monetário Internacional, ponto esse que receberá destaque na elaboração da dissertação.

2.1. O Fim do Sistema Bretton Woods e a crise dos anos setenta

Alguns analistas entendem que o sistema Bretton Woods continha, nos seus acordos inaugurais, os germes que levariam a sua desestruturação. A curta duração do sistema, nos moldes como estabelecido nos seus acordos, denotam sua incompatibilidade com a realidade econômica e política mundiais. A predominância e o exercício da liderança norte-americana, fator de impulso para a institucionalização da

ordem mundial pós-guerra, acabaria selando o próprio destino do sistema Bretton Woods: sua desestruturação e a re-organização do sistema econômico mundial.

O sistema econômico inaugurado em Bretton Woods tinha na sua dependência em relação ao dólar um dos pontos centrais e de maior controversa, como já salientado no debate entre Keynes e White. O provimento de liquidez internacional, questão fundamental para sustentar os níveis de comércio e investimento desejáveis para o período, dependeria da política econômica norte-americana. Seus vultosos superávits comerciais, experimentados ininterruptamente desde o século XIX, aliados ao seu direito de senhoriagem fariam do dólar instrumento fundamental na liderança mundial estadunidense. Entretanto, o país assumiu uma quantidade de compromissos provenientes de sua iniciativa própria de gerenciar as relações internacionais – dentre os quais, a manutenção da conversibilidade de sua moeda em ouro e o fornecimento de liquidez – que acabariam incompatibilizando, no futuro, esse exercício com os seus interesses políticos internacionais e domésticos.

Os níveis crescentes do déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos com o acréscimo acentuado e não lastreado dos seus dispêndios externos seriam as raízes da desestabilização do sistema. A grande emissão de dólares por parte dos Estados Unidos para custear o exercício de sua hegemonia e sustentar sua política doméstica acabariam desestabilizando as finanças internacionais e promovendo a desconfiança sobre a capacidade dos Estados Unidos de manter os compromissos assumidos. (Block, 1989; Gilpin, 2002).

Os saldos comerciais expressivos dos Estados Unidos mantidos por décadas e acentuados após a segunda guerra mundial comprimiam a demanda internacional através da diminuição da liquidez global. Isso acabava indo contra o desenvolvimento dos interesses econômicos no país. "*A política norte-americana assumiu, então, a responsabilidade de enfrentar o problema da 'escassez de dólares'* (...)*; primeiro*

mediante o Plano Marshall, em seguida, com a ajuda militar à Europa e ao Japão e, finalmente, promovendo os investimentos das suas empresas no exterior" (Lichtensztejn & Baer, 1987:40). Os programas de ajuda bilateral realizados pelo governo dos Estados Unidos e os imensos investimentos produtivos das empresas norte-americanas no exterior deram início à transformação no balanço de pagamentos do país na década de 1950, enquanto promoviam o aquecimento da economia mundial.

A posição privilegiada assumida pelos Estados Unidos, de provedor de liquidez e emissor do papel-moeda aceito mundialmente, gerava dois grandes dilemas. Um estritamente político e outro de caráter técnico-econômico. O general Charles de Gaulle, que comandou o exército francês na Segunda Guerra Mundial e assumiu em 1958 o governo da França, manteve uma oposição firme contra os privilégios concedidos aos Estados Unidos. Crítico da assimetria proveniente desse desequilíbrio gerado pelo direito de senhoriagem, de Gaulle iniciou uma campanha contra a posição norte-americana. Por outro lado, o chamado *Dilema Triffin* salientava a contradição entre a emissão indiscriminada de dólar por parte do governo norte-americano e a confiança no papel-moeda. Os saldos em dólar no exterior maiores que as reservas em ouro mantidas em *Forte Knox* colocavam em crise a conversibilidade e aumentavam as dúvidas em relação ao compromisso norte-americano com a manutenção do sistema[32]. É interessante notar que as pressões exercidas por de Gaulle na direção da conversibilidade em dólar das reservas em ouro do governo francês corroboravam e fortaleciam as previsões de Robert Triffin, uma vez que faziam aumentar ainda mais as preocupações e desconfianças diante do poder de gerenciamento norte-americano.

[32] Para uma leitura mais detalhada das inconsistências do sistema ver. Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002; Block, 1989; Helleiner, 1996.

Tabela 1:
Reserva de ouro e dívidas líquidas dos Estados Unidos em relação ao estrangeiro (1960-1972)

Ano	Reserva de ouro	Dívidas em relação ao setor oficial	Dívidas em relação ao setor privado	Total de dívidas líquidas
1960	17,8	11,1	7,6	18,7
1961	16,9	11,8	8,4	20,2
1962	16,1	12,7	8,4	21,1
1963	15,6	14,4	9,2	23,6
1964	15,5	15,4	11,1	26,5
1965	13,8	15,4	11,5	26,9
1966	13,2	13,7	14,2	27,9
1967	12,1	15,6	15,8	31,4
1968	10,9	12,5	19,4	31,9
1969	11,9	12,0	28,2	40,2
1970	11,1	20,1	21,8	41,9
1971	10,2	47,7	14,4	62,1
1972	10,5	57,6	19,8	77,5

Fonte: Esteve, 1979: 71

A eclosão da Guerra do Vietnã (1964-1975) implicou custos elevadíssimos e inesperados para o governo dos Estados Unidos. Inesperados, porque, no início do conflito, esperava-se uma resolução rápida com a vitória norte-americana. Algumas iniciativas de controle de capitais foram tomadas pelo governo na expectativa de amenizar os impactos sobre o sistema monetário internacional – dentre elas, a instituição das *Restrições Voluntárias a transferências de fundos ao exterior* por parte de bancos e empresas (Block, 1989). Entretanto, a partir de 1968, as reviravoltas no conflito acabaram por desencadear ainda maiores dispêndios governamentais, resultando num abuso indiscriminado do governo estadunidense, que ao manter sua política externa não se atrelava a qualquer regra de conduta estabelecida em New Hampshire. Em 1968, os Estados Unidos anunciaram a criação de dois mercados de ouro. Um formal, no qual o metal seria negociado entre autoridades monetárias oficiais e outro mercado livre, sem a

paridade estabelecida em Bretton Woods. Iniciava-se o processo frontal dos Estados Unidos de reverter a situação crítica de sua economia. De acordo com Fred Block (1989),

> "os Estados Unidos já não tinham o poder necessário para administrar diretamente o sistema monetário internacional. Mas poderiam seguir realizando suas metas, apesar de sua debilidade relativa, adotando uma estratégia passiva de balança de pagamentos. Isso significava que os Estados Unidos manteriam sua economia interna a um nível ótimo e realizariam poucos esforços para controlar o déficit. Os demais países teriam que ajustar, então, suas taxas de interesses e de câmbio para impedir as entradas não desejadas de dólares" (p. 289 – tradução livre).

Os desequilíbrios internacionais ocasionados pela grande emissão de dólares por parte Estados Unidos para sustentar sua liberdade política hegemônica durante toda a década de sessenta reverberaram, como afirmado anteriormente, em maiores e constantes desconfianças com relação à conversibilidade da moeda em ouro, necessariamente assegurada pelo país. As políticas de contenção dos preços do ouro no mercado internacional realizadas pelas principais economias mundiais[33], na expectativa de manter as paridades cambiais estipuladas nas reuniões de Bretton Woods, não encontraram respaldo nos Estados Unidos que continuaram suas políticas expansionistas. O déficit na balança de pagamentos dos Estados Unidos, que se tornara um problema crônico a partir de meados da década de sessenta, se deteriorava ainda mais com o início, após décadas, de uma reversão na balança comercial do país. O déficit comercial norte-americano pode ser entendido como resultado de uma série de fatores, dentre os quais se destacam: a recuperação econômica do continente europeu e a iniciativa de formação do Mercado Comum Europeu; a concorrência com os produtos japoneses, entendido por alguns como um resultado da estagnação do modelo produtivo nos Estados Unidos; e principalmente, no entendimento dos Estados Unidos, a sobrevalorização do

[33] O *gold pool* é o principal exemplo desse esforço coordenado das grandes nações industrializadas que tinham o objetivo diminuir as pressões sobre o dólar. Consistia basicamente num acordo através do qual os Estados se comprometeriam a não converter seus dólares e a vender parte de suas reservas em ouro, num esforço para sustentar a paridade cambial.

dólar em relação às principais moedas internacionais[34]. Assim, "*quando os Estados Unidos se negaram a subordinar outros objetivos econômicos e políticos à defesa do preço do ouro em dólares, seus parceiros se mostraram menos dispostos a emprestar apoio à moeda norte-americana*"[35] (Eichengreen, 2000:169).

"*Os Estados Unidos criaram por meio de seus déficits de balanço de pagamentos,* ***que passaram a englobar também a conta corrente no início dos anos 70****, um montante de dólares em circulação no sistema internacional que era considerado excessivo pelos seus parceiros (...) que acumulavam esses dólares nas suas reservas internacionais* e *passaram a questionar crescentemente o valor ou a paridade dessa moeda*" (Carneiro, 2002: 51 – grifo nosso). A situação se tornaria insustentável. As estratégias coercitivas – como as ameaças anteriores do então presidente John F. Kennedy (1961-1963) de desestabilizar os sistemas de comércio e finanças internacionais – e coordenativas não deram os resultados esperados. Apesar da colaboração constante de Japão e Alemanha na manutenção dos preços do dólar, esses principais colaboradores do regime monetário de Bretton Woods nada puderam fazer.

Em agosto de 1971, o governo de Nixon, dando continuidade a sua política de retomada da estabilidade econômica norte-americana, declarava a inconversibilidade do ouro em dólar como nos moldes do acordo. O fim da conversibilidade foi acompanhada da

---

[34] Como demonstra Fred Block (1989), os governos norte-americanos incentivaram a proliferação dos investimentos governamentais – militares e de desenvolvimento – e privados no exterior no intuito de mitigar a crise financeira na Europa e Japão, assim como estabelecer laços cooperativos e um nicho para o desenvolvimento do sistema capitalista liberal. Apesar das iniciativas governamentais para tentar minimizar o impacto do déficit, o equívoco básico se mantinha: o não reconhecimento das contradições políticas e econômicas fundamentais na condução da política externa e econômica do país. A redução dos déficits norte-americanos demandaria redução dos seus gastos militares e o desincentivo à expansão da sua economia. Como conseqüência "*seria absurdo que os Estados Unidos abandonassem suas ambições mundiais simplesmente para viver dentro das regras de uma ordem monetária internacional configurada para a realização de suas (da ordem) ambições"*

[35] Segundo Eichengreen (2000) o sistema Bretton Woods funcionou graças à cooperação entre as grandes economias, entretanto, os processos de desconfiança em relação à posição norte-americana e seu egoísmo em não subordinar parte de seus interesses minaram a possibilidade de manutenção do próprio sistema.

imposição de sobretaxas às importações – dada a situação periclitante do comércio exterior norte-americano – fazendo com que as grandes economias se vissem forçadas a reajustar o valor de suas moedas. A equipe econômica do governo de Nixon voltava sua atenção também ao problema da inflação nos Estados Unidos, acelerada com a política externa e econômica desempenhada pelo país. Ainda no mesmo ano, buscou-se uma certa ou possível restituição da estabilidade monetária e cambial internacional nas reuniões do *Smithsonian Institute* de Washington.

A desvalorização do dólar, resultado das políticas adotadas pelo governo dos Estados Unidos, e a revalorização de algumas moedas importantes – iene, marco alemão e outras – assim como a estabilização de uma faixa maior para a flutuação cambial (2,25%) foram algumas das iniciativas adotadas[36]. Entretanto, foi o ano de 1973 que marcou o fim definitivo do sistema de câmbio fixo de Bretton Woods. Uma segunda grande desvalorização cambial do dólar em fevereiro (que nesse momento passou a US$ 42,22 por onça de ouro, uma elevação de mais de 20% em relação ao valor estipulado em 1944) e o choque do preço do petróleo no final do ano fizeram sucumbir os esforços em torno da coordenação das políticas para a estabilização cambial. A partir desse momento, a maioria das moedas nacionais passou para o sistema de câmbio flutuante[37]. (Lichtensztejn & Baer, 1987; Block, 1989; Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002).

A ruptura com a conversibilidade do dólar pelo governo dos Estados Unidos em 1971 e desvalorização cambial seguinte são entendidas, por parte dos analistas, como uma reação da economia norte-americana às pressões pela liberalização dos fluxos financeiros e pela crise das contas externas. Entretanto, pode-se entender que tais

---

[36] É válido ressaltar que todas essas medidas foram tomadas fora do âmbito do Fundo Monetário Internacional, o que demonstra mais uma vez que as principais deliberações monetárias internacionais eram realizadas independentemente pelas grandes economias mundiais.

[37] Alguns países europeus ainda tentaram manter alguma disciplina cambial através da instauração do Sistema Monetário Europeu. Para uma visão abrangente sobre o assunto, ver Eichengreen (2000).

medidas foram resultado de uma nova percepção estratégica dentro do governo acerca das possibilidades de ação e de exercício de poder dos Estados Unidos através da utilização de suas capacidades financeiras[38]. O processo de liberalização dos mercados de capitais e da integração global do sistema financeiro privado, como será apresentado adiante, recolocariam os Estados Unidos no centro das relações econômicas mundiais. (Gowan, 2003; Helleiner, 1994 e 1996)

> "A estratégia de Nixon de libertar os mercados financeiros internacionais era baseada na idéia de que, deste modo, livrava o Estado americano de sucumbir suas fraquezas econômicas e fortaleceria o poder político do Estado. Segundo Eric Helleiner, os funcionários do governo americano entenderam na década de 1970 que um mercado financeiro internacional liberado preservaria a posição financeira global privilegiada dos Estados Unidos e compreenderam também que isso ajudaria a preservar o papel internacional fundamental do dólar" (Gowan, 2003:50)

O desmanche formal da ordem monetária se deu com a aprovação da Segunda Emenda do Acordo constitutivo do Fundo Monetário Internacional, delineada na Conferência de Kingston, na Jamaica em 1976, e aprovado no México dois anos depois. "*A segunda emenda legalizou a flutuação e suprimiu o papel do ouro. Ela obrigou os países a defenderem taxas de câmbio estáveis ao incentivá-los a promover condições econômicas equilibradas e autorizando o fundo a supervisionar as políticas de seus membros*" (Eichengreen, 2000:189). A Conferência de Kingston não formalizou qualquer outra proposta de ajuste monetário internacional. "*Em suma, (...) silenciou sobre aspectos críticos de uma ordem monetária internacional, tais como os ajustes e a liquidez. Com efeito, cada país ficava livre para determinar por si mesmo os assuntos monetários,*

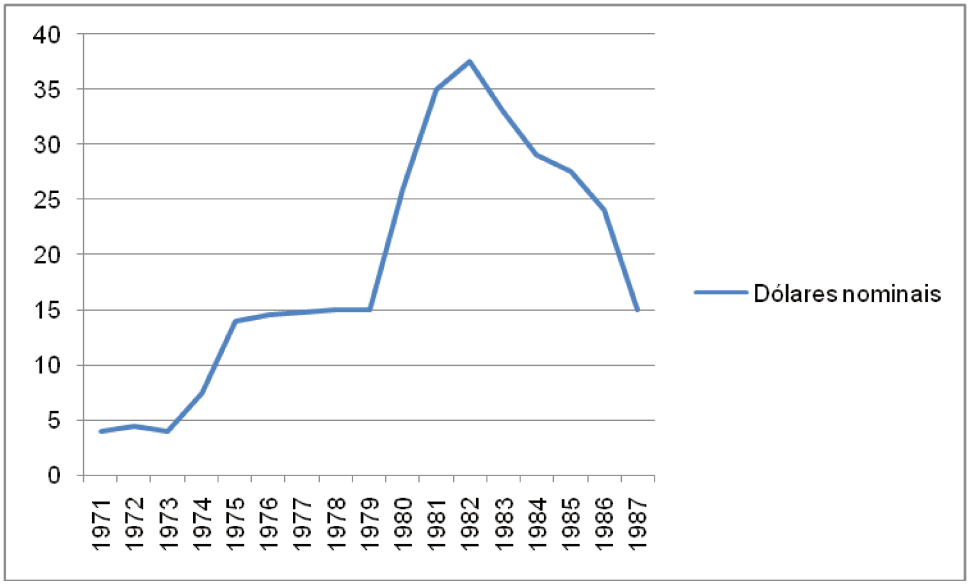
[38] Segundo Peter Gowan, a elevação dos preços do petróleo compunha a estratégia norte-americana de reassumir sua posição de destaque internacional enfraquecendo as posições do Japão e Alemanha, principais defensores da reordenação financeira internacional. "(...) de acordo com o embaixador do governo Nixon na Arábia Saudita na época, o principal objetivo político da campanha de Nixon pelo aumento do preço do petróleo da OPEP era o de dar um golpe arrasador nas economias japonesa e européia, ambas terrivelmente dependentes do petróleo do Oriente Médio, e não o de transformar de modo decisivo os negócios financeiros internacionais" (Gowan, 2003:48)

independentemente de regras internacionais" (Gilpin, 2002:163). Terminava assim o sistema Bretton Woods e optava-se pelo sistema de taxas flutuantes sem a construção de um novo ordenamento para as relações econômicas e financeiras internacionais.

O choque internacional do petróleo colocava fim definitivo na incipiente tentativa de re-orquestração das finanças internacionais e abria caminho para um período crítico nas relações econômicas mundiais, especialmente para as economias em desenvolvimento não exportadoras do bem. O primeiro choque do petróleo, como ficou conhecida a elevação vertiginosa dos preços da *commodity* pelos países da OPEP[39] (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), alterou significativamente os níveis de preço internacionais e impactou severamente o balanço de pagamentos dos países não exportadores de petróleo. O embargo do fornecimento de petróleo aos Estados Unidos e outras grandes economias como represália dos países árabes membros da organização ao apoio dado à ocupação de territórios palestinos por Israel durante a guerra do *Yom Kippur* deu início à crise. A subseqüente restrição do volume de petróleo fornecido fez com seus preços alcançassem patamares extremamente elevados, como se pode perceber no gráfico 1.

[39] A Organização dos Países Exportadores de Petróleo foi constituída na Conferência de Bagdá, em Setembro de 1960. Participaram do encontro Irã, Iraque, Kwait, Arábia Saudita e Venezuela.

Gráfico 1
Preço Médio Anual do Barril de Petróleo Cru



Nota: Custo médio para importação de petróleo cru das refinarias norte-americanas.
Fonte: Cepal, 2001.

Os países em desenvolvimento foram os que sofreram os impactos mais violentos, uma vez que o aumento do preço do petróleo resultou num aumento real dos preços dos bens manufaturados, sem que, em contrapartida, os preços das *commodities* acompanhassem esse processo inflacionário. Houve nitidamente uma severa deterioração dos termos de troca entre os países majoritariamente exportadores de *commodities* e a maior parte das grandes economias mundiais (Davidoff Cruz, 1999; Carneiro, 2002 e Silva, 2003). Iniciava-se, assim uma fase nova das relações internacionais. Por um lado, emergia um processo de estagnação e inflação mundial, enquanto, por outro, os volumes de recursos financeiros privados se multiplicavam num mercado financeiro *offshore* em expansão há aproximadamente uma década.

2.1.1. Estagnação e alta Liquidez Internacional.

A década de setenta representou assim uma séria inflexão nas relações internacionais. O fim do sistema Bretton Woods e o choque internacional dos preços do petróleo passariam a impactar e condicionar as políticas econômicas dos países membros do sistema capitalista. O alavancamento do volume de fluxos financeiros nesse período – antes controlados pelos mecanismos já citados e aceitos pelas regras acordadas em Bretton Woods – abria espaço para o fortalecimento de novos padrões de investimento público e privado, novas formas de dependência econômica, assim como trariam o capital financeiro-especulativo e suas agências para o centro das relações econômicas.

O cenário econômico que se constituiu a partir de finais de 1973 acabaria representado como um momento de *estagflação* e caracterizado também pela ampla liquidez internacional: acesso fácil e barato ao imenso volume de capitais depositados nos bancos sitiados nas praças européias, especialmente a londrina.

A elevação vertiginosa dos preços do petróleo acabou ocasionando três grandes processos. A primeira, de resultado mais esperado e quase óbvio, foi a deterioração da situação das contas externas dos países importadores do bem. O sistema produtivo capitalista dos países ocidentais era, já naquela época e na sua imensa maioria, dependente da manteria-prima. Evidentemente a proporção da dependência dessas economias perante o petróleo é diversa, mas, em essência, se tratam de economias petro-dependentes. A elevação dos custos com a importação de combustíveis provocou reviravoltas drásticas na balança comercial de economias industrializadas e países em desenvolvimento.

Concomitantemente à elevação dos custos com a importação do petróleo e como resposta aos desbalanceamentos nas suas contas externas, as principais economias mundiais iniciaram processos recessivos visando solucionar os déficits crônicos

resultantes da importação da matéria-prima. Além da desaceleração da economia, a década de setenta representou o ressurgimento de algumas formas de protecionismos nas grandes economias[40]. O Brasil, por exemplo, tomou iniciativas visando contestar esse novo protecionismo, especialmente o norte-americano em relação aos produtos brasileiros nos principais fóruns multilaterais. (Soares de Lima e Moura, 1982).

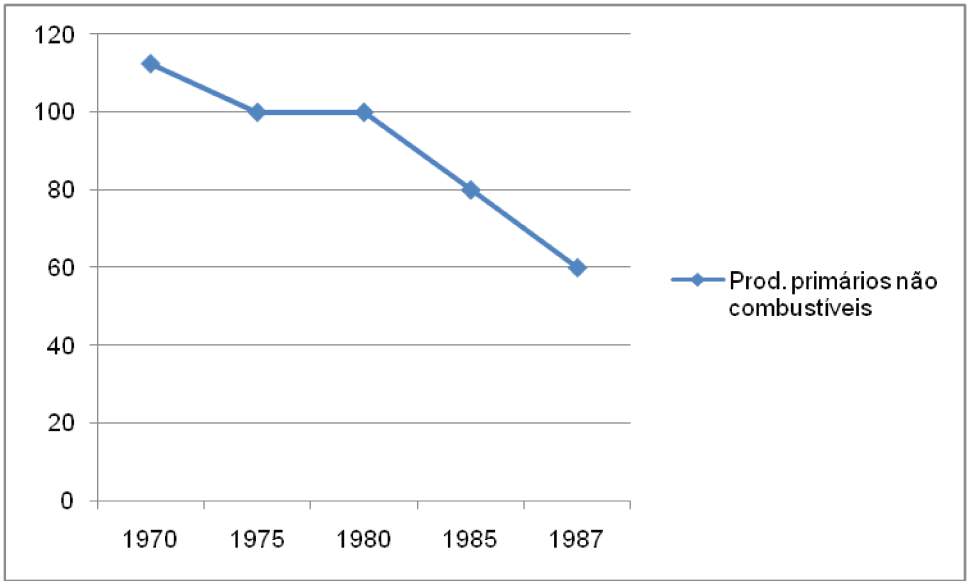
O terceiro impacto econômico relacionado ao choque do petróleo – e que produziu efeitos negativos especialmente nos países em desenvolvimento e nas economias realmente periféricas – foi a inflação internacional com efeitos diretos no poder de compra das importações desses países. O aumento dos preços do petróleo implicou a elevação dos custos de produção das manufaturas no primeiro mundo, sem que o valor das exportações de bens primários das economias não desenvolvidas acompanhasse essa elevação. O processo recessivo no primeiro mundo e as práticas protecionistas dificultaram ainda mais as exportações. Houve uma deterioração sensível nas relações de troca entre os países industrializados e as economias exportadoras de agro-minerais[41]. O gráfico 2 apresenta nitidamente a queda acentuada dos preços reais dos produtos primários a partir de 1970 que se estendeu e se acentuou até finais dos anos oitenta.

---

[40] A variação do volume de comércio internacional passaria de um crescimento médio de 9,1% no período 1970-73 para 4,5% e 3,5% nos períodos 1974-78 e 1979-82 respectivamente. Vale ressaltar que de um crescimento de 12,5% em 1973 alcançou-se apenas 5,0% em 1974 e em 1975 o volume comerciado decaiu -5,0%. Dados do Fundo Monetário Internacional citados por Langoni, (1985).

[41] As considerações apresentadas acima estão, apesar das diferenças de interpretação dos autores, em: Lichtensztejn & Baer, 1987; Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002; Soares de Lima e Moura, 1982; Davidoff Cruz, 1999; Carneiro, 2002 e Silva, 2003.

Gráfico 2
Preços reais dos produtos primários



Nota: preços reais são preços nominais médios anuais em dólares, deflacionados pela variação anual do índice do valor unitário das manufaturas (MUV), uma medida do preço das exportações dos países industrializados para os países em desenvolvimento.
Fonte: Elaborado pelo autor com dados de: World Bank. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**, 1988.

Basicamente, seriam esses os motivos reais que fizeram com que o período posterior ao choque do petróleo ficasse conhecido como um momento de *estagflação*, no qual se combinariam a recessão nas grandes economias – que através da implementação de um receituário econômico ortodoxo, ajustariam suas contas externas minimizando os custos de importações – com um processo inflacionário internacional (Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002).

O choque internacional do petróleo fora responsável também pelo abastecimento ainda maior do chamado euromercado de divisas. Os mega-superávits comerciais experimentados pelos principais países exportadores de petróleo durante a década de setenta eram canalizados para o sistema financeiro privado europeu. Esse volume excessivo de reservas gerado nos grandes países exportadores de petróleo, que não possuíam um mercado interno pujante e amplo o suficiente para receber tamanho volume

de divisas, passou a inchar ainda mais o já bem abastecido euromercado. O processo de desregulamentação do sistema bancário na Europa, a partir da década de cinqüenta, o excesso de liquidez internacional proporcionado pelos imensos déficits de pagamentos dos Estados Unidos por duas décadas, além da reciclagem desses dólares provenientes da venda de petróleo criaram um ambiente financeiro internacional atraente para a captação de grandes volumes de empréstimos para as economias em desenvolvimento[42].

É importante ressaltar que o processo de liberalização e globalização financeira, que proporcionou as condições para a elevação do volume de transações financeiras privadas e, mais adiante, o endividamento dos países do terceiro mundo se deu através de medidas políticas dos Estados interessados e era condizente com as estratégias desses. Eric Helleiner (1994) mostra que a tradicional história sobre o processo de globalização das finanças aponta para um processo passivo e desinteressado dos Estados. Transformações tecnológicas e as pressões do próprio mercado financeiro teriam impulsionado o processo de liberalização e desregulamentação do sistema financeiro mundial. Os Estados, segundo tal perspectiva, teriam sido incapazes de barrar as forças do mercado com a imposição de controles aos fluxos financeiros.

Entretanto o autor citado, Peter Gowan (2003), dentre outros, entendem essa transformação de forma diferente. Segundo esses autores, o governo dos Estados Unidos, por razões já apresentadas anteriormente, tinha interesses na desregulamentação das relações financeiras globais. Todas as tentativas coordenadas de estabelecer arranjos para controlar os fluxos financeiros especulativos foram rechaçadas. Os Estados Unidos não só recusaram a formulação de qualquer política cooperativa, mas

---

[42] A constituição desse vasto mercado financeiro privado na Europa tem suas origens na década de cinqüenta. A extrema regulação do mercado financeiro norte-americano, aliada ao processo de flexibilização das atividades bancárias na Inglaterra, a partir de 1958, fez com que uma quantidade de bancos estadunidenses se transnacionalizasse e passasse a operar em Londres. Como já ressaltado, a reciclagem dos petrodólares e o volume de recursos provenientes dos déficits não estruturais dos Estados Unidos, assim como os depósitos provenientes do bloco socialistas abasteciam esse mercado financeiro *off shore.* (Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002; Moraes, 2006)

simplesmente aboliram seus mecanismos de controle de capitais em 1974 e forçaram outros Estados a fazerem o mesmo[43]. Esse movimento relaciona-se nitidamente à estratégia hegemônica norte-americana que revia alguns mecanismos para a retomada definitiva da liderança internacional assentada no seu poder financeiro. Além de demonstrar o início da passagem do keynesianismo declinante para a hegemonia neoliberal nos Estados Unidos[44], que relacionava a liberdade financeira e não interferência governamental ao discurso da alocação ideal dos recursos, eficiência do mercado, liberdade de escolha dos indivíduos e etc.

> "Neo-liberal also took issue with the two reasons outlined at Bretton Woods as justifying capital controls. First, they rejected the post-war concern that speculative financial flows would disrupt stable exchange rate arrangements by arguing strongly in favor of a floating exchange rate system. Second, they did not sympathize with the Bretton Woods architects´ commitment to national Keynesianism and the autonomy of the welfare state. Instead, they applauded the way international financial markets would discipline government policy and forces states to adopt more conservative, 'sound' fiscal and monetary programs. (Helleiner, 1996:167)

Tentou-se apresentar rapidamente o cenário que se constituíra durante os primeiros e conturbados anos da década de setenta. Por um lado, o choque de preços do petróleo apontou para a desaceleração da economia mundial e elevação dos níveis de inflação e deterioração dos termos de intercâmbio entre países industrializados e países agro-exportadores. Por outro, "*o abandono de Bretton Woods e do sistema de taxas de câmbio fixas representou o desaparecimento da disciplina financeira internacional e abriu*

---

[43] Estados Unidos e Inglaterra deram suporte para formação Euromercado em Londres. E em 1979 a Inglaterra também abolia seus mecanismos de controle de capitais e na década de oitenta o mundo desenvolvido adotou a desregulamentação financeira.

[44] "The (...) source of U.S financial liberalism in the early 1970s was a shift away from the keynesian framework of thought that had informed the U.S policy-makers in the early post-war years toward a 'neo-liberal' position advocated by figures as Milton Friedman and Friedrich Hayek". (Helleiner, 1996:167).

a porta para a vasta expansão do endividamento privado, nacional e internacional" (Gilpin, 2002:64).

A economia brasileira se comportou de forma extremamente peculiar durante todo esse percurso de expansão e retração da economia mundial dos anos pós-guerra até o colapso da década de setenta. O nacional-desenvolvimentismo latino-americano, fundamentado em políticas governamentais de industrialização e substituição de importações, passou pelo seu auge e declínio até ser totalmente enterrado nos anos oitenta. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento representou esse último suspiro do desenvolvimento planejado e gerenciado pelo poder público no Brasil e proporcionou resultados díspares, mas altamente significativos para a economia brasileira.

2.2. A Crise Definitiva do Modelo Desenvolvimentista de Crescimento com Endividamento: 1979-1982.

A economia brasileira, assim como todos os países em desenvolvimento, é e sempre foi extremamente dependente do cenário econômico internacional e suscetível a mudanças no seio de suas relações políticas e econômicas. As transformações e rupturas que incidem sobre as grandes economias mundiais, sobre os fluxos comerciais e financeiros, preços e sobre as instituições e regimes internacionais impactam diretamente a economia brasileira e as relações do país com o mundo. Uma leitura abrangente da economia brasileira passa, necessariamente, pelo inter-relacionamento dos processos e dinâmicas domésticas com a estrutura econômica internacional. O primeiro capítulo, assim como as seções iniciais desse segundo tinham com um dos seus objetivos centrais apresentar o cenário econômico internacional e suas transformações, com o objetivo de prover subsídios para a análise da relação (de quase-dependência) entre o internacional e o nacional na formulação e na condução da política econômica brasileira, assim como nos resultados aferidos por ela. Essa seção busca retratar os choques econômicos que

acometeram o sistema capitalista a partir do ano de 1979, para, em seguida, tratarmos dos impactos na economia brasileira.

Como apresentado anteriormente, o período entre a abrupta ruptura do sistema Bretton Woods e finais do ano de 1978 foi caracterizado pela *estagflação* mundial e o início da definitiva reestruturação do sistema capitalista mundial, acentuando-se sua feição financista. Os processos de transnacionalização comercial, produtiva – com a expansão das empresas multinacionais desde os anos ulteriores às reuniões de Bretton Woods – e financeira acarretaram modificações fundamentais nas relações econômicas entre os Estados. Os Estados Unidos, já em 1971, quando a balança comercial começou um processo de reversão, incidindo no déficit no balanço de pagamentos, suspenderam a conversibilidade de ouro em dólar decretando o fim do contrato estipulado no pós-guerra. O governo brasileiro, por sua vez, implementaria um plano de ajuste econômico peculiar, como será trabalhado no capítulo quarto, que tinha o objetivo básico de readequar a base produtiva do país e direcioná-la para uma inserção comercial adequada às transformações internacionais, baseando-se na utilização maciça do endividamento externo.

O ano de 1979 marcaria definitivamente o início do fim do experimento desenvolvimentista brasileiro. Apesar das tentativas de se sustentar o crescimento econômico nos anos posteriores, os constrangimentos internacionais, em especial a deterioração das contas externas com a elevação dos juros internacionais, e o galope das taxas de inflação conduziriam o Brasil à recessão. O ajuste iniciado em 1981, a ruptura do financiamento externo com a crise mexicana e o subseqüente acordo com o Fundo Monetário Internacional detonariam os números do crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro.

2.2.1. Os choques de 1979 e o acirramento da crise internacional: elevação dos juros e estagnação mundial.

O fim da conversibilidade de ouro em dólar com a adoção de um sistema de taxas de câmbio flutuantes pelas grandes economias mundiais, aliado ao processo de transnacionalização e privatização do sistema financeiro mundial introduziram novas características à dinâmica econômica mundial e à própria execução das políticas econômicas nacionais. A relação determinante entre o nível de liquidez internacional e as taxas de câmbio e o volume de recursos disponibilizados pelo circuito financeiro privado para a captação de capitais para investimentos e rolagem da dívida dos países em desenvolvimento passariam a influenciar na formulação dos objetivos dos Estados e na implementação das políticas nacionais. O cenário financeiro global condicionaria inclusive a própria operacionalidade das instituições de Bretton Woods e o acesso das economias periféricas e centrais aos recursos e instrumentos de poder dessas, como será apresentado no capítulo seguinte.

Nesse sistema de taxas de câmbio flutuantes, a posição exercida pelos Estados Unidos – de controle do sistema financeiro privado e maior responsável pelo provimento de liquidez internacional – colocaria as demais economias dependentes das políticas fiscal e monetária norte-americanas. Os déficits externos, as políticas de apreciação ou desvalorizações cambiais e a política de juros dos Estados Unidos passariam a impactar diretamente o câmbio dos países e a liberalização de crédito para as economias em desenvolvimento pelos bancos privados. Esse movimento se daria através do enxugamento ou provimento de liquidez internacional através da política de juros. As oscilações entre políticas expansionistas e recessivas adotadas pelos Estados Unidos e seus impactos diretos na economia mundial demonstrariam o poder de auto-condução da política econômica norte-americana e a definição “egoísta” dos interesses nacionais por sobre os demais países do sistema internacional.

> "A política errática seguida pelos Estados Unidos e as respostas igualmente egoístas dos outros governos prejudicaram a estabilidade do sistema monetário internacional. A adoção de taxas flexíveis estimulara um movimento cíclico mundial de inflação e recessão. Os Estados Unidos criavam alternativamente excesso e falta de liquidez no sistema, e os outros países, em decorrência de seus próprios problemas estruturais, respondiam de modo a agravar o problema. Nas palavras de Ronald McKinnon, o sistema monetário internacional passou a funcionar 'fora de controle'. A política econômica do presidente Ronald Reagan e o seu impacto no resto do mundo são o exemplo mais dramático desse descontrole (...)" (Gilpin, 2002:167)

Os anos posteriores ao fim da conversibilidade e da paridade cambial fixa foram marcados pela desvalorização do dólar para fazer frente aos imensos déficits norte-americanos, que passavam a se constituir em grande escala de déficits comerciais. A grande expansão monetária dos anos de 1976 e 1977 e a depreciação do dólar, ao mesmo tempo em que impulsionavam os índices inflacionários mundiais, forçavam as principais economias mundiais a aplicar políticas recessivas impulsionando a balança comercial para a estabilidade (Eichengreen, 2000; Gilpin, 2002).

Entretanto, como se sabe, a racionalidade da economia encontra percalços e os grandes acontecimentos políticos produzem efeitos que extrapolam os objetivos inicialmente traçados e acabam impactando um amplo conjunto de áreas e campos da política, cultura e da própria economia. Como por exemplo, as empreitadas dos povos ibéricos pelos oceanos e a incorporação dos continentes americanos à economia-mundo européia transformaram abruptamente todas as esferas da vida política, sócio-cultural, religiosa e econômica na transição do medievo para a modernidade. As derrotas chinesas nas guerras com o Ocidente no século XIX e a assinatura de tratados de submissão com Inglaterra, Estados Unidos e França – Tratados de *Nanking, Wanghsia* e *Whampoa* respectivamente – delineariam uma nova configuração de poder nas relações

internacionais e a derrocada e abertura do maior, mais abonado e fechado império há séculos.

A Revolução iraniana, iniciada em 1978, e a conseqüente queda do xá Reza Pahlevi trariam conseqüências determinantes para a economia mundial e para os processos desenvolvimentistas adotados por um grupo heterogêneo e amplo de países[45]. A tomada do poder no Irã pelo o aiatolá Khomeini, com o desencadeamento da revolução islâmica no país e a subseqüente guerra entre o país e o Iraque no ano de 1980, produziriam o que ficou conhecido como o segundo choque do petróleo. O Irã era na época o segundo maior produtor de petróleo do mundo, perdendo apenas para a Arábia Saudita. O processo revolucionário iraniano e a guerra Irã-Iraque desencadearam um pânico acerca da possibilidade de um novo e mais drástico desabastecimento generalizado do produto, uma vez que, inicialmente, houve uma redução de 4 milhões de barris por dia. Ou seja, 18% da demanda mundial do produto (CEPAL, 2001). A desestabilização da maior região produtora de petróleo e as incertezas geradas no mercado mundial[46] se materializaram na elevação vertiginosa dos preços do bem, que alcançaram, em fins de 1980-81, a marca de US$ 35 por barril[47].

O final da década de setenta, marcada pela crise monetária internacional e pela desvalorização do dólar, ainda surpreenderia com o segundo choque do petróleo e as reviravoltas na política econômica no final do governo de Jimi Carter. A nomeação de Paul Volker para a presidência do *Federal Reserve* e as políticas econômicas adotada por ele deram início ao processo de retomada do poder norte-americano de controle das finanças mundiais, através da adoção de políticas monetárias fortes. "*Se existiam*

---

[45] O governo do xá Reza Pahlevi era de importância fundamental na política externa norte-americana de contenção soviética na região.

[46] De acordo com relatório da Cepal (2001), os efeitos nos preços do petróleo no final da década se intensificaram ainda mais com "*la especulación en el mercado internacional del petróleo al introducirse los mercados de futuros de este bien en las bolsas de Nueva York, The New York Mercantile Exchange (NYMEX) y Londres, International Petroleum Exchange (IPE)* (p. 23-4).

[47] Para uma visão mais detalhada da elevação dos preços do petróleo a partir de 1979 sugerimos retornar ao gráfico 1.

quaisquer dúvidas em relação às prioridades norte-americanas, elas foram eliminadas com a nomeação de Paul Volker para o cargo de Presidente do Federal Reserve Board (...) e com a vitória de Ronald Reagan nas eleições presidenciais de 1980" (Eichengreen, 2000:195).

Os impactos do segundo choque do petróleo na economia norte-americana, que já tinha no produto o maior suprimento de energia desde o início da década de cinqüenta[48], foram drásticos, acentuando ainda mais os déficits estruturais do país. A decisão tomada em outubro de 1979 de adotar uma política recessiva para amenizar os índices inflacionários e conter a acentuação do déficit comercial tinha como pano de fundo a estratégia de re-alinhar o mundo capitalista aos interesses norte-americanos. O diagnóstico perpassava a percepção de perda de liderança hegemônica, visualizada na autonomia do sistema financeiro privado – que financiavam livremente investimentos e projetos concorrenciais aos da economia norte-americana – e na perda de competitividade dos Estados Unidos na indústria de alta-tecnologia, perante grandes economias industrializadas, e diante pequenos países exportadores de bens manufaturados e agro-minerais[49]. (Tavares, 1985; Gilpin, 2002).

Durante a reunião do Fundo Monetário Internacional de 1979 buscava-se, mais uma vez, estabilizar as relações financeiras e monetárias internacionais através da coordenação das políticas das grandes economias. A manutenção da desvalorização do dólar seria primordial para a implementação de um novo padrão monetário, entretanto, como já mencionado, Paul Volker deu início a uma reviravolta na política monetária norte-americana elevando os juros nos Estados Unidos e diminuindo a base monetária, em expansão até então, com a intenção declarada de conter a inflação. Como resultado,

---

[48] Para detalhes sobre o peso do petróleo na produção de energia nos Estados Unidos ver Cepal, 2001.

[49] Trata-se aqui inclusive do caso brasileiro. O aumento das exportações brasileiras de bens manufaturados e da indústria extrativista implicou medidas protecionistas por parte dos Estados Unidos.

houve uma supervalorização do dólar e a elevação dos juros internacionais (atrelados à Prime Rate e à LIBOR) (Eichengreen, 2000). A partir desse momento e com a chegada de Ronald Reagan à Presidência dos Estados Unidos tinha início a política que ficaria conhecida como **política do dólar forte,** que resultaria no alinhamento dos demais países capitalistas (e alguns não-capitalistas) e do sistema financeiro privado à política econômica dos Estados Unidos[50] (Tavares, 1985; Eichengreen, 2000).

A política recessiva norte-americana colocada em prática através da diminuição da base monetária nacional e da elevação dos juros, implementada a partir de 1979 e acentuada até o ano de 1981, já no governo Reagan, secou a liquidez internacional e ampliou a valorização do dólar. A conseqüente elevação das taxas de juros internacionais e a recessão global tornariam as demais economias mundiais subordinadas às políticas norte-americanas. Como apresenta Maria da Conceição Tavares

> "todos os países foram obrigados, nestas circunstâncias, a praticar políticas monetárias e fiscais restritivas e superávits comerciais crescentes, que esterilizam o seu potencial de crescimento endógeno e convertem seus déficits públicos em déficits financeiros estruturais, inúteis para uma política de reativação econômica" (1985:07)

A política de valorização do dólar e elevação dos juros internacionais resultaria em efeitos mundialmente significativos com impactos distintos para as economias desenvolvidas e o mundo em desenvolvimento. A migração dos imensos volumes de capitais para os Estados Unidos, com conseqüências no mercado financeiro privado, acabaria por levar as principais economias mundiais a adotarem políticas recessivas, como descrito acima, além de iniciarem um processo de transformação tecno-produtivo

[50] Durante o governo de Ronald Reagan outras medidas econômicas foram tomadas na direção de conter a expansão da economia, assim como houve uma ampliação significativa dos gastos militares com graves conseqüências no déficit orçamentário. A ampliação do déficit orçamentário, conseqüentemente, fez com que as taxas de juros aumentassem ainda mais. A elevação dos juros, por sua, ampliava os fluxos financeiros para os Estados Unidos, fazendo com que o dólar de elevasse para patamares ainda maiores. Essa valorização se manteria constante até 1985, sem que o governo norte-americano tomasse qualquer providencia para barrar a valorização (Tavares, 1985; Langoni, 1985; Eichengreen, 2000).

profundo. Por outro lado, as economias do sul, altamente endividadas, passaram a ter sua conta de serviços financeiros ainda mais onerosas com a elevação dos juros, assim como se iniciou o retrocesso no volume de recursos disponibilizados para seus investimentos e rolagem de débitos contraídos. Deu-se início a um processo de reestruturação macroeconômica e industrial profunda nas economias avançadas e abriu-se o caminho para o colapso econômico generalizado do mundo em desenvolvimento (Tavares, 1985; Teixeira, 1994; Eichengreen, 2000).

A exportação da recessão norte-americana para o resto do mundo aliada ao peso dos déficits comerciais dos países não exportadores de petróleo se materializou fundamentalmente nas políticas recessivas implementadas nas principais economias mundiais, na queda dos níveis de comércio internacional e na perda ainda mais significativa do valor das exportações dos países em desenvolvimento.

Esse processo recessivo se deu concomitantemente à reestruturação da matriz industrial nos países de economia avançada, uma vez que se tornavam obsoletas as grandes estruturas produtivas estabelecidas desde os anos trinta (Grifftih-Jones e Sunkel, 1990). A política econômica adotada nos anos Reagan fundavam-se na “reestruturação passiva” da matriz produtiva e tecnológica os Estados Unidos sustentada pela captação de recursos financeiros do sistema privado, que se tornavam dependentes das políticas fiscal e cambial do país, e da transferência de recursos reais dos países endividados. As importações de tecnologia pelos Estados Unidos, que dobravam seus déficits comerciais anualmente entre 1982 e 1984, eram financiadas com a absorção de recursos para formação de poupança, o que possibilitava essa absorção de tecnologia e reformulação do parque produtivo sem custos (Tavares, 1985).

O período mais crítico de estagnação e recessão mundial derivadas das altas inflacionárias, déficits comerciais e da política macroeconômica norte-americana, especialmente após a entrada de Ronald Reagan, marcariam a ruptura definitiva do

consenso social e político inaugurado com o fim da Segunda Guerra Mundial. As políticas de pleno-emprego e de bem-estar social seriam substituídas, com os programas políticos conservadores da ultra-direita, pela ortodoxia monetarista. O modelo monetarista neoliberal passaria a mediar as percepções dos agentes econômicos na tomada de decisões e o retorno das tradições clássicas do liberalismo, acentuando as "virtudes" do individualismo, da competitividade e do Estado mínimo[51].

Tabela 2
Crescimento da produção e do comércio mundial 1979-1984. Em %

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
PIB países industrializados	4,0	3,1	1,2	1,5	-0,2	2,2	4,0
PIB países em desenvolvimento	4,1	5,0	3,2	1,6	0,5	0,0	3,5
Importações mundiais.	5,5	5,2	1,2	1,6	-0,7	0,6	4,0

Fonte: **UN, World Economic Survey**, 1984. In. Griffith-Jones e Sunkel, 1990.

2.2.2. A Ruptura do financiamento externo e a crise da dívida latino-americana.

A crise da dívida externa latino-americana é apresentada como resultado de uma série de acontecimentos, rupturas e estratégias de política econômica distintas. As percepções dos analistas, instituições e governos sobre a emergência da crise no ano de 1982 se distinguem sensivelmente no que diz respeito ao peso conferido aos fatores que conjuntamente teriam desencadeado a crise do sistema financeiro mundial e do modelo de desenvolvimento com endividamento dos países do terceiro-mundo, em especial da América Latina. É fato também que algumas análises ou leituras acerca desse processo acabam por desconsiderar alguns elementos ou mesmo a fazer generalizações pouco realistas, às vezes interessadas e até mesmo grosseiras. O final da década de setenta e os primeiros meses da década seguinte teriam dado início a um processo de crise

[51] As transformações nos Estados, governos e nas ideologias por detrás dessas transformações serão mais detalhadas no capítulo 3.

econômica com impactos diretos nas economias mundiais. Por um lado, os países altamente industrializados iniciaram processos de recessão para amenizar o peso da conta petróleo, como discutido na seção anterior, enquanto, por outro, as economias altamente dependentes dos fluxos financeiros privados se depararam com o pior cenário imaginável: elevação dos preços do petróleo e dos juros, queda das exportações e dos preços das *commodities* e diminuição e ruptura do financiamento externo para rolagem das dívidas contraídas anteriormente.

A crise que acometeu as economias em desenvolvimento no ano de 1982 produziria efeitos generalizados nesses países, que se estenderiam dos níveis de crescimento econômico às taxas de desenvolvimento humano e social, passando pelos índices de inflação e déficit público. As visões sobre a emergência da crise da dívida latino-americana na década de oitenta pode ser dividida, basicamente, em torno de duas correntes, que enquadram respectivamente os entendimentos de credores e devedores[52]. A primeira acentua a ineficiência das políticas econômicas implementadas por esses Estados e o desperdício de recursos em programas ineficientes e equivocados. Além de ressaltar a corrupção e a ineficácia dos governos – na sua maioria militares. A segunda corrente, representante dos grandes devedores, dá maior peso às transformações sistêmicas – elevação dos juros internacionais, quedo dos preços das *commodities* e estagnação comercial – e à política macroeconômica norte-americana (Sachs, 1989; Haggard e Kaufman, 1992).

Apesar das interpretações distintas acerca dos fatores que impulsionaram o desencadeamento da crise da dívida dos países latino-americanos, fatores sistêmicos se interconectaram e aliados às deficiências produzidas no seio da grande maioria das economias dos países em desenvolvimento detonaram a crise. Evidentemente, as

[52] No grupo dos credores estão os bancos comerciais e os governos das economias avançadas, em especial aquelas que sediam esses bancos; e as instituições multilaterais. Entre os devedores estariam os governos com altas taxas de endividamento diante do circuito financeiro privado.

diferenças políticas e econômicas entre esses Estados implicaram resultados também distintos. Esse ponto é merecedor de destaque, uma vez que essas diferenciações seriam pouco retratadas nas análises generalistas – muitas vezes realizadas por autores estrangeiros – e, certamente, os processos de desenvolvimento produtivo diferenciado refletiram no tratamento interno à crise e nos resultados econômicos[53].

Os choques globais pelos quais a economia internacional passou desde o final dos anos setenta que impactaram as relações econômicas dos países em desenvolvimento e contribuíram para a crise são na sua essência de natureza política. O encharcamento do mercado financeiro privado e a transferência desses recursos para as economias em desenvolvimento partem de uma premissa econômica clássica e da compreensão ortodoxa norte-america prévia. Trata-se da concepção de que os fluxos privados se transferem naturalmente para onde há escassez de capital – ou seja, para as economias em desenvolvimento carentes de poupança doméstica – e que esse capital privado pode e deve se encarregar da imensa maioria dos fluxos de capitais necessários às economias em desenvolvimento. Era natural e politicamente desejável que esses recursos se direcionassem para as economias em desenvolvimento, mesmo em momentos em que os juros reais se mantivessem abaixo da inflação. A não preocupação das grandes economias avançadas; do Fundo Monetário Internacional, responsável pela supervisão das contas externas dos países; e dos bancos privados em relação ao endividamento do terceiro-mundo parte de uma visão estratégica de financiar as importações do mundo em desenvolvimento provenientes dos excedentes produtivos do primeiro mundo, além de submetê-los às condições do mercado.

[53] Esse ponto será melhor detalhado no capítulo 5, quando daremos mais destaque ao processo brasileiro. Os investimentos produtivos realizados pelo país durante a década de setenta teriam sido responsáveis por uma mudança no comércio brasileiro com resultados positivos na balança comercial. Diferentemente de outros países como Argentina e Chile.

O otimismo de inícios da década de setenta – resultado da baixa inflacionária, crescimento dos fluxos comerciais e expansão produtiva – se arrefeceu a partir de 1973, mas a opção pelo financiamento dos déficits do terceiro-mundo emergiu como solução viável. Entretanto, o segundo choque do petróleo, a política macroeconômica norte-americana e a queda drástica nos preços das *commodities* e dos fluxos comerciais complementariam os choques exógenos, acentuando a crise econômica mundial. Essas mudanças drásticas na direção da desinflação nas grandes economias e proteções da economia nacional com elevação das barreiras protecionistas, atreladas ao aumento vertiginoso dos custos de importação e da conta de serviços representaram o acirramento da crise na periferia (Kahler, 1985, Sachs, 1989).

A situação crítica da economia mundial, acentuada a partir de 1979, era nitidamente visualizada em alguns pontos. Na crise comercial, desencadeada pelo retorno das barreiras tarifárias e pela queda do valor e do volume das exportações dos países em desenvolvimento. Na deterioração vertiginosa das contas externas dos países em desenvolvimento não exportadores de petróleo, resultado combinado de crise na balança comercial e na conta de serviço de capitais[54]. E na deterioração da situação doméstica com a aceleração da inflação e do déficit fiscal. (Kahler, 1985; Langoni, 1985; Sachs, 1989; Payer, 1999).

O desequilíbrio gerado pelas transformações nos anos oitenta dava sinais de uma crise emergente do modelo de crescimento via endividamento externo, que se tornava ainda mais enfático no ano de 1981 quando os juros reais no mercado financeiro privado alcançavam níveis inimagináveis, como se pode visualizar na tabela 3. Entretanto, o entendimento das autoridades monetárias, dos governos e instituições multilaterais[55] era

---

[54] O Brasil já em 1979, como resposta à crítica situação das contas externas, decretou a maxidesvalorização cambial de 30% com o objetivo de amenizar as perdas externas e de competitividade das exportações do país.

[55] Durante a reunião do Fundo Monetário de 1982, realizada em Toronto no Canadá, entendia-se que não havia necessidade de estabelecer quaisquer ações especiais ou prover maior aporte de

de uma crise transitória. A economia mundial retornaria à plena funcionalidade e saúde dos anos setenta com a retomada dos níveis de liquidez disponíveis no mercado financeiro. Apesar da recuperação de algumas economias e da realização de ajustes para retomada dos superávits comerciais e pagamentos do serviço da dívida[56], os países em desenvolvimento foram surpreendidos pela definitiva ruptura do financiamento externo como resposta estratégica dos bancos de auto-proteção.

Tabela 3
Evolução da Taxa de juros nominal e real.

Ano	Taxas de juros			
	Nominal (a)		Real (b)	
	LIBOR	PRIME RATE	LIBOR	PRIME RATE
1973	9,34	8,2	1,84	1,9
1974	11,17	10,8	-0,33	-0,2
1975	7,78	7,9	-3,32	-1,2
1976	6,24	6,9	-1,36	1,0
1977	6,43	6,9	-1,17	0,4
1978	9,16	9,2	1,66	1,5
1979	12,15	12,7	4,15	1,3
1980	13,99	15,5	4,89	1,7
1981	16,62	18,7	8,02	7,6
1982	13,58	14,6	6,48	8,0
1983	9,89	10,8	4,79	7,3
1984	11,21	12,0	6,71	7,4

(a) Média mensal da LIBOR – 6 meses, taxas anuais.
(b) Deflacionado pelo deflator do PNB dos países industrializados
Fonte: Banco Central.

> "A desaceleração nas exportações e o aumento dos juros representaram, desta forma, inversão total no comportamento dos parâmetros que apontavam inicialmente para a viabilidade do modelo de crescimento com endividamento (...). O que mais surpreendeu de certa forma foi o seu esgotamento abrupto: justamente quando, a partir de 1981, o ajustamento voluntário começa a ser implementado, inclusive com a geração de excedentes na balança comercial, os eventos polonês,

---

recursos paras que as instituições financeiras multilaterais pudessem tratar da crise que se aproximava. Entendia-se que se tratava de uma crise passageira, na qual os Estados deficitários deveriam recorrer a ajustes recessivos. Relatórios do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial dos anos de 1981 e 1982 também apontavam nessa direção, uma vez que se referiam à necessidade de se esperar o retorno dos níveis de fluxo de financiamento dos anos pré-1979.

[56] O Brasil, por exemplo, em 1981 iniciou um programa de ajuste após tentativas de manter o crescimento econômico através de políticas heterodoxas, como será retratado no capítulo 5.

> argentino (Guerra das Malvinas) e, finalmente, mexicano abalaram o mercado financeiro, levando ao virtual fechamento para um grande número de países" (Langoni, 1985:20)

A completa ruptura do financiamento externo pelos bancos comerciais para os países em desenvolvimento se deu definitivamente após a crise mexicana de agosto de 1982, quando o governo do maior tomador de recursos perante o sistema bancário solicitou uma interrupção de 120 dias (estendida depois por mais 90) no pagamento de juros e amortizações de sua dívida. A quebra da Polônia e os impactos negativos da guerra das Malvinas somente acenderam as preocupações do sistema financeiro privado, mas a abrupta radicalização se deu com a bancarrota mexicana, que foi prontamente socorrido pelo governo norte-americano.

O fechamento do sistema bancário internacional indiscriminadamente para as economias terceiro-mundistas deu início à crise da dívida externa latino-americana. Isso se deveu ao fato de que a deterioração das contas externas desses países, desde a década de setenta, implicou o constante aumento da participação do refinanciamento de dívidas e rolagem de atrasados financeiros na captação de recursos internacionalmente. Se durante os primeiros momentos da formação do euromercado – finais dos anos cinqüenta e início da década de sessenta – os recursos captados eram destinados à formação de poupança externa para a realização de investimentos, com o decorrer dos anos e, principalmente, após o primeiro choque do petróleo esses recursos passariam a ser destinados à rolagem da dívida.

> "Como as economias dos países desenvolvidos se estruturaram em torno das exportações de excedentes para ao terceiro mundo durante quatro décadas, e como os tomadores de empréstimos do terceiro mundo estruturaram suas economias em torno da expectativa de um influxo de capital líquido também durante longo tempo, quando foi definitivamente alcançado o 'ponto de equilíbrio', no início dos anos 80, e a transferência líquida tornou-se negativa, primeiro para a América Latina, depois para a África e finalmente para o terceiro mundo como um todo, parecia como se o mundo tivesse virado de ponta-cabeça e a água (o dinheiro é

> sugestivamente chamada liquidez) estivesse subindo pela montanha (do terceiro mundo para os desenvolvidos" (Payer, 1989:64).

O trecho acima descreve exatamente o que viria a ocorrer nos anos seguintes à crise. Os países em desenvolvimento passariam da situação de tomadores de recursos para a de financiadores das economias avançadas através do pagamento de juros e amortizações. Esse processo de transferência de recursos ao exterior passaria a condicionar essas economias de forma definitiva, assim como a compeli-las a ajustes dolorosos para sustentar o pagamento do serviço de suas dívidas com recursos reais, provenientes de superávits comerciais às custas da diminuição do produto e do emprego[57]. A deterioração das relações econômicas externas e o processo de transferência de recursos para o exterior durante os anos oitenta seriam os principais fatores que determinaram a crise generalizada das economias latino-americanas durante mais de uma década.

As opções de política econômica dos países em desenvolvimento altamente endividados não se restringiam à ampliação do superávit comercial para manter o pagamento integral do serviço da dívida. Em outros episódios de crise de pagamentos o alívio e a renegociação em termos menos onerosos ou mesmo a suspensão dos pagamentos quando não implementadas eram ao menos tomadas como opções viáveis. A crise da década de oitenta foi marcada, entretanto, pela intransigência negociadora dos bancos credores que contavam com o poder das instituições de Bretton Woods, com papel mais destacado nesse momento do Fundo Monetário Internacional como afirma Paulo Nogueira Batista Jr. (1987), na condução das políticas econômicas desses países para a manutenção dos pagamentos e das transferências de recursos para os credores.

---

[57] *Transferência de recursos financeiros*: remessas de divisas associadas à diferença entre a renda liquida enviada ao exterior (sob a forma de juros, lucros, etc) e a entrada de líquida de capitais ('dinheiro novo').*Transferência de recursos reais*: diferença entre o produto interno bruto e a absorção doméstica agregada, ou seja, à diferença entre as exportações e as importações de bens e serviços não-fatores. (Batista Jr, 1987; Payer, 1989)

As macro-transformações vivenciadas nos anos setenta e na década de oitenta marcariam definitivamente a economia mundial. Os processos de reestruturação do capitalismo com a ascensão do ideário neoliberal passariam a conformar as relações entre os principais Estados e, conseqüentemente, implicaria modificações nas próprias instituições internacionais. Essas passariam a desempenhar novo papel, condizente com os interesses das principais economias e do reordenamento do sistema capitalista. Esses interesses e ideais balizariam as relações dessas instituições com os países deficitários nos anos oitenta, assim como abriram espaço para a definitiva emergência das reformas orientadas para o mercado nos anos noventa.

Como buscamos destacar, a crise da dívida marcou uma nova fase nas relações dos países em desenvolvimento com o sistema financeiro internacional – agências privadas, instituições públicas e multilaterais – e deu início a um processo de reestruturação do sistema capitalista mundial. E nesse processo, as instituições de Bretton Woods desempenharam significativo na condução da adequação e sub-julgo da periferia, através da utilização de suas prerrogativas: o poder do dinheiro e do discurso. No capítulo seguinte buscaremos apresentar a atuação das instituições internacionais, tanto no que diz respeito à condução de uma agenda de reformas liberalizantes, que se basearia no interesse de manter o pagamento integral dos serviços das dívidas contratadas e na reconfiguração do modelo capitalista latino-americano, como formatação de um discurso condizente com as reformas orientadas para o mercado.

CAPÍTULO III. REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA E AS INSTITUIÇÕES DE BRETTON WOODS: CRISE E AJUSTE NA PERIFERIA

"Essa não é a primeira vez que os Estados Unidos ou instituições multinacionais muito influenciadas pelos norte-americanos convencem-se de que possuem a chave para o progresso e desenvolvimento de todos esses países cabeçudos, e por isso mesmo atrasados (...). Mas nunca os latino-americanos ouviram mais sermões e repreensões do que nos anos 80, desta vez segundo linhas muito diferentes: tratando das virtudes do livre mercado, da privatização e do investimento privado externo e dos perigos da direção e intervenção governamental, bem como da tributação excessiva, sem falar do planejamento.
(Albert Hirschman)

A crise mexicana de 1982 e o fechamento indiscriminado do sistema financeiro privado às economias em desenvolvimento, fatos que atrelados ao cenário de desaquecimento econômico global descrito anteriormente, acabariam desencadeando um processo de crise financeira e recessão generalizada na periferia, em especial nos países da América Latina. A crise do endividamento no continente, ao mesmo tempo em que colocaria abaixo as políticas econômicas nacionais e os níveis de crescimento e desenvolvimento da região, abriria espaço para uma "catarse" do modelo capitalista periférico de direção nacional vigente há décadas, assim como direcionaria essas economias rumo ao modelo da ortodoxia liberal. A retomada de poder das instituições de Bretton Woods nos anos oitenta, com a míngua de recursos financeiros líquidos mundialmente deu-lhes capacidade de desempenhar papel-chave nessa reordenação do sistema capitalista global e na condução das relações entre o centro capitalista, suas instituições financeiras e a periferia altamente endividada.

As políticas de ajuste orquestradas e implementadas pelas instituições Bretton Woods nos anos oitenta teriam desempenhado papel fundamental nesse processo de readequação da periferia às modificações vivenciadas nas relações econômicas mundiais. O processo de integração da economia mundialmente e a rentabilidade do braço financeiro da globalização sustentaram, através da atuação das instituições financeiras multilaterais, parte dessas mudanças macro-estruturais na economia

internacional e nos países da periferia. A década de oitenta representou para os países latino-americanos um momento de crise econômica e social generalizada, enquanto o sistema capitalista e as economias desenvolvidas se reestruturavam definitivamente, com a abertura e integração dos mercados financeiros e de bens e através das transformações produtiva e tecnológica. Modificações essas que viriam a se concretizar definitivamente e se institucionalizar na década de noventa.

Nesse capítulo buscar-se-á apresentar o papel desempenhado pelas instituições de Bretton Woods na organização das relações credor-devedor durante o período de renegociação das dívidas e na reorganização das relações econômicas internacionais na década de oitenta. Partir-se-á do pressuposto de que o entendimento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial acerca das razões do desencadeamento da crise dos países latino-americanos e os interesses dos países credores em manter as transferências de recursos via pagamento de juros e do passivo contraído teriam condicionado de forma determinante os processos de ajuste. Os programas de alta condicionalidade acordados entre os países endividados e as instituições de Bretton Woods, condição obrigatória para reestruturação do passivo com os bancos credores e contratação de novos empréstimos diante o setor financeiro privado e multilateral, conduziram de forma decisiva, mas nem sempre idêntica, os rumos econômicos do continente na direção da recessão aguda e do liberalismo exacerbado, que assistiríamos nas décadas seguintes.

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, instituições irmãs criadas com o fim das negociações para formatação do sistema Bretton Woods, nascem para cumprir funções distintas na estruturação do sistema econômico internacional e atuar em áreas não concorrentes nos Estados pertencentes ao novo ordenamento do sistema capitalista ocidental. Por termos como clareza essa distinção, torna-se necessário

especificar, mesmo que brevemente, o porquê do tratamento conjunto dessas duas instituições financeiras com caráter e objetivos diferentes.

Desde o início do funcionamento do sistema econômico lançado em New Hampshire[58], que tanto FMI como o Banco Mundial vêm desempenhando papéis específicos e bem delimitados nas relações econômicas internacionais. Papéis esses que são condizentes com os interesses das principais economias mundiais e com as estruturas econômicas globais. E dessa forma, as instituições de Bretton Woods[59] estariam sujeitas a passar por modificações em suas funções, suas concepções técnico-teóricas e na forma de se relacionar com os Estados membros de acordo com as transformações nas órbitas financeira, produtiva e mesmo ideológica desencadeadas de tempos em tempos no seio do centro do sistema capitalista mundial. Essas mudanças são responsáveis pelas transformações e re-constituições nessas instituições, influenciando decisivamente nas concepções acerca das funções, objetivos e, de forma mais prática, nas políticas adotadas mundialmente, nos programas e projetos financiados e nas condicionalidades atreladas a esses financiamentos.

A década de setenta do século passado foi marcante, mesmo que de maneira distinta, para ambas as instituições e o período pós-crise inaugurou uma nova fase em suas atuações, marcada pela cooperação, aproximação e divisão de funções, que se baseariam em premissas semelhantes acerca dos rumos da economia mundial, da relação Estado-mercado e sobre modelos de políticas de desenvolvimento. A crise

---

[58] Como apresentado no capítulo 1, mudanças no posicionamento norte-americano acerca da sua atuação perante o FMI, ainda nos primeiros momentos do pós-guerra, alterariam substancialmente o caráter da própria instituição numa direção distinta do acordado em Bretton Woods.

[59] Como exposto no capítulo 1, partimos do pressuposto de que a criação de instituições internacionais é um fenômeno que corresponde diretamente às circunstâncias políticas e econômicas históricas e de distribuição de poder entre os Estados. Com função de legitimar uma ordem internacional, que corresponde aos interesses dos países financiadores desse ordenamento, as instituições internacionais estariam sujeitas a sofrer transformações e a incutir novas questões nos países membros, seja através da propagação de idéias ou da implementação de reformas, de acordo com as alterações nas políticas e interesses das grandes potências.

econômica dos países periféricos e a emergência do ideário neoliberal nos Estados Unidos e Inglaterra, principalmente, e nas próprias instituições de Bretton Woods delineariam, através de suas próprias atuações, o conjunto de reformas implementadas nos Estados latino-americanos e na reestruturação e do sistema capitalista.

A crise da dívida desencadeada em 1982 recolocou as instituições de Bretton Woods no centro das relações internacionais e reabriu espaço para uma atuação incisiva no seio do sistema financeiro mundial, que se basearia claramente em relações de poder sustentadas pela suas capacidades de financiamento. O abrupto enxugamento do crédito privado mundial e a necessidade de recursos financeiros dos países endividados acabariam os colocando necessariamente atrelados ao FMI e Banco Mundial, assim como dependentes dos recursos e do poder de financiamento dessas instituições. Essas, por sua vez, se responsabilizariam ainda pela organização de um cartel de bancos credores que disponibilizariam parte significativa dos novos recursos necessários para a sustentação do sistema financeiro mundial[60]. A ortodoxia neoliberal incutida nessas instituições e o manejo na direção da manutenção dos pagamentos e transferências de recursos ao mundo desenvolvido desembocaria num projeto de uma nova estruturação das relações econômicas globais e em novas práticas ensejadas por essas instituições.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a formatação da ordem liberal calcada na idéia de *embedded liberalism* que as relações econômicas globais passam por transformações em suas principais áreas. Essas mudanças nas bases das relações do sistema capitalista, com destaque para as liberalizações financeiras e das taxas de câmbio, implicaram alterações no interior das instituições multilaterais, que responderam

---

[60] A organização desse cartel cumpriria a função de minimizar os riscos de perdas por parte dos bancos numa possível crise fundamental de um devedor, uma vez que os bancos teriam suas *expouseres* diminuídas. Por outro lado, minimizava os riscos de uma debandada generalizada dos bancos e a impossibilidade de se ter acesso aos seus recursos mesmo diante da implementação de ajustes supervisionados pelo Fundo. Nesse caso o FMI agiu com indutor também da participação dos bancos na tentativa de solução da crise dos anos oitenta.

às pressões dessas estruturas econômicas e dos interesses das grandes economias mundiais. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, as instituições multilaterais em questão, desde o seu nascimento vem sofrendo (ou promovendo) mudanças nas suas formas de ação internacional, que, como afirmado, respondem a essas alterações econômicas globais e de preferências dos atores privilegiados.

O Fundo Monetário Internacional foi criado como o objetivo de assegurar a manutenção da estabilidade do sistema monetário internacional baseado em taxas de câmbio fixas além de funcionar como agente estabilizador das contas externas dos países membros em dificuldade, **sem que esses necessitassem recorrer a políticas recessivas drásticas**[61] (grifo nosso). Buscava-se manter o equilíbrio entre a estabilidade do sistema financeiro e a manutenção de políticas de pleno emprego, através da concessão de empréstimos de curto-prazo para estabilização das contas externas de países em déficit. O Banco Mundial, apesar da sua relativa irrelevância inicial, passou a partir de meados dos anos cinqüenta a desempenhar papel significativo no financiamento de projetos de desenvolvimento urbano-industrial em países desenvolvidos e subdesenvolvidos[62]. Através da concessão de financiamentos de médio e longo prazos a projetos de maturação mais longa, o Banco passara verdadeiramente a desempenhar papel de agência de desenvolvimento e modernização de países e regiões subdesenvolvidas (Block, 1989; Eichengreen 2000; Gilpin, 2002).

A literatura especializada divide a atuação dessas instituições ao longo do período que vai do pós-guerra até o auge da crise (meados dos anos oitenta) em três grandes momentos, que, de alguma forma, são quase-coincidentes temporalmente para ambas.

---

[61] INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of Agreement of the International Monetary Fund.** Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm.

[62] Como já salientado no capítulo inicial, o Plano Marshall e outros projetos-programas de ajuda militar ou não norte-americanos acabariam por minimizar o peso e a importância da participação do Banco no montante de financiamentos para reconstrução e desenvolvimento na Europa e no resto do mundo.

(1) O primeiro momento seria aquele após o fim da Conferência de Bretton Woods até a década de setenta[63]. (2) A década de setenta seria um período de transição dessas instituições para o que viria ser (3) o terceiro momento, que se inicia com a crise da dívida e a retomada decisiva de poder por parte do Fundo e do Banco.

Durante os primeiros anos de atuação, tanto o Fundo Monetário Internacional como o Banco Mundial, cada um agindo à sua própria maneira, atuaram como catalisadores da integração econômica mundial e expansão do capital norte-americano. Os programas financiados pelo Banco Mundial partiam de um entendimento "modernizador" das nações subdesenvolvidas e conciliavam a noção de crescimento econômico, industrialização e urbanização com desenvolvimento econômico[64]. Os financiamentos se centravam em grandes projetos de infra-estrutura como energia, transportes, telecomunicações, assim como mais tarde, mineração e agricultura[65] (Mason e Asher, 1973; Lichtensztejn e Baer, 1987; Gonzales, 1990). O FMI, por sua, concentrou as condicionalidades de seus programas de estabilização acordados até finais da década de sessenta essencialmente às questões macroeconômicas relacionadas ao setor externo dos países em desequilíbrio. O papel central que seus primeiros programas de estabilização

---

[63] No caso do Banco Mundial há uma etapa inicial que corresponde ao período no qual ele se dedicou exclusivamente ao processo de reconstrução européia. Ainda no seu caso, a divisão na virada dos anos sessenta e setenta é mais nítida e se dá com a entrada de Robert McNamara à Presidência do Banco em 1968, quando se estabelece um processo de reformulação da agência e de suas prioridades.

[64] Como apresentado por Moraes (2006) essa visão era um entendimento quase padrão e consolidado teoricamente nos Estados Unidos, o que refletia nas políticas estadunidenses (Programa Ponto IV e Aliança para o Progresso, por exemplo) e das instituições multilaterais para o Terceiro Mundo.

[65] Os financiamentos nessas duas últimas áreas citadas teriam a função de otimizar os as vantagens comparativas dos países do Sul a fim de ampliar a captação de divisas, para promover o equilíbrio das contas externas e, principalmente, financiar as importações de bens industrializados.

> "(...) desempenharam nos países latino-americanos e em outros países em desenvolvimento, inclusive naqueles de médio desenvolvimento, foi o de abrir suas economias à expansão e integração do capital internacional produtivo, especialmente o de origem norte-americana". (Lichtensztejn e Baer, 1987:113)

Tanto os projetos financiados pelo Banco como os programas de estabilização do FMI partiam do princípio de que se fazia necessário adequar os países periféricos à competitividade do mercado mundial, assim como criar condições para a entrada do capital produtivo transnacional. Estabilidade financeira e acesso a investimentos estariam diretamente relacionados às leis e dinâmica do mercado.

O segundo período citado da história das instituições de Bretton Woods foi relativamente distinto do anterior e se caracterizou pelo enfraquecimento do Fundo e reafirmação do Banco como agente promotor de políticas desenvolvimento econômico. O fim do sistema Bretton Woods e a flutuação das taxas de câmbio colocaram abaixo um dos objetivos fundamentais do Fundo: a manutenção das paridades cambiais. Por outro lado, a liberalização das transações financeiras *offshore* e alta liquidez desse mercado retirariam o Fundo de cena por aproximadamente uma década (Block, 1989; Eichengreen 2000; Carvalho, 2000; Gilpin, 2002). Os imensos volumes de recursos disponibilizados pelo sistema de crédito privado sediado na Europa, caracterizados pelo baixíssimo custo e inexistência de condicionalidades atreladas, restringiram as ações do Fundo àqueles países incapacitados de utilizar as praças financeiras privadas. Ou seja, a concessão empréstimos condicionados a programas de estabilização e ajuste ficaram subscritos aos países de baixíssimo desenvolvimento que não asseguravam a confiança da comunidade financeira internacional.

Os países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos, encontravam solução mais fácil e rápida para seus problemas de financiamento e para sustentar suas políticas nacional-desenvolvimentistas (mal vistas pela ortodoxia "fundomonetarista") no

mercado financeiro privado[66]. O vasto volume de recursos do euromercado e o fim das paridades fixas destituíram o FMI de suas funções primordiais: a de "emprestador" de curto prazo para ajustes nos países com desequilíbrios nas contas externas e de fiscalizador das taxas cambiais dos países membros do sistema financeiro (Kahler, 1985; Haggard e Kaufman, 1989; Stallings, 1989; Payer, 1989).

Na instituição vizinha, a entrada de Robert McNamara (04/1968-06/1981) na Presidência do Banco alterou, mesmo que ligeiramente, o direcionamento da atuação e dos financiamentos da agência[67]. Apesar da manutenção das concepções básicas relacionadas às virtudes do livre mercado e da gestão doméstica direcionada à melhoria das possibilidades de investimento externo, o Banco passou a reconhecer os desequilíbrios sociais e humanos provenientes do modelo de industrialização implementado e, inclusive, por ele incentivado. Durante a administração McNamara o Banco ampliou o escopo de setores financiáveis, incluindo projetos relacionados à saúde, alimentação, infra-estrutura básica, assim como passou a relacionar o problema do desenvolvimento a questões sociais.

O terceiro momento, já enunciado em outras passagens, se caracterizou pela retomada do Fundo Monetário Internacional ao centro do sistema financeiro mundial, assim como ampliou o poder da instituição e do Banco Mundial, inclusive com a criação e utilização de novos mecanismos para direcionar as economias dos países endividados. Essa retomada de poder foi acompanhada por uma espécie "revolução epistemológica" no seio das instituições com o fortalecimento da ortodoxia liberal, que culminou em

---

[66] O grupo de países mais desenvolvidos também colaborou para o enfraquecimento do Fundo e para a o descrédito da instituição. Os principais acertos e decisões tomadas sobre os rumos do sistema financeiro e monetário internacional (incluindo as tentativas de estabilizá-los ou criar novos padrões cambiais) durante toda a década de setenta se deram fora da alçada do Fundo.

[67] A partir de 1968, apenas países subdesenvolvidos passaram a recorrer aos recursos do Banco Mundial. O Japão, em 1966, foi o último país desenvolvido a ter participação nos recursos disponibilizados pelo Banco. Essa concentração demonstra basicamente o sucesso das iniciativas norte-americanas de reconstrução da Europa e Japão, assim como reflete o endurecimento das assimetrias econômicas e sociais entre os países do Norte e Sul.

mudanças técnicas efetivas (novos modelos de projetos e programas de financiamento), retóricas (ascensão do discurso neoliberal) e nas relações do Fundo e do Banco com os países endividados na América Latina.

3.1. As Instituições de Bretton Woods diante da Crise da Dívida na América Latina.

Os anos oitenta marcaram o fortalecimento do ideário neoliberal de forma global, seja com a eleição de governos conservadores de direita nos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha e com a inclusão de suas premissas nas publicações e ações das instituições de Bretton Woods (Moraes, 2001). A estratégia do governo Reagan de retomada hegemônica e direcionamento das relações econômicas internacionais nesse sentido, como exposto no capítulo anterior, passou ainda pelo reposicionamento global do Banco Mundial e pela inclusão no FMI de novos instrumentos de manejo das políticas domésticas dos países-membros.

A entrada de Alden W. Clausen na presidência do Banco (06/1981), levando consigo a teórica neoliberal Anne Krueger[68] para a função de economista-chefe da instituição, representou uma ruptura na espinha dorsal do Banco após a saída do economista desenvolvimentista Hollis Chenery[69], que durante a gestão de McNamara cumpria a função de Krueger. O Fundo Monetário Internacional, chefiado pelo francês Jacques de Larosière (06/78-01/1987), exacerbou a ortodoxia nos discursos, relatórios e principalmente nos programas de estabilização acordados com os países endividados. As reformas neoliberais, ou seja, a minimização da interferência estatal na economia e a apologia às virtudes do mercado se consolidaram nas premissas e ações do Fundo. "*An*

[68] A economista Anne Krueger é uma das principais teóricas neoliberais dos Estados Unidos e formuladora da teoria do *rent-seeking.*

[69] A comparação entre Chenery e Krueger, feita por Joseph Stiglitz e citada por Moraes (2003), expressa bem a diferença entre os dois economistas e, que refletiria na condução das políticas do Banco. "*Hollis Chenery, say, on the one hand, representing the modern evolution of the planning approach, and Anne Krueger, say, on the other hand, focusing on the reliance of market mechanisms*" (Stiglitz, *apud* Moraes, 2003).

emergent 'neoliberal' consensus suggested that growth was best achieved by removing government interference with markets. In keeping with this new philosophy, new varieties of lending packages were introduced to supplement the tried-true stand-by arrangements" (Babb, 2003).

Durante esse período, de reestruturação capitalista na direção das reformas orientadas para o mercado e reformulação das visões e da atuação global das instituições de Bretton Woods, FMI e Banco Mundial se aproximaram tanto ideologicamente como na prática da condução de suas políticas. O compartilhamento de entendimentos e idéias acerca de modelos de desenvolvimento mais apropriados à periferia levou a uma significativa interface dos programas implementados e a uma cooperação funcional por parte das instituições[70]. O fortalecimento da ortodoxia liberal e a crise na América Latina desencadearam uma espécie revolução interna nessas instituições e a ascensão de uma perspectiva clara e internamente coerente de que os problemas latino-americanos estariam relacionados à desequilíbrios estruturais historicamente produzidos pela interferência governamental na economia.

O novo enfoque das instituições sobre os problemas econômicos latino-americanos, mais especificamente sobre a crise de pagamentos, se basearia fundamentalmente nessa perspectiva: de existência de uma crise estrutural, que, por sua vez, demandaria uma completa reestruturação nas instituições e políticas econômicas e na forma de condução da economia nesses países. A ênfase que passaria a ser dada às necessidades de **ajustes/mudanças estruturais** e profundas nas economias latino-americanas estaria fundamentalmente relacionada à preocupação com o aumento da competitividade das exportações dessas economias (entretanto, com destaque à produção de bens para abastecer os mercados dos países desenvolvidos) e controle

[70] Tema abordado por uma grande quantidade de autores, inclusive com concepções e visões totalmente divergentes sobre o assunto, como: BERGSTEIN; CLINE; WILLIAMSON, 1986 e STIGLITZ, 2002.

inflacionário. Os ajustes se direcionariam basicamente – através de ações em múltiplas áreas e nas instituições políticas domésticas – à realocação e redirecionamento dos investimentos e da produção; liberalizações comercial, financeira e de preços; e minimização da ação e participação do Estado na economia e se materializariam nos programas de financiamento criados e nas condicionalidades atreladas aos projetos e programas financiados.

A implementação de programas de ajustamento estrutural pelo FMI e Banco Mundial durante os anos oitenta teria se apoiado então, além das questões já citadas, nessa nova concepção de desenvolvimento trabalhada no seio das instituições e na cooperação entre elas na elaboração, implementação e supervisão dos programas de ajuste.

> "Em princípio, havia uma divisão de tarefas. O FMI era obrigado a se limitar a assuntos *macroeconômicos* ao lidar com um país, ao déficit no orçamento do governo, à sua política monetária, à sua inflação, ao seu déficit comercial e a seus empréstimos no exterior, e o Banco Mundial era obrigado a se encarregar das *questões estruturais*, tais como: em que o governo do país em questão gastava o dinheiro, as instituições financeiras do país, seus mercados de trabalho, suas políticas comerciais. Mas o Fundo Monetário adotava uma posição bastante imperialistas acerca do assunto: já que quase toda questão estrutural poderia afetar o desempenho geral da economia e, assim, do orçamento do governo ou do déficit comercial, ele acreditava que quase tudo estava sob seu controle" (Stiglitz, 2002: 41)

No que se refere ao tema do desenvolvimento, as reformas estruturais, de acordo com as premissas das instituições, se direcionariam a romper com impedimentos estruturais que ocasionavam desequilíbrios nas contas externas dos países e barravam as possibilidades de desenvolvimento da periferia. A excessiva participação do Estado na economia via proteções e reservas de mercado às empresas nacionais; produção e comercialização através de empresas governamentais; incentivos fiscais e subsídios;

políticas de preços domésticos e incentivos às importações de bens essenciais; e controles salariais teriam criado sistemas produtivos, comerciais e de preços “viciados”, irreais e, dessa forma, não competitivos.

Um dos pontos centrais dos programas de ajuste incentivados pelas instituições buscava mover as economias latino-americanas na direção contrária ao descrito. De economias voltadas para a produção e comercialização doméstica essas deveriam se centrar na idéia de *outward orientation.* O direcionamento das economias para o mercado externo, ou seja, os incentivos às exportações tinham como razão a estabilidade das contas externas e a arrecadação de moeda transacionável para financiar as importações de bens industrializados do mundo desenvolvidos. A partir da do momento de emergência da crise da dívida, as políticas de ajuste e incentivo às exportações passariam a contar com mais um atrativo: a arrecadação de recursos para manter pagamento dos juros e amortizações sem que se corresse o risco de um *default* generalizado. Nesse momento e, partindo dos pressupostos levantados acerca das falhas estruturais das economias latino-americanas, ambas as instituições passaram a focar suas atenções e ações às questões de política doméstica. Os desequilíbrios externos, que culminaram na crise generalizada de pagamentos da região, teriam sido repercutido graças a esses desequilíbrios estruturais, ineficiências governamentais e má gestão dos recursos captados externamente. Os programas de ajuste estrutural financiados pelo Banco Mundial e as condicionalidades dos programas de ajuste do Fundo passaram a se concentrar em reformas domésticas em múltiplas áreas.

A partir de 1982, as funções do Fundo Monetário Internacional, instituição formalmente e historicamente voltada às questões de política macroeconômica e estabilidade no balanço de pagamentos, se voltaram a temas de política doméstica. Enquanto o Banco Mundial passara a se preocupar também com os efeitos derivados das estruturas econômicas internas nos desequilíbrios externos dos países. A partir desse

momento, como ressaltado ao longo do texto, as instituições de Bretton Woods passariam a desempenhar papel chave nas relações internacionais, assim como no processo de readequação dos países latino-americanos ao novo ordenamento econômico mundial. Esse novo cenário para as instituições, baseado num fortalecimento de sua capacidade de interferência nas políticas nacionais dos países endividados e na emergência de concepções de política e economia calcadas pelo corrente neoliberal, determinaria as formas de relação com os países em crise, assim como os modelos de ação para com esses países.

3.1.1. As causas da crise: fatores exógenos e endógenos do processo.

Como salientado anteriormente, a atuação das instituições de Bretton Woods no que se refere à problemática da crise da dívida na América Latina estaria relacionada à concepção e ao entendimento das mesmas acerca dos fatores que levaram à situação de crise na região. Uma análise da bibliografia mais importante sobre o tema deixa transparecer, assim como descreveu Haggard e Kaufman (1989), a existência de dois grandes blocos que compreendem a crise com resultado preponderantemente, mas não exclusivamente, de fatores externos, por um lado, e o segundo bloco, que a trata como determinada por questões de ordem interna, doméstica.

Os fatores exógenos dizem respeito basicamente às drásticas transformações ocorridas na economia internacional que impactaram diretamente as variáveis macroeconômicas dos países em desenvolvimento e condicionaram as possibilidades de adoção de políticas econômicas e de ajuste às vulnerabilidades externas. Já os fatores domésticos seriam aqueles que, de alguma forma, possibilitaram ou maximizaram internamente os efeitos perversos dessas mudanças globais da economia internacional, tais como, políticas econômicas equivocadas, alto grau de interferência estatal e má gestão dos recursos captados externamente. São consideradas também as estratégias de

resposta à crise e o papel das instituições de políticas desses Estados. Em suma, as visões e interpretações sobre a crise do endividamento e sobre os processos de ajuste e reformas se dividem entre as que dão peso maior aos fatores exógenos, fatores sistêmicos globais, e aquelas que compreendem as políticas e instituições domésticas, assim como as preferências dos atores políticos, como variáveis e fatores mais incisivos para a crise e insucesso econômico.

Apesar de se tratar de um consenso na literatura em economia política internacional que determinados choques internacionais[71] resultaram na crise da dívida, as visões sobre o seu desencadeamento e políticas para solucioná-la se distinguiam de forma significativa. A crise da dívida externa latino-americana é apresentada como resultado de uma série de acontecimentos, rupturas e estratégias de política econômica distintas. As percepções dos analistas, instituições internacionais[72] e governos sobre emergência da crise se distinguem sensivelmente no que diz respeito ao peso conferido aos fatores que conjuntamente teriam desencadeado a crise do sistema financeiro mundial e do modelo de crescimento com endividamento dos países do terceiro-mundo, em especial da América Latina.

As visões dos analistas sobre a emergência da crise da dívida latino-americana na década de oitenta pode ser dividida, em torno das duas correntes citadas, que enquadram respectivamente os entendimentos de credores e devedores[73]. A primeira, que acentua a ineficiência das políticas econômicas, o desperdício de recursos em programas ineficientes e equivocados, além de questões como corrupção e a incapacidade dos formuladores de políticas econômicas, se refere ao entendimento e ao discurso do Fundo

---

[71] Seriem eles os choques apresentados no capítulo 2. O próprio processo que levou à ruptura definitiva do sistema de crédito privado com a moratória mexicana são ainda considerados o estopim da crise.
[72] Especialmente o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.
[73] No grupo dos credores estão os bancos comerciais e os governos das economias avançadas, em especial aquelas que sediam esses bancos; e as instituições multilaterais. Entre os devedores estariam os governos com altas taxas de endividamento perante o circuito financeiro privado.

Monetário Internacional e do Banco Mundial, com se pode perceber nos trechos citados abaixo e retirados de publicações das instituições.

> Analysis of the sources of the debt difficulties shows that a primary cause in most countries has been inappropriate domestic policies and inadequate debt management, which left countries seriously vulnerable to the deterioration in world economic conditions that occurred from 1979. Restructuring exercises link financial support by creditors to the implementation by the debtor of domestic policies that can provide the basis for a return to a sustainable payments position and more normal debtor-creditor relation in the medium term. (IMF, 1985:03)

> Tais mudanças [as do final da década de setenta] não tiveram apenas efeitos adversos diretos, também puseram à mostra a falta de sustentabilidade das políticas macroeconômicas que muitos países em desenvolvimento haviam adotado nos anos 70 (World Bank. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**, 1988:26).

A segunda corrente, por outro lado, dá maior peso às transformações sistêmicas: a elevação dos juros internacionais, resultado das mudanças da política macroeconômica norte-americana a partir de 1979; queda dos preços das *commodities* e estagnação comercial. Os efeitos combinados de recessão global, impulsionada pelas principais economias mundiais, com os choques de preços teriam criado um ambiente econômico de crise insuperável às economias dos países periféricos, que se caracterizariam pelo baixo perfil industrial e dependência de recursos líquidos externos[74].

Quando da eclosão da crise, tanto FMI quanto o Banco Mundial, assim como uma parte significativa dos analistas internacionais passaram a identificar as causas da crise nos determinantes domésticos – políticas econômicas, preferências políticas e instituições. Assim como passaram a diagnosticar as soluções para a crise centrando-se no restabelecimento das linhas de crédito internacional (entendimento da crise como uma

[74] A apresentação desse debate pode ser encontrado em vários textos citados na referência bibliográfica . Dentre eles Sachs, 1989; Rodrick, 1999; Haggard e Kaufman, 1992.

crise de liquidez), através da retomada da confiança do mercado. Esse processo se daria através da implementação de programas de ajuste estruturais e redirecionamento da base produtiva na direção de uma maior participação de produtos *tradables* para sustentar o pagamento dos juros, enquanto não houvesse a regularização dos fluxos privados voluntários (World Bank; Aghion e Ferreira, 1995)

Ou seja, as instituições de Bretton Woods centraram suas análises na idéia de uma falência do modelo de substituição de importações devido às suas inconsistências intrínsecas. Os choques internacionais teriam funcionado como desencadeadores de um processo de crise e superação de uma estrutura econômica e política fadada ao desequilíbrio. A participação incisiva do Estado na economia, especialmente no controle de preços e interferências na política cambial e controle de importações; a má gestão dos recursos captados internacionalmente, com a implementação de políticas econômicas ineficientes e na utilização equivocada desses recursos para a sustentação de níveis de consumo externo elevados seriam os principais fatores de desequilíbrio econômico desse modelo de desenvolvimento. As distorções nos níveis de preço domésticos e o acúmulo de passivos externos com efeitos perversos no balanço de pagamentos e no manejo da política fiscal, resultados desse conjunto de políticas econômicas, teriam determinado o desencadeamento da crise das economias altamente endividadas.

As distorções internas seriam resultado das políticas econômicas implementadas durante décadas nas economias periféricas e teriam desencadeado os desequilíbrios sistêmicos que comoveram essas economias. As soluções para a crise do endividamento e solução dos grandes desequilíbrios e inconsistências econômicas desses Estados se dariam através da retomada do financiamento externo, interrompida definitivamente em 1982, e a elaboração e implementação de um amplo programa de ajuste estrutural e reforma política e econômica.

3.1.2. Prognósticos e soluções para a crise: liberalização (ões), cortes e reformas.

As políticas de ajuste e estabilização implementadas pelas instituições de Bretton Woods partem de uma lógica operacional que busca estabelecer meios para superar os desequilíbrios externos e promover a estabilidade das contas externas. Compreendendo o problema como determinado pelos desequilíbrios estruturais causados pela interferência histórica do Estado na economia, os programas de reformas se concentraram em temas básicos e "universais" como reformas, realocações, liberalizações, racionalização e etc.

O FMI, agência historicamente e formalmente especializada em prover recursos para a estabilidade de contas externas passaria a atacar políticas governamentais entendidas como ineficientes e inerentemente desestabilizadoras. Seus programas de estabilização altamente condicionados abarcariam a adoção de medidas profundas nas áreas cambial, monetária e fiscal. Partindo de objetivos básicos: estabilidade das contas externas e controle inflacionário, se utilizaria de estratégias recessivas de política econômica e de cunho ortodoxo para alcançar a estabilidade de preços e superávits. Basicamente, o conjunto de políticas se baseava na expansão das exportações e contenção dos efeitos nos níveis de inflação provenientes desse impulso exportador.

- Política cambial: a desvalorização da moeda teria o objetivo de fortalecer setores exportadores ampliando os superávits comerciais.
- Política monetária e fiscal: o controle da expansão monetária e da expansão do crédito e o controle dos gastos públicos teriam a função de conter a demanda interna e os impactos inflacionários das desvalorizações cambiais. Outro ponto importante para a contenção da demanda interna estaria na política de contenção dos salários.

As condicionalidades impostas pelo FMI nos acordos feitos com países que fazem uso de seus recursos são produto histórico e se relacionam com as situações concretas do sistema econômico internacional e da instituição. Apesar de tal mecanismo não constar formalmente no acordo fundador do FMI e nem se basear em premissas econômicas predeterminadas[75], as condicionalidades foram incorporadas às práticas do Fundo em 1948, sob pressão norte-americana, e se inseriram definitivamente nos quadros da instituição em 1956 com a formalização do acesso por etapas aos recursos do Fundo, com possibilidade de interrupção do provimento desses (Kulgemas, 2006; Bueno, 2006; Babb, 2003).

> "A análise das transformações históricas no papel do FMI aponta claramente que o surgimento e a aplicação das condicionalidades são determinados pelas mudanças na economia internacional. Se na década de 1980, as condicionalidades estruturais conseguiram voltar as economias periféricas para a geração de divisas em vista da dívida externa, na década de 1990, responderam aos anseios dos fluxos de capitais privados – liberalização comercial, preços, cambial, tributária, privatização, sistema financeiro, mercado de trabalho e benefícios sociais – mostrando-se um importante instrumento para o reforço da subordinação e dependência dos países periféricos" (Bueno, 2006:31).

A criação, em 1974, do *Extend Fund Facility* seria parte de uma resposta da instituição à minimização de sua participação global nas relações financeiras internacionais e como forma de atacar, através de programas altamente condicionados, os desequilíbrios estruturais provenientes das intervenções estatais na economia[76]. O *Extend Fund Facility,* diferentemente dos acordos *stand-by,* teria a duração maior que o

---

[75] Apesar da não existência explícita ou formal de um modelo econômico que se poderia denominar de "fundomonetarista", as condicionalidades exigidas historicamente pelo FMI se baseiam em premissas semelhantes e que se assentam na ortodoxia liberal. Controle inflacionário e equilíbrio no balanço de pagamentos via políticas recessivas (controle da demanda), são pontos fundamentais e constantes nos acordos.

[76] Foram criados em seguida o *Structural Adjustment Facility* (SAF, instituído em 1980), e o *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF, em 1987)"

período tradicional de um ano, normalmente três anos, e contaria com meios mais incisivos para fiscalizar as políticas implementadas pelos países.

O novo enfoque instituído no Banco Mundial e no FMI, de necessidade de ajustes estruturais nas economias endividadas, as direcionariam para as exportações. Esse modelo de política se daria através da implementação de políticas recessivas e da desvalorização cambial, função cabal dos programas de ajuste estabelecidos pelo Fundo Monetário Internacional, e da correção de preços e realocação de recursos produtivos, funções que couberam especialmente ao Banco Mundial, mas que também compunham o escopo de ação do Fundo. Apesar dessa pseudo separação de funções, ambas as instituições se mantiveram voltadas a reformar os Estados latino-americanos e redirecionar suas economias para a manutenção dos pagamentos dos juros devidos.

No caso específico do Banco Mundial, a introdução dos *Policy-Based Loans* (que seriam os *programas setoriais* e os *empréstimos para ajuste estrutural)* traria o componente da atribuição de implementação de políticas de ajuste condicionadas à liberação de recursos. Esses programas teriam como função dar suporte a reformas institucionais e econômicas nos países contratantes com ênfase em políticas de liberalização comercial e de preços (preços justos), que compreendia fim de subsídios, estímulos governamentais à produção e comercialização e proteções artificiais; reestruturação administrativa e institucional, com objetivo de minorar a presença do Estado na economia (o que incluía o incentivo às privatizações) e atacar os déficits públicos; e na racionalização da alocação de recursos e dos investimentos.

Esse conjunto de políticas impostas pelas instituições de Bretton Woods aos países latino-americanos, que se encontravam em situação de penúria econômica, funcionara em duas mãos. Primeiramente, produziu uma estabilização emergencial que tinha o objetivo de estabilizar a crise financeira global e evitar o “calote” generalizado. Mas, ao mesmo tempo, iniciara o processo de reestruturação do modelo econômico

historicamente implementado no continente. Esses dois grandes objetivos resultaram em uma gravíssima recessão sem que o problema do endividamento fosse solucionado. A tabela 4, expõe algumas das principais variáveis macroeconômicas do continente, em comparação com o período de desenvolvimento e industrialização do continente.

Tabela 4

América Latina pós-crise e sob a gestão do FMI: comportamento de determinadas variáveis relacionadas a divida

	69-80 (média)	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Crescimento real do PIB	5,8	0,7	-1,0	-3,0	3,2	3,5	4,0	3,3
Crescimento per capita do PIB	33,3	-1,3	-3,2	-5,2	0,9	1,3	1,7	1,2
Taxa de inflação	34,3	59,7	68,4	106,3	129,3	150,3	86,5	97,7
Superávit fiscal - % do PIB	-1,1	-3,2	-5,6	-5,1	-3,3	-3,1	-5,0	-4,1
Formação de capital - % do PIB	23,5	22,7	20,8	17,4	17,4	16,9	17.3	17,8
Dívida Externa - em US$ bi.	191,7	288,4	333,5	342,8	361,9	368,0	383,2	408,9
Crescimento nominal da dívida	20,7	22,1	14,5	2,8	5,4	1,7	4,0	6,5
Crescimento real da dívida	12,3	12,5	8,0	-1,0	1.5	-1,6	1,4	3,7
Serviço da dívida - % das exportações	37,0	41,9	51,0	43,9	41,7	38,7	45,6	44,9
% dos serviços para pagmto de juros	44,9	58,7	63,3	72,0	71,2	71,3	61,0	56,3

Fonte: FMI citado em Pastor, 1989.

CAPÍTULO IV. O DESENVOLVIMENTO DA CRISE BRASILEIRA: CRISE INTERNACIONAL, TENTATIVA DE AJUSTE ESTRUTURAL E ENDIVIDAMENTO.

Nesse capítulo buscaremos apresentar o processo de transformação na economia brasileira durante a década de setenta. Dar-se-á destaque à tentativa de ajuste estrutural da economia brasileira empreendida nesse período com a aprovação e implementação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Assim como trataremos de enfatizar os efeitos do plano na estrutura produtiva nacional, que repercutiram diretamente no comércio exterior do país. Por sua vez, daremos enfoque ao percurso da aceleração do endividamento externo do Brasil, resultado da estratégia de desenvolvimento baseada na captação externa para sustentação dos níveis de investimento e poupança doméstica requeridos para a continuação do processo de industrialização e ajuste da economia brasileira. O aumento da vulnerabilidade do país a choques globais, resultado da ampliação do volume de dívida também será objeto de análise.

4.1. O Ajuste Estrutural Brasileiro: a experiência do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

Para alguns economistas e historiadores econômicos, a problemática da ampliação do endividamento externo durante a década de setenta, especialmente após a implementação do *Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento,* estaria relacionada meramente ao interesse político-estratégico de dar continuidade aos programas de desenvolvimento nacionais e níveis de crescimento do período anterior. O crescimento econômico, a industrialização do país, os grandes projetos da ditadura e o discurso nacionalista estariam direcionados à sustentação ideológica do regime de 1964. De acordo com essa leitura, o II PND seria um mero instrumento de continuidade dos projetos nacional-desenvolvimentistas com o objetivo de prover legitimidade ao governo

brasileiro, especialmente a partir do no início do que seria a *lenta e gradual transição para a democracia.* Apesar de correto, esse argumento é parcial e não abrange uma série de peculiaridades do período, assim como acaba por desconsiderar pontos centrais do plano e do próprio processo de endividamento. Essa insuficiência ou direcionamento da leitura sobre o plano acaba levando também a interpretações pouco satisfatórias acerca dos resultados alcançados e do próprio sentido histórico do projeto.

O general Ernesto Geisel (15/03/1974-15/03/1979) assume a presidência da República num momento extremamente complexo e conturbado na política brasileira e depara-se com uma situação econômica delicada. A repressão política e o rompimento definitivo com qualquer espaço democrático[77] ainda vigente nos anos anteriores e o abalo econômico ocasionado pela crise do petróleo, marcando o fim da maior experiência de crescimento econômico do Brasil, condicionariam as decisões estratégicas e políticas econômicas dos anos Geisel.

No que diz respeito às questões estritamente políticas, o governo Geisel articularia um incipiente processo de transição para a democracia através do relaxamento gradual e assistido de alguns mecanismos de repressão e de secção de direitos. As pressões sociais e a reversão econômica iniciada com o fim do milagre econômico deram subsídios para análises que conjugaram diretamente desrepressão política e o advento do II PND. A diminuição dos níveis de crescimento econômico no ano de 1974, em comparação com as taxas experimentadas no período 1968-73[78], aliadas às repercussões negativas quanto ao período pós-AI5 teriam, ainda de acordo com essa perspectiva, repercutido

---

[77] O regime político e o arranjo institucional adotados no Brasil após o golpe militar de 1964 formaram durante anos um quadro paradoxal. Se por um lado o país se encontrava sob uma ordem autoritário-militar, dado que eram as Forças Armadas, enquanto instituição, que controlavam e dirigiam o sistema político nacional, por outro, instituições tipicamente democráticas continuavam existindo, apesar de terem suas capacidades de ação e de realização efetiva de suas funções extremamente reduzidas.

[78] No período em questão, as taxas de crescimento do Brasil foram de 9,8%; 9,5%; 10,4%; 11,3%; 11,9% e 14,0%. Apesar da continuidade dos altos níveis os dois anos seguintes representaram uma queda, marcando exatamente, 8,2 e 5,2%. (Giambiagi, 2005)

diretamente e decisivamente na estratégia de liberalização e transição política, assim como na elaboração do II PND no final de 1974. A sustentação dos governos militares estaria condicionada aos resultados econômicos e a política de flexibilização do regime e ampliação dos direitos civis completaria a estratégia de angariação de apoio para a total supervisão da distensão[79] (Skidmore, 1988; Mello, 1989). Como afirmou Eli Diniz (1985), condensando o argumento acima, a sustentação do regime militar brasileiro não se devia exclusivamente ao desempenho econômico. O projeto de distensão seria, segundo a autora, *"um projeto concebido pelos mentores do regime autoritário como forma de recompor suas bases de apoio, desgastadas pelo longo período de restrições políticas (...)*. (p. 334).

A aprovação do II PND no final de 1974 e sua implementação nos anos posteriores representou a última grande experiência nacional-desenvolvimentista aos moldes da tradição brasileira desde a década de trinta. O II PND se insere na história dos planos desenvolvimentistas brasileiros, que tinham na ampla participação estatal na condução de políticas e investimentos no setor produtivo, na articulação do governo com o empresariado nacional e no recurso aos financiamentos advindos do exterior suas bases de sustentação. O Plano consistia fundamentalmente num amplo conjunto de

---

[79] Existe uma bibliografia vasta sobre o processo de transição para a democracia no Brasil e que marcam o início do processo de transição controlada a partir da ascensão de Geisel à presidência da República. Uma parte desse grupo de texto encontra-se destacada nas referências bibliográficas. A estratégia de transição política assistida e monitorada articulada pelo governo Geisel passava basicamente pelo controle do calendário eleitoral. As eleições de 1974 – para composição do legislativo federal e estadual e executivo estadual – foram o primeiro compromisso. A oposição teve acesso aos meios de comunicação em massa para a realização de sua campanha. O MDB, oposição única da ARENA, teve desempenho extraordinário (Conquista 16 das 22 cadeiras do Senado Federal; 44% dos Deputados Federais e conquista, ainda, 16 governos estaduais). Fato esse que, aliado às disputas internas nas Forças Armadas, contribuiu para a reversão da proposta. Editou-se a chamada *Lei Falcão* em 1976, que estabelecia novas restrições e limitações ao uso político dos meios de comunicação para as eleições municipais daquele mesmo ano. Cassações de mandatos de deputados da oposição contribuíram para o restabelecimento do processo. Após fechar temporariamente o Congresso, Geisel emite uma série de decretos, conhecidos como *Pacote de Abril*. Estabeleciam-se eleições indiretas para governadores e para 1/3 dos Senadores (os "Senadores Biônicos") e redução da maioria necessária, de 2/3 para maioria simples, para a provação de reformas constitucionais.

políticas, que tinha como objetivo a transformação da estrutura produtiva do país e conseqüentemente a estabilização das suas contas externas. Como já salientado no início do capítulo, o desempenho econômico e os níveis crescentes de industrialização e emprego desempenhavam papel crucial na legitimação do regime autoritário, mas reduzir o II PND a uma mera estratégia de legitimação do governo militar acabaria por minimizar o debate sobre sua implementação quanto tanto desprover de sentido seus efeitos diante um cenário de crise econômica generalizada.

4.1.1. Sentido Histórico: A Estratégia Ajuste Estrutural Brasileira.

O advento do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, num contexto internacional de recessão econômica e taxas inflacionárias elevadas foi entendido por uma série de analistas como mais uma estratégia de legitimação e sustentação do regime militar às custas da irresponsabilidade financeira e debilidade futura do Estado. A implementação de um programa anti-cíclico de crescimento no contexto em que fora instituído o II PND seria, dentro desse mesmo entendimento, um mero retardo das reformas necessárias e da realização de ajustes recessivos – que por sua vez não interessariam à equipe econômica do Presidente Geisel. A *fuga para frente,* como são conhecidas as estratégias de impulso ao crescimento através de meios não convencionais à teoria macroeconômica clássica, resultaria em distorções estruturais na economia e, conseqüentemente, na necessidade de ajustes ainda mais dolorosos no futuro.

Uma outra corrente de autores, com destaque para Antônio Barros de Castro e Francisco Pires Souza[80], entende o plano, sua implementação e suas realizações como

[80] O próprio título do texto, que se tornara um marco da interpretação heterodoxa e otimista do Plano "A Economia Brasileira em Marcha Forçada" (Barros de Castro e Souza, 1985) já antecipa o tom do entendimento dos autores sobre o processo de ajuste então implementado.

uma experiência de ajuste estrutural profundo na economia brasileira. Os investimentos provenientes do plano, na leitura dos autores especificados, enquanto direcionavam a base produtiva brasileira à industrialização intensiva – tornando-a internacionalmente competitiva – funcionariam como solução definitiva às distorções nas contas externas do país. Essa análise parte da premissa de que havia um entendimento governamental específico acerca da situação econômica internacional. Ou seja, não se tratava de uma crise econômica cíclica e rapidamente contornável, mas um processo de reestruturação das relações produtivas e comerciais que demandariam ajustes profundos nas econômicas não-desenvolvidas. Ajustes recessivos clássicos contemplariam objetivos de curto prazo relacionados aos desbalanceamentos nas contas externas, mas deixando ainda mais obsoleto o parque produtivo brasileiro. De acordo ainda com os autores, os bons resultados na balança de pagamentos nos anos após a eclosão da crise da dívida, mais especificamente nos anos de 1983 e principalmente 1984, teriam sido resultado das inversões produtivas e das políticas de contenção das importações implementadas durante o plano e não um mero resultado das políticas de recessivas colocadas em prática a partir de 1981.

Longe da primeira interpretação sobre o plano (notadamente ortodoxa), mas também não tão otimista em relação aos seus resultados, como a tese apresentada por Castro e Souza (1985), uma terceira corrente mantém um interpretação menos entusiasta acerca do II PND. Trata-se de uma interpretação crítica, principalmente em relação aos resultados do plano no que diz respeito à diminuição da vulnerabilidade externa do país. A articulação entre as esferas pública e privada, assim como a interpretação do governo acerca da necessidade de incentivar a industrialização acelerada em setores específicos da economia teriam produzidos resultados excepcionais no nível de produção e na estrutura do comércio exterior do país. Entretanto, seus equívocos no setor financeiro

com a captação excessiva de recursos no exterior teriam acentuado, ao invés de minimizar, as vulnerabilidades a choques externos do país.[81]

Independente das interpretações sobre as intenções por detrás do plano, objetivamente, o que se assistiu foi a tentativa do governo Geisel, através da continuação dos projetos nacional-desenvolvimentistas, de manter taxas consideráveis de crescimento. Para tal, a equipe econômica, através da utilização de mecanismos antecedentes de captação de recursos no exterior, fez uso sistemático e profundo do endividamento externo, assim como mobilizou o aparato governamental para a condução e implementação do plano. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento se insere definitivamente dentro das principais diretrizes políticas do governo Geisel de desenvolvimento econômico e segurança nacional, entendida segundo o governo como uma estratégia autonomista.

O período de crise profunda nas relações econômico-financeiras internacionais e diminuição do furor econômico do milagre brasileiro marcariam a entrada de Geisel, condicionando as estratégias adotadas. Essa "recessão" seria resultado da crise do petróleo e da totalização da utilização da capacidade ociosa da indústria brasileira durante os anos do milagre. O "milagre econômico brasileiro", que privilegiou basicamente a produção de bens de consumo duráveis e a utilização exaustiva da capacidade ociosa brasileira, se dera num momento de superaquecimento econômico mundial com demanda e salários altamente elevados nas principais economias mundiais (Carneiro, 1990; Baer, 2003; Chami Batista, 1987; Hermann, 2005). A ruptura do sistema de Bretton Woods, o choque do petróleo, a recessão econômica mundial e a necessidade de novos investimentos para ampliação da capacidade produtiva brasileira colocariam a nova

[81] Esse debate entre as correntes é apresentado por uma série de textos e livros. Para uma visão mais detalhada e bem especificada ver Ricardo Carneiro (2002)

equipe econômica[82] diante do impasse apresentado nos parágrafos acima: implementar uma política recessiva ortodoxa para conter o déficit externo ou incentivar a industrialização brasileira e realizar um ajuste estrutural na economia.

A deterioração dos termos de intercâmbio entre as economias do norte e os países agro-exportadores e o aumento vertiginoso dos preços de bens industriais – indispensáveis para a implementação do programa de desenvolvimento industrial brasileiro – impactaram a balança comercial brasileira de forma quase desastrosa. O Brasil, apesar dos altos níveis de crescimento industrial experimentados durante aproximadamente quatro décadas, em 1974, era ainda amplamente dependente dos produtos primários na sua pauta de exportação. O café e outros produtos agrários eram responsáveis pela parte mais considerável das exportações nacionais, mesmo após uma industrialização e urbanização aceleradas. A tabela 2 e o gráfico 3, que apresentam a pauta de exportação brasileira, expõem a dependência do país à produção de bens primários, como ilustram a transformação que iria se operar na pauta de exportações ao longo da década.

[82] Antonio Delfin Netto, Ministro da Fazenda nos anos Médici, foi substituído por Mário Henrique Simonsen com a entrada de Geisel na Presidência em 1974.

Tabela 5
Pauta de exportações brasileira (1973-1985) em US$ milhões.

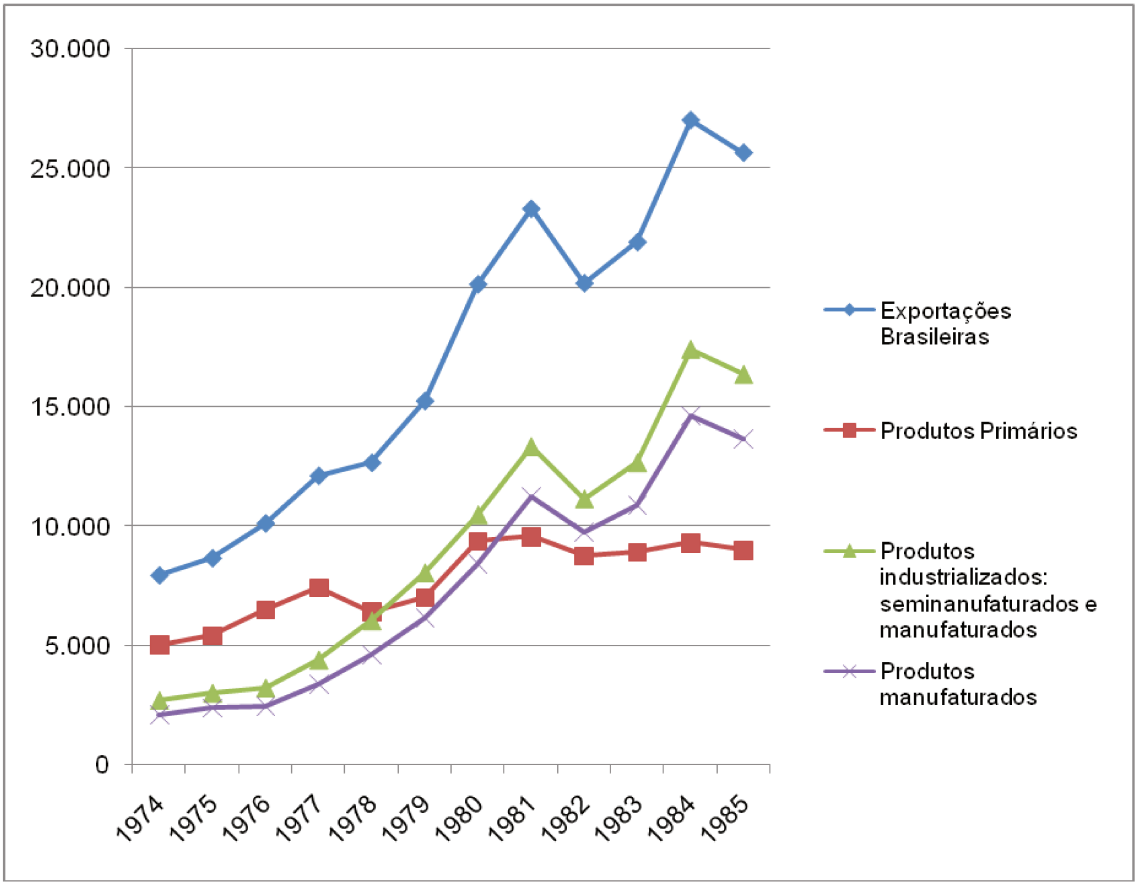
Produto	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Produtos Primários	**5.036**	**5.437**	**6.509**	**7.432**	**6.433**	**7.027**
1.1. Café	980	934	2.398	2.625	2.295	2.326
1.2 Tradicionais	2.153	2.322	1.584	1.837	1.880	2.197
Açúcar	1.322	1.100	306	463	350	364
Cacau	210	220	219	435	454	487
Minério de Ferro	571	921	994	907	1.028	1.288
1.3 Outros prod. Primários	1.903	2.181	2.526	2.969	2.258	2.503
2. Produtos Industrializados	**2.720**	**3.024**	**3.238**	**4.410**	**6.049**	**8.058**
2.1. Semimanufaturados	634	645	789	1.027	1.435	1.915
Ferro-liga bruto	49	48	79	80	125	168
2.2 Manufaturados	2.086	2.379	2.449	3.383	4.613	6.143
Caldeiras/ Instrum. Mecânicos	269	407	374	587	769	970
Prod. Siderúrgicos Manufat	72	69	77	101	214	446
3. Transações Especiais	**195**	**209**	**381**	**278**	**177**	**159**
D. Total (1 + 2+ 3)	**7.951**	**8.670**	**10.128**	**12.120**	**12.659**	**15.244**

Continuação

Produto	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Produtos Primários	**9.379**	**9.579**	**8.771**	**8.929**	**9.307**	**9.001**
1.1. Café	2.773	1.761	2.113	2.347	2.856	2.632
1.2 Tradicionais	3.203	3.110	2.690	2.360	2.477	2.423
Açúcar	1.288	1.062	580	526	586	369
Cacau	292	241	215	283	249	361
Minério de Ferro	1.564	1.748	1.846	1.513	1.605	1.608
1.3 Outros prod. Primários	3.403	4.708	3.968	4.222	3.974	3.946
2. Produtos Industrializados	**10.485**	**13.341**	**11.153**	**12.663**	**17.403**	**16.356**
2.1. Semimanufaturados	2.091	2.097	1.399	1.807	2.776	2.725
Ferro-liga bruto	181	225	178	209	235	226
2.2 Manufaturados	8.394	11.244	9.756	10.856	14.627	13.631
Caldeiras/ Instrum. Mecânicos	1.382	1.546	119	1.092	1.396	1.590
Prod. Siderúrgicos Manufat	625	801	794	1.249	1.548	1.357
3. Transações Especiais	**268**	**374**	251	307	295	280
D. Total (1 + 2+ 3)	**20.132**	**23.293**	**20.175**	**21.899**	**27.005**	**25.639**

Elaborado pelo autor: Fonte. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

Gráfico 3
Pauta de exportações brasileira (1973-1985) em US$ milhões

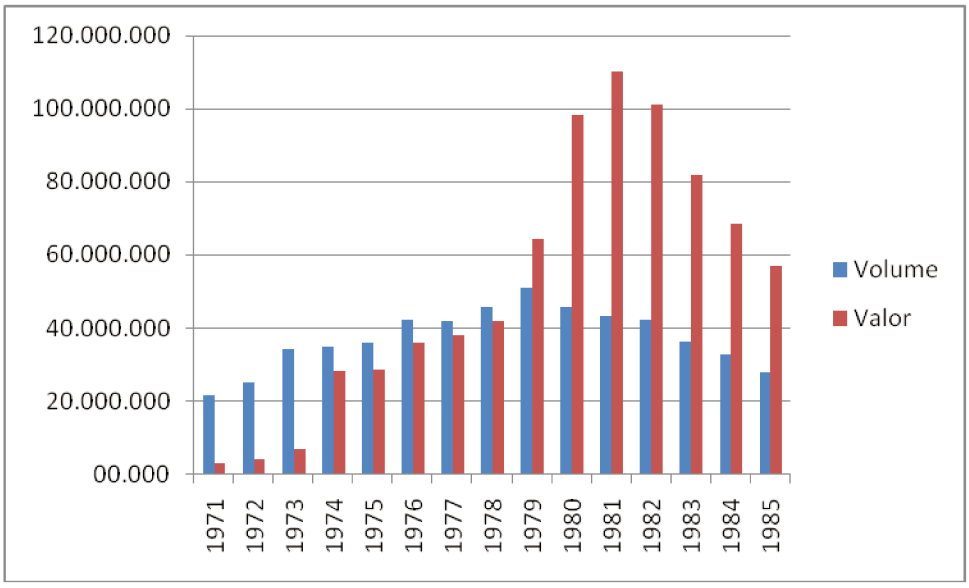


Elaborado pelo autor: Fonte. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

A quadruplicação dos preços internacionais do petróleo em 1973-74, por outro lado, também repercutiu drasticamente no balanço de pagamentos do Brasil (como demonstrado no gráfico 4). A elevação do preço do petróleo e a dependência brasileira perante o bem acabaria impondo um grande esforço financeiro para a sua importação, através do financiamento externo, o que ampliaria ainda mais a necessidade de entrada de recursos financeiros externos. Entretanto, o governo brasileiro, reconhecendo essa dependência e vulnerabilidade, passaria a se dedicar a um impulso produtivo na área de

energia que complementaria um conjunto de áreas, sobretudo, a extração e refino de petróleo.

Gráfico 4
Importação brasileira de Petróleo e derivados:
valor em US$ 100 e volume em tonelada.



Elaborado pelo autor: Fonte. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

O balanço de pagamentos do Brasil, de uma situação de superávit significativo em 1973, US$ 2,38 bilhões, marca em 1974 um déficit de mais de US$ 1 bilhão. A balança comercial seria a grande responsável pela reversão do superávit no balanço de pagamentos brasileiro, uma vez que registraria em 1974 um déficit de aproximadamente US$ 4,7 bilhões. A importação de petróleo foi, com certeza, a grande responsável por essa reversão e acentuação dos dispêndios externos do Brasil. O valor pago na importação do bem superou, em 1974, US$ 2,8 bilhões e alcançou a marca de US$ 4 bilhões em 1978. Válido registrar que no ano de 1973 esse valor quase não ultrapassou os US$ 710 milhões (Gráfico 4). A balança comercial manteria a sua tendência deficitária, sendo contrabalanceada pelo aumento na captação de recursos externamente, através de

investimento estrangeiro direto e principalmente de empréstimos, como se pode verificar no balanço de pagamentos apresentado ao final do capítulo (Tabela 9).

Diante da situação apresentada, três alternativas se colocavam: reduzir a demanda interna mediante o ajuste recessivo clássico, expandi-la através do endividamento externo maior ou comprimir o consumo em favor do investimento (Carneiro, 2002; Fishlow, 1986). A opção pela segunda alternativa, mesmo atrasando algum ajuste necessário, poderia solucionar os problemas estruturais das contas externas do país ao mesmo tempo em que atenderia à estratégia de legitimação do regime militar.

Diante desse cenário, o governo brasileiro optou por elaborar uma resposta peculiar à crise que se abatia sobre a economia mundial e à ruptura do processo expansivo do milagre econômico. A implementação de um amplo programa anti-cíclico de crescimento funcionaria como instrumento para a superação das distorções econômicas internas herdadas do período antecedente, transformando a matriz industrial brasileira e solucionando os problemas externos do país. Como descreveu Ricardo Carneiro "*o Plano consistia em um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediaria no cenário internacional*" (Carneiro, 2002: 55). Dando continuidade aos processos de desenvolvimento implementados por governos anteriores, o II PND traria, de acordo com os objetivos governamentais e como apresentado no discurso do próprio Presidente Geisel, os requisitos necessários para adaptar o país à crise internacional e produzir os resultados desejados pela equipe econômica.

> "Não é menos certo, que drásticas mudanças ocorridas no cenário mundial – como a grave crise de energia (...) a instabilidade no sistema monetário internacional, a inflação que se generaliza pelo mundo todo a taxas alarmantes (...) – determinarão sérias repercussões no panorama nacional, sobretudo num ano de intensa atividade política como o ano de 1974, e que significativos eventos ocorreram na vida nacional".

> "Isso não significa abandonar o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, ainda vigente para este ano, mas que, de fato, tratar-se-á de completá-lo, prolongá-lo e de complementá-lo através do Segundo Plano em elaboração, dentro de diretrizes análogas, porém adequadas à presente situação e à sua possível evolução nos próximos anos[83]"

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, como já mencionado anteriormente, tinha como objetivo impulsionar o desenvolvimento capitalista no país e readequar a estrutura produtiva às novas condicionalidades internacionais e domésticas. Visava-se superar as vulnerabilidades externas do país solucionando os desequilíbrios estruturais das contas externas mediante uma reestruturação estratégica da matriz industrial brasileira. A correção dos desequilíbrios externos do Brasil, causados essencialmente pelo choque do petróleo e a conseqüente estagnação internacional, se daria através da elevação da oferta de bens manufaturados competitivos pela indústria nacional, da substituição de importações em áreas sensíveis como matérias-primas essenciais, dentre elas petróleo, e da contenção das importações[84]. A produção industrial brasileira teria a função de abastecer o mercado interno num nítido modelo substitutivo de importações, além de transformar a pauta de exportações, dando maior peso à exportação de bens com maior valor agregado. No diagnóstico proposto pela equipe econômica do governo Geisel sobre a economia nacional e seus rumos possíveis estipulou-se a seguinte estratégia: aumento da participação da indústria pesada no produto interno brasileiro; incentivo a produção de bens de capital; maior produção e extração de insumos básicos necessários à produção industrial; pesquisas e produção

---

[83] GEISEL, Ernesto. "Discurso na Primeira Reunião Ministerial. Brasília, 19 de novembro de 1974. In. **Resenha de Política Exterior do Brasil.** Ano 01 n.01, p. 24, 1974.

[84] No que se refere às políticas de contenção das importações, não foram tomadas medidas drásticas como desaquecimento econômico ou grandes desvalorizações cambiais. O governo fez uso de controles seletivos às importações e dentre outras questões retomou o nível das alíquotas que haviam sido reduzidas antes do choque do petróleo e aumentou as tarifas para produtos supérfluos. No que se refere à política cambial, o governo manteve a política de minidesvalorizações com o intuito de regular os níveis de lucratividade com o comércio internacional (Davidoff Cruz, 1999; Carneiro, 2002).

interna de fontes de energia alternativas e mesmo o incentivo à produção e refino de petróleo; outros temas como a desconcentração regional e distribuição de renda também compunham o plano[85] (Ministério do Interior, 1975; Chami Batista, 1987; Carneiro, 1990; Carneiro, 2002).

O processo de desenvolvimento industrial no Brasil caracterizou-se pela vertiginosa expansão desde os anos trinta, que se ampliou nos anos JK com a realização do Plano de Metas, e durante o período do milagre econômico. Entretanto, na visão da equipe econômica do governo Geisel, a independência externa do país e a verdadeira ascensão ao primeiro mundo demandariam a correção de alguns desequilíbrios na matriz industrial do país. A diminuição da dependência externa no que se refere à produção energética e de bens de capital e tecnologia figuravam nos objetivos do governo. A política do *pragmatismo responsável,* como ficou conhecida a política externa do período Geisel, corroborava a prática independentista do governo, na medida em que, aliada aos projetos desenvolvimentista, buscou novos e maiores nichos de ação política, comercial e estratégica para o Brasil. O Brasil, através de sua política de diversificação das relações exteriores, buscaria aproximar-se de áreas "não tradicionais" da diplomacia dos governos militares, como por exemplo, África, Oriente Médio e países do bloco socialista, com objetivos de ampliar sua participação comercial, assim como, estabelecer estratégias e acordos nas áreas de tecnologias sensíveis, energia e etc[86] (Soares de Lima, 1982; Lessa, 1995; Souto Maior, 1996).

O problema do financiamento externo também perpassava os objetivos lançados pelo governo de Geisel. Para a sustentação de investimentos da envergadura desejada fez-se uso sistemático da captação de recursos internacionalmente. O recurso ao

---

[85] Os objetivos e metas do plano estão em MINISTÉRIO DO INTERIOR DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo**. Brasília, Serviço gráfico IBGE, 1975.

[86] O acordo nuclear brasileiro com a Alemanha e a aproximação com os grandes produtores de petróleo através da exportação de armamentos são exemplos dessas estratégias.

endividamento externo foi uma constante na história econômica do país, entretanto seu aprofundamento nos anos setenta é nítido[87]. O Brasil, historicamente, possui déficits de poupança doméstica e de mecanismos internos para a realização de investimentos produtivos, fazendo necessário o recurso à captação de recursos internacionalmente. Durante os anos setenta o Brasil se utilizou desse expediente de forma sistemática e profunda, dadas as peculiaridades do momento.

4.1.2. Crescimento com Endividamento e vulnerabilidade externa.

A estratégia posta em prática a partir de 1975, com a implementação do II PND, trouxe resultados significativos para a produção industrial, energética e de infra-estrutura para o país. O crescimento do PIB manteve-se em patamares elevados. Apesar de menores se comparados com o período anterior e mesmo em relação ao esperado pelo governo, as taxas de 5,2% em 1975, 10,3% em 1976, 4,9% e 5,0% nos anos de 1977 e 1978, visto que alcançadas num período de estagnação econômica mundial, são altamente satisfatórias. O produto interno bruto e o produto industrial brasileiro se elevaram entre 1973 e 1978 acima dos 40%[88]. O primeiro alcançando Cr$ 3,5 trilhões, enquanto o produto industrial variou de Cr$ 737,1 bilhões em 1973 para mais de Cr$ 1 trilhão em 1978, uma variação de 46%[89]. A tabela abaixo apresenta parte dos resultados alcançados pelo programa, assim como delineia uma comparação com o que fora previsto.

---

[87] O processo de endividamento externo brasileiro tem raízes bem anteriores ao II PND. O governo de Ernesto Geisel utilizou-se da estrutura legal existente para a captação de recursos internacionalmente, especialmente a Lei n.4131, de 1962 e regulamentada pela n. 4,390, de 1964, assim como a Resolução de n.63 de 1967.

[88] No final do ano de 1976, nota-se uma desaceleração do crescimento. Essa redução do crescimento é resultado de um ensaio contracionista – através da elevação dos juros – que tinha o objetivo de controlar a inflação, que alcançava níveis elevados (Coutinho e Belluzzo, 1982).

[89] Os dados retirados citados foram retirados do documento: **Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global** elaborado pelo IPEA.

Tabela 6
Programa de investimentos do II PND 1975-1979. Em CR$. Bilhões.

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO	REALIZAÇÃO
Energia	**532**	**505**
Petróleo	153	170
Energia Elétrica	379	335
Insumos Básicos, Álcool, Mineração, Bens de Capital	-	**413**
Insumos Básicos (Inclusive Álcool) e Bens de Capital	-	365
Mineração (CVRD)	-	48
Outras Áreas de Infra-Estrutura	**393**	**389**
Transporte (Ferrovias, Rodovias, Construção Naval e Portos)	252	245
Comunicações (Inclusive Correios e Telégrafos)	141	144
Desenvolvimento Social	**1589**	**1966**
Educação (Dispêndios da União e Estados)	357	348
Habitação (Inclusive Recursos dos Mutuários)	235	502
Previdência Social (Dispêndios)	649	635
Outros	348	588 (a)
Desenvolvimento Regional	**180**	**235**
Incentivos Fiscais, PIN/PROTERRA,transferências União-Estado	180	235
Programas Especiais	-	42 (a)

(a) Com valores não Computados na soma
Fonte: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global.** Brasília, Ed. IPEA, 1979.

Dentre os resultados materializados com plano, pode-se destacar a produção energética, com destaque significativo para a produção de petróleo e energia elétrica, tendo no projeto de construção da Usina de Itaipu o grande marco do governo. As áreas de infra-estrutura, bens de capital e insumos básicos também receberam altos montantes de investimentos. Ou seja, o plano contemplou áreas estratégicas para a economia nacional, que, de alguma forma, haviam sido pouco privilegiadas e que compunham parte fundamental do processo de reestruturação produtiva brasileira e de superação de entraves produtivos derivados da crise do balanço de pagamentos (altamente comprometido com importações substituíveis: destaque para energia e bens de capital e insumos para produção).

Entretanto, outra questão se faria destacar também de forma significativa no período, assim como suas conseqüências seriam determinantes para os desdobramentos políticos e econômicos no Brasil. Trata-se da forma como o governo brasileiro fez uso sistemático do endividamento externo para o financiamento de seus programas de crescimento. O volume da dívida externa bruta acumulada se expandiu demasiadamente nos quatro anos de implementação do Plano. De aproximadamente US$ 15 bilhões em 1973, a dívida alcançaria mais de US$ 50 milhões no período final do governo Geisel, como se pode visualizar na tabela 7.

Tabela 7
Dívida externa e Solvência brasileira. Em US$ milhões

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Dívida Externa Bruta	14.857	20.032	25.115	32.145	37.951	52.187
Reservas Internacionais	6.416	5.269	4.040	6.544	7.256	11.895
Dívida Externa Líquida	8.441	14.763	21.075	25.601	30.695	40.292
Div. Exter Liq/Exportações	1,36	1,86	2,43	2,53	2,53	3,18

In. Giambiagi, 2005.

Nesse momento duas questões se combinavam e davam a essa estratégia – de manter altos níveis de captação de recursos internacionalmente – uma roupagem menos assustadora e, na verdade, essa se apresentava como a melhor opção.

A primeira, que já foi sinalizada anteriormente, mas merece consideração mais detalhada, é a alta liquidez internacional do circuito financeiro privado mundial. O livre acesso a esse mercado financeiro pelas economias em desenvolvimento durante a década de setenta, incentivado pelo baixo custo e pela liberdade no emprego do capital, acabaria levando a um altíssimo volume de recursos transacionados no período. Esse momento marcou uma verdadeira substituição das agências governamentais de cooperação ou bancos multilaterais de financiamento pelas grandes instituições privadas de crédito no que se refere às concessões de empréstimos realizados ao Brasil. A tabela

8 apresenta as parcelas disponibilizadas pelos emprestadores desses recursos ao Brasil. O governo brasileiro fez uso de um amplo volume de recursos que era disponibilizado livremente pelos bancos comerciais com taxas de serviço de uso do capital extremamente baixas no período[90].

Tabela 8
Principais Fontes de Recursos da Dívida Externa Brasileira: em %

Fonte	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Fontes Oficiais	**34,4**	**26,3**	**22,8**	**21,6**	**19,9**	**18,7**	**16,6**	**14,0**	**12,8**
Financiamento de importações por órgãos oficiais e governamentais	20,5	17,3	16,3	17,1	16,5	16,0	14,5	12,8	11,8
Empréstimos do FMI e programas de USAID	13,9	9,0	6,5	4,5	3,4	2,7	2,1	1,4	1,1
Fontes Privadas	61,0	70,0	73,9	75,8	78,1	79,3	79,0	80,1	80,8
Crédito de fornecedores	12,8	11,9	11,4	10,5	9,4	9,3	11,8	12,3	11,4
Empréstimos em moeda	48,2	58,1	62,5	65,3	68,7	70,0	67,2	67,8	69,4
Outros	**4,6**	**3,7**	**3,3**	**2,6**	**2,0**	**2,0**	**4,4**	**5,9**	**6,4**
Bônus	-	0,6	1,1	1,0	0,8	1,1	3,8	5,5	6,0
Outros	4,6	3,1	2,2	1,6	1,2	0,9	0,6	0,4	0,4
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Adaptado de Baer (1987)

O segundo fator que tornava agradável, ou melhor, necessária a captação de altos valores no exterior era a necessidade de se criar um nível razoável de poupança, uma vez que o Brasil não dispunha de um sistema nacional de financiamento que fosse capaz de

[90] Como apresentado na tabela de número 3, as taxas de juros reais da LIBOR e PRIME RATE mantiveram-se, durante a década de setenta, em patamares extremamente baixos, alcançando níveis negativos entre 1974-77.

assegurar os níveis de investimentos necessários, mesmo após as reformas do sistema financeiro implementadas nos anos sessenta[91]. Esse volume de recursos foi usado, como aponta Davidoff Cruz (1999), tanto na formação da necessária poupança externa para sustentar os níveis de financiamento, como para financiar os serviços da dívida brasileira, que nos últimos anos havia acrescido seu peso no balanço de pagamentos do país como se pode perceber nos valores da conta de juros do balanço de pagamentos. Com o objetivo de cobrir essas lacunas na economia, o Brasil se utilizou de uma série de instrumentos para realizar essa captação de recursos no exterior. Dentre eles, as resoluções e leis antecedentes ao período, já citadas, que facilitavam a captação e protegiam os captadores privados; as empresas estatais e bancos governamentais para a captação pública direta; e mecanismos de re-empréstimo internamente.

Desde o início da década de setenta, o Banco Central Brasileiro passou a adquirir cada vez mais responsabilidade sobre o processo de endividamento externo realizado através da captação de crédito no mercado financeiro internacional por tomadores privados. Inicialmente, esse envolvimento do Banco Central se dava através da formalização de garantias relacionadas à segurança cambial e em relação a possíveis variações nas correções monetárias. "*A intenção última era de incentivar a contratação de recursos de recursos externos, diminuindo os riscos embutidos nas operações de crédito externo para tomadores privados*" (Biasoto Jr, 1992:132).

Na expectativa de facilitar e dar mais segurança às captações externas foi criado em 1974, por meio da circular número 230, o mecanismo de *Depósito Registrados em Moeda Estrangeira* (DRME). De acordo com tal instrumento, os recursos captados no exterior pelos agentes bancários nacionais e que ainda não tivessem tomadores finais no país poderiam ficar depositados no Banco Central. A instituição monetária nacional ficaria responsabilizada, enquanto o dinheiro lá permanecesse depositado, por arcar com os

[91] Davidoff Cruz, 1999; Biasoto Jr, 1992.

custos do capital. Para ampliar ainda mais a quantidade recursos tomados externamente, essa prerrogativa foi estendida aos tomadores diretos de empréstimos[92], ou seja, o tomador poderia fazer um depósito do contra-valor em Cruzeiros no Banco Central equivalente ao que fora contratado internacionalmente.

Ambas as prerrogativas concedidas pelo Banco Central funcionaram durante a década de setenta, juntamente com a utilização das empresas estatais, como forma de incentivar e ampliar a captação de recursos externos, além de prover segurança aos tomadores de recursos externos, uma vez que não havia grandes variações cambiais no país, assim como as taxas de juros internacionais permaneciam constantes. Entretanto, a partir de 1979, a DRME passou a transferir grande parte dos encargos do endividamento externo para o Banco Central. E durante o período da crise do endividamento, as facilidades disponibilizadas pelo Banco Central passaram a ser utilizadas com enorme freqüência. Diante da expectativa de grandes variações cambiais como as ocorridas em 1979 e 1983 – as duas maxidesvalorizações – os tomadores de empréstimos utilizaram das prerrogativas dadas pelo Banco Central para transferir para o próprio Banco suas dívidas em dólares[93].

---

[92] Os empréstimos contratados durante esse período e que gozavam dos privilégios concedidos pelo Banco Central se inseriam nas regras de captação reguladas pela Lei 4.131, para a captação direta de empresas privadas e públicas. E pela Resolução no. 63, a qual concedia o direito de repasse de recursos captados internacionalmente, via instituições financeiras sediadas no Brasil, à terceiros.

[93] "Se durante a década de 70 as novas captações de empréstimos concentravam-se crescentemente nas entidades do setor público, em especial nas empresas estatais, nos anos 80 foi o próprio Banco Central que se viu cada vez mais envolvido no processo. Com ao advento desses depósitos, o Banco Central passou a ser o depositário de grande volume de recursos, tanto ingressos novos como financiamentos de amortizações, que eram recursos novos apenas do ponto de vista formal" (Biasoto Jr, 1992:122).

4.2. Alguns Resultados: comércio exterior e endividamento externo

O período do governo do Presidente Geisel marcou definitivamente a economia brasileira. Por um lado o país assistiu à continuação dos projetos desenvolvimentistas que impulsionaram uma re-adequação da matriz produtiva nacional, dadas as transformações sistêmicas da ordem capitalista. Por outro, o Brasil quadruplicou seu endividamento externo, tornando a economia brasileira mais vulnerável a oscilações internacionais. A contratação desses recursos atrelados a juros flutuantes, indexados à LIBOR e PRIME RATE, passou a onerar sensivelmente a conta financeira do balanço de pagamentos do Brasil, especialmente no que se refere aos pagamentos dos serviços da dívida. Em 1978 o Brasil já desembolsava mais de US$ 4 bilhões, o que representava quase um terço dos recursos provenientes das exportações do país, como pode ser visualizado na tabela 9. Apesar da administração do endividamento nesse período, as transformações subseqüentes que acometeriam as relações financeiras mundiais demonstrariam essa vulnerabilidade. O período que se inicia ao final do ano de 1979 e que se estenderia até meados dos anos oitenta seria responsável pelo desenvolvimento da crise definitiva da economia brasileira e o peso do endividamento externo fora, de todo modo, um dos fatores fundamentais.

> "A análise do endividamento externo da economia brasileira leva a concluir pela crescente fragilidade da situação externa do país após 1974, mormente na sua dimensão financeira. Além do crescimento acelerado da dívida, a deterioração é visível também na piora do seu perfil com o crescimento das parcelas contratadas a juros flutuantes ou a curtíssimo prazo. Após o Segundo choque de juros, em 1979, a vulnerabilidade externa se estabelece de maneira definitiva" (Carneiro, 2002:96)

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento tinha nas suas metas, como aferido nos discursos de autoridades governamentais, o objetivo de transformação na

estrutura do comércio exterior do país. Buscava-se amenizar as relações de troca do Brasil com o resto do mundo através da definitiva ascensão do país à condição de potência industrial. Entende-se com isso a minimização do peso das importações, principalmente, de matérias-primas, bens de capital e bens supérfluos[94]; a ampliação da produção doméstica de energia, incluindo petróleo e derivados e fontes alternativas[95]; aumento da produção de bens manufaturados, para abastecer o mercado interno e dar competitividade às exportações brasileiras com bens de alto valor agregado. Ou seja, tinha-se o objetivo de dar continuidade aos processos clássicos de substituição de importações e, simultaneamente, operar um processo substitutivo das exportações brasileiras (Silva, 2003).

A transformação na pauta de exportações brasileira, componente fundamental da estratégia do governo, alcançou marcas significativas, como se pode perceber na tabela 5 e no gráfico 3. A participação de bens industrializados na pauta de exportações alcançou a de bens primários já em 1978 mantendo o crescimento continuamente, tanto no que se refere ao volume exportado, como na sua participação relativa no montante exportado. A busca pela ampliação das exportações brasileiras durante o governo Geisel se revestiu de várias estratégias, algumas direcionadas à economia doméstica e outras mais específicas das relações comerciais e diplomáticas. A transformação da matriz produtiva, por um lado, combinada com uma estratégia política internacional condizente, por outro, seriam responsáveis pelas superações das dificuldades financeiras internacionais vivenciadas pelo país no período em questão.

---

[94] É pertinente lembrar que a importação de bens de capital e matérias-primas essenciais não sofreram alterações. Outra característica do controle às importações está relacionada à negativa, por parte do governo, em tomar medidas mais drásticas, especialmente no que se refere à desvalorização cambial.

[95] A construção de Itaipu se insere na política de renovação das fontes energéticas brasileiras e diminuição da dependência diante do petróleo. Assim como participou da estratégia brasileira de maior aproximação com vizinhos do cone-sul

> “Foi uma fase marcada pela resposta positiva do país aos desafios da crise do petróleo, mas cujos custos foram o retorno da inflação como fantasma a assombrar a política de crescimento, a acumulação da dívida externa que iria condicionar a política econômica brasileira nos anos 80, bem como a desestruturação do setor público brasileiro, tanto do ponto de vista de sua capacidade financeira como de seu papel estratégico na superação das restrições ao crescimento da economia na década seguinte” (Carneiro, 1990:297).

O que se pode afirmar é que o setor externo desempenhou papel determinante na condução da política econômica nacional durante a década de setenta. O financiamento externo do suposto “desenvolvimento emancipatório” do Brasil, conduzido dentro de um limite aceitável de déficit no balanço de pagamentos em alguns momentos, amenizara as deficiências de financiamento interno do país. Por sua vez, a produção de bens de capital e intermediários, assim como os incentivos à produção de energia, aliados a controles seletivos de importações, assegurariam a estabilidade na balança comercial do país. A política externa do governo Geisel também foi conduzida dentro das condições externas específicas do momento e se direcionou a superar os constrangimentos políticos à execução dos interesses econômicos do país. A diversificação das relações exteriores, dando alento a interesses comerciais com a abertura de novos mercados aos produtos brasileiros; a condução do acordo nuclear com a Alemanha; e as querelas com os Estados Unidos no que se refere às imposições de medidas protecionistas contra produtos brasileiros são alguns exemplos das estratégias da diplomacia brasileira durante o governo Geisel.

O peso do endividamento externo contratado durante a década de setenta, que se expandiria para dar conta dos altos valores pagos em juros e amortizações, ampliaria a vulnerabilidade do país a choques externos. O final da década de setenta, como buscamos demonstrar no capítulo 2, ainda reservaria algumas surpresas para os países em desenvolvimento e os primeiros anos da década seguinte marcariam a detonação de uma crise dramática para esses países, em especial os latino-americanos. O Brasil,

apesar dos investimentos produtivos realizados durante a década de setenta e os altos níveis de crescimento, seria abalado pela crise do endividamento.

Tabela 9
Balanço de Pagamentos do Brasil (1973 - 1979) em US$ milhões.

Contas do Balanço de Pagamentos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
TRANSAÇÕES CORRENTES:	-2085	-7504	-6999	-6426	-4826	-6983	-10708
1. BALANÇA COMERCIAL	7	-4690	-3540	-2255	97	-1024	-2839
Exportações	6199	7951	8870	10128	12120	12859	15244
Importações	-6192	-12641	-12210	-12383	-12023	-13883	-18084
2. SERVIÇOS E RENDAS	-2119	-2814	-3461	-4172	-4923	-6030	-7880
Serviços (fretes, viagens, etc...)	-1027	-1541	-1451	-1589	-1500	-1770	-2320
Rendas (juros, lucros, etc...)	-1093	-1274	-2010	-2583	-3423	-4261	-5580
3. TRANSFERÊNCIAS UNILATERAIS	27	1	2	1	0	71	11
CONTA DE CAPITAL E FINANCEIRA:	4111	6531	6374	8499	6151	11884	7624
Investimento Estrangeiro Direto	1146	1154	1095	1219	1685	2056	2210
Investimento em Carteira	261	140	96	419	720	929	840
Empréstimos (curto e longo prazo)	2410	5432	5381	5817	4011	8827	6107
Emprest. Regularização (FMI e outros)	0	0	0	0	0	0	0
Demais operações	292	-195	-198	1044	-285	73	-1333
4. ERROS E OMISSÕES	355	-68	-439	615	-611	-639	-130
5. SUPERÁVIT (+) OU DÉFICIT (-)	2380	-1041	-1064	2588	714	4262	-3215

In. Giambiagi, 2005.

CAPÍTULO V. A CRISE DA DÍVIDA BRASILEIRA: RENEGOCIAÇÃO, CONDICIONALIDADES E AS RELAÇÕES COM O FMI E BANCO MUNDIAL.

Na virada dos anos de 1982 e 1983 o Brasil se deparou com uma crise de pagamentos sem precedentes após o fechamento do sistema financeiro privado de crédito. A deterioração das contas externas desencadeada e acelerada a partir dos choques de 1979 e a queda vertiginosa dos níveis de reservas internacionais do país marcaram uma virada nas relações do Brasil com as instituições do sistema financeiro internacional. Nos meses entre a crise mexicana e os primeiros dias do ano de 1983 o governo brasileiro abriria negociações com os seus principais credores, visando uma renegociação dos compromissos para o ano seguinte; iniciaria conversações com o Fundo Monetário Internacional e realizaria um empréstimo-ponte através de um acordo emergencial com o Tesouro americano, um grupo de bancos privados e BIS; e, em seguida, formalizaria um acordo de financiamento ampliado com o FMI, emitindo sua primeira carta de intenções em 06 de janeiro de 1983. A partir desse momento, o Fundo Monetário Internacional e os principais bancos credores do Brasil passariam a desempenhar papel determinante na condução das negociações da dívida externa brasileira e na elaboração e implementação de políticas econômicas pelo governo do Brasil.

Esses três atores – governo brasileiro, FMI e Bancos Credores – e em determinados momentos os principais governos credores, através do Clube de Paris[96], passariam a se relacionar e se confrontar em negociações tortuosas sobre a política

[96] O Clube de Paris é uma instituição informal – não possui existência jurídica reconhecida – que reúne um grupo de países credores, na maior parte das vezes da OCDE, com a finalidade de renegociar a dívida governamental de países em dificuldades financeiras. A mais importante condição para um país pleitear negociação de sua dívida externa perante o Clube é a adoção de um programa de estabilização com o FMI. Com isso, os países credores livram-se dos encargos de supervisionar o desempenho econômico do país devedor, com o conseqüente ônus político (Banco Central do Brasil, 2003).

econômica a ser seguida pelo Brasil e sobre a condução das negociações sobre a dívida externa brasileira. Esse processo se manteria de forma inconstante até que a deterioração das contas externas brasileiras e novamente dos níveis de reservas, em fins de 1986, levasse à suspensão em fevereiro de 1987 dos pagamentos de juros e amortizações da dívida brasileira para com os bancos comerciais. O Banco Mundial, apesar de não desempenhar papel central na condução da renegociação da dívida e na condução da política econômica brasileira nesse momento teve papel significativo no financiamento das contas externas do país num momento de escassez generalizadas de divisas.

Dos choques do petróleo e juros em 1979 à moratória de 1987 o governo brasileiro adotou estratégias variadas para lidar com o problema da dívida externa. Desde os primeiros meses do governo de João Batista Figueiredo (03/1979) o Brasil experimentou variadas políticas para controlar o déficit nas contas externas e o surto inflacionário, até a consolidação da ortodoxia e do controle da demanda com a assinatura do acordo com FMI. A melhoria na situação das contas externas do Brasil em 1984, alavancada pelo resultado positivo da balança comercial, a impossibilidade de controle dos níveis inflacionários aos moldes tratados pelo governo militar e FMI e a entrada do novo governo civil alteraram a forma do Brasil lidar com as instituições financeiras internacionais e a forma de conduzir a política econômica do país.

A transição política teria dado novo ânimo ao governo, que passara a assumir uma postura voltada à sustentação de políticas de desenvolvimento e crescimento. Entretanto, o fracasso da tentativa de solidificação dos bons resultados das contas externas e de controle da inflação com a implementação do Plano Cruzado e o discurso governamental voltado para a superação dos entraves ao crescimento econômico acabariam levando ao endurecimento das negociações com seus credores externos. Os desequilíbrios econômicos domésticos e externos acabariam levando à moratória soberana de 1987.

Nesse capítulo busca-se apresentar esse teatro de negociações envolvendo os governos de Figueiredo e José Ribamar de Araújo Costa – José Sarney – e as instituições financeiras internacionais. Destaque maior será dado às grandes questões envolvendo a problemática da crise da dívida, das condicionalidades impostas pelo FMI para a implementação das políticas econômicas pelo governo brasileiro e ao papel desempenhado pelo Banco Mundial. Em relação ao Banco Mundial, buscar-se-á destacar o seu papel como agente financiador das contas externas do Brasil além de incipiente – no caso específico brasileiro – orquestrador de políticas econômicas e reformas liberais, através de acordos de financiamento setoriais atrelados à condicionalidades extremamente liberalizantes.

O capítulo não se dividirá exatamente nos marcos de sucessão presidencial, apesar da coincidência (não aleatória) da saída do regime militar e entrada do governo civil com transformações nas concepções e práticas relacionadas com a problemática da renegociação da dívida. Os pontos de inflexão ocasionados pelas mudanças políticas e de política econômica no Brasil serão salientados, mas o próprio foco central desse trabalho conduz a uma leitura mais atenta à condução global e mais abrangente da participação de FMI e Banco Mundial no processo de negociação da dívida externa brasileira, financiamento e imposição de políticas econômicas ao país.

Inicialmente apresentaremos os impactos da crise de finais dos anos setenta na economia brasileira e as tentativas de política econômica implementadas pela equipe de Figueiredo: da tentativa fracassa de ajuste heterodoxo até o ajuste ortodoxo voluntário implementado (e sentido nos níveis de crescimento) no período 1981-82. Na seção seguinte buscaremos percorrer as principais questões referentes à formalização e implementação do programa de estabilização imposto pelo Fundo Monetário Internacional como condição para a renegociação da dívida com os bancos credores e Clube de Paris, assim como apresentar o papel desempenhado pelo Banco Mundial como agente

financiador e proto-reformador das estruturas políticas e econômicas do Brasil. Posteriormente buscaremos tratar das mudanças operadas na relação do Brasil com as instituições financeiras internacionais com a entrada do novo governo civil, suas ambigüidades e contradições internas e os principais fatores detonadores da moratória de fevereiro de 1987. Ao final, na última seção do capítulo, trataremos mais da questão mais específica da crise do desenvolvimento brasileiro, dando maiores atenções à problemática da transferência de recursos ao exterior e ao incipiente processo de reestruturação da economia brasileira.

5.1. Da Experiência Heterodoxa ao Ajuste Voluntário, 1979-80 e 1981-82.

Como retratado no segundo capítulo da dissertação, os choques de 1979, a política do dólar forte implementada nos anos Reagan e a desaceleração das grandes economias refletiram diretamente nos números globais da economia brasileira, assim como impuseram novas restrições à condução da política econômica do novo governo, que ascendia ao poder num momento político já conturbado. A elevação das contas petróleo e juros – com a segunda crise de preços e ascensão dos juros contratados – impactou diretamente o balanço de pagamentos do Brasil e o processo de enxugamento da liquidez global, juntamente com o aumento das desconfianças da comunidade financeira internacional, passariam a condicionar direta e determinantemente as opções políticas da equipe econômica do governo[97]. Como afirmaram Dionísio Carneiro e Eduardo Modiano, "*do final de 1980 a meados de 1984, as linhas gerais da política macroeconômica passaram a ser ditadas pela disponibilidade de financiamento externo*" (1990: 323).

[97] Sobre os custos com importação de petróleo e aumento dos juros internacionais sugerimos voltar ao gráfico 4 e tabela 3.

João Baptista Figueiredo assume então a Presidência da República num período de crise econômica mundial e teria simultaneamente que lidar com um processo de transição política extremamente desgastante para a já decadente legitimidade e autoridade do regime militar. Nesse momento, os campos de ação econômica, política e social novamente se influenciavam mutuamente e incidiam sobre as decisões políticas e de política econômica do governo. Da mesma maneira como os assassinatos políticos do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manuel Fiel Filho dentro de quartéis militares impactavam as relações políticas e sociais nos anos Geisel, as macro-transformações no sistema financeiro mundial, as políticas protecionistas norte-americanas e o processo de transição para a democracia, refletiam nas decisões tomadas por Figueiredo dentro do Palácio da Alvorada.

Já nos primeiros momentos do novo governo, em 1979, fora aprovada a lei de anistia que permitira o retorno ao Brasil de políticos, ativistas e intelectuais e/ou artistas perseguidos, expulsos ou que fugiram do país durante os anos de maior intensidade das restrições políticas e da censura. Nesse mesmo ano, fora implementada uma reforma partidária estabelecendo o fim do bipartidarismo compulsório. A re-emergência do multipartidarismo na política nacional implicara um avanço controlado dos esforços de democratização, que, juntamente com o retorno de figuras políticas importantes ao país, sustentou um novo ânimo à oposição. Entretanto, a multipartidarização funcionaria também como uma estratégia dos governistas para dividir a oposição e impedir unificação das forças de oposição através da votação em conjunto na sigla que abarcava a totalidade da heterogênea oposição, o MDB. O ARENA, partido dos militares, acabaria se convertendo em PDS; O MDB, partido que dividia a disputa partidária com os políticos castristas incluiria em seu nome o termo *partido*, tornado-se o PMDB; foram criados também o PDT, sob a liderança de Leonel Brizola; o PT que emergira dos movimentos

trabalhistas e grevistas do ABC paulista; O PTB; e o PP, constituído por um grupo dissidente do PMDB[98].

Pelo lado estritamente econômico, os primeiros anos do governo foram caracterizados pela indecisão dos agentes políticos. Orquestrou-se inicialmente um ajuste recessivo sob a tutela do Ministro do Planejamento Mário Henrique Simonsen, que tinha o objetivo de estabilizar as contas externas do Brasil diminuindo a queima de reservas, e de gerar um superávit comercial já para o ano de 1981[99]. O programa consistia basicamente numa desaceleração da economia brasileira através de um ajuste recessivo clássico. Com a adoção de medidas políticas em diversas áreas buscar-se-ia, basicamente, diminuir os níveis de crescimento e incentivar a superação dos desbalanceamentos externos. As principais medidas se concentrariam na diminuição da demanda interna e minimização dos déficits públicos, através da: a) ampliação das restrições à oferta de moeda, controle dos gastos públicos e do endividamento externo, em especial das empresas estatais[100]; b) retirada gradual dos subsídios às exportações; c) aceleração das minidesvalorizações cambiais, já existentes, como forma de compensar as perdas de grupos exportadores; d) liberalização gradual das restrições às importações (Ministério do Interior do Brasil, 1979; Fishlow, 1986; Bacha e Malan, 1988).

As medidas acima condensadas tinham o propósito de impor uma razoável desaceleração econômica com efeitos diretos nos níveis de importação e exportação, assim como, através do controle da oferta de moeda e do estímulo gradual das importações, frearem a aceleração da inflação. Obviamente recessiva, as medidas do plano de Simonsen sofreram ataques de quase todos os setores sociais e políticos do

---

[98] Dada a proibição de formação de coligações partidárias nas eleições de iriam ocorrer em 1982, o PP fundiu-se novamente ao PMDB, só tornando-se partido oficial novamente, após o termino do governo militar.

[99] Os objetivos do Plano Simonsen foram delineados no III PND apresentado no ano de 1979.

[100] Como salientado anteriormente, as empresas estatais constituíram-se como instrumento fundamental da estratégia brasileira de captação de recursos externamente.

Brasil: trabalhadores, banqueiros, empresários e grupos políticos ligados ao governo. A deterioração das relações econômicas internacionais e contínua elevação dos preços do petróleo, que refletiam nos níveis de inflação doméstica, aliadas à impopularidade das políticas adotadas e pretendidas estimularam a substituição de Simonsen e o abandono prematuro do III PND.

Em agosto de 1979 Simonsen foi substituído da pasta do Planejamento por Antônio Delfim Netto, que chefiava no momento o Ministério da Agricultura e tinha sido responsável durante o governo Médici pela implementação do programa de crescimento do período do "milagre econômico". Ao assumir a chefia da equipe econômica em meados do ano, Delfim Netto implementou uma política econômica de corte heterodoxo com a revisão do III Plano de Desenvolvimento e adoção de uma série de medidas: o "pacote de dezembro". O Ministro passaria a ser também o responsável pelas negociações relacionadas a divida externa brasileira.

Extremamente otimista, mesmo se não analisado no contexto em que fora proposto de crise internacional generalizada, buscava-se um acerto nas contas externas através da promoção de um surto exportador e da continuidade da captação externa. O discurso de Delfim Netto citado abaixo exprime esse sentimento.

> "Senhores, preparem seus arados e suas máquinas: nós vamos crescer (...) nós temos que pôr fim nesta mania de ficarmos enrustidos dentro das dificuldades, apresentando-as como desculpas para todos os problemas. Precisamos encarar as coisas com um espírito diferente: temos que produzir mais alimentos, mais manufaturados. Temos que dar emprego para todos a fim de se esvaziarem as tensões sociais (...) nós vamos crescer aceleradamente ao mesmo tempo em que conseguiremos equilíbrio em nosso balanço de pagamentos e taxas de inflação decrescente" (Delfim Netto *apud* Davidoff Cruz, 1999: 85)

Com o objetivo de ampliar as exportações, por um lado, e controlar a inflação, por outro, o governo decretou a maxidesvalorização de 30% do Cruzeiro ainda em dezembro

de 1979 e buscou através do controle do crédito, ampliação da produção agrícola e de energia assegurar os níveis inflacionários. Apesar do crescimento expressivo das exportações no ano de 1980 (que de US$ 15 bilhões no ano anterior alcançou a marca dos US$ 20 bilhões), os programas da política de Delfim Netto tiveram resultados perversos, em especial no que se refere ao galope inflacionário – que pela primeira vez desde o pós-guerra alcançou a marca de três dígitos no ano de 1980[101] – e ao aumento da vulnerabilidade externa. As necessidades de financiamento se mantiveram elevadas e não puderam ser contra-arrefecidas com a elevação das exportações[102], impondo ao país a necessidade de ampliar a captação externa num cenário de elevação do preço do capital[103] (juros e *spreads* cada vez mais elevados). O governo terminou o ano de 1980 precisando de US$ 3 bilhões para fechar as contas do balanço de pagamentos, o que fez ampliar o endividamento de curto prazo e a queda vertiginosa das reservas internacionais depositadas no Banco Central.

> "A insuficiência de recursos para fechar o balanço de pagamentos reflete não só a deterioração em geral das condições do crédito internacional ocorridas no período, como, principalmente, a pressão exercida pelos credores externos contra a política econômica heterodoxa posta em prática pelo governo brasileiro desde meados de 1979 e considerada agravadora dos desequilíbrios externos. Como conseqüência o fechamento das contas só pode ser realizado mediante a queima de reservas internacionais e mediante a contratação de empréstimos de curto prazo e de custos ainda mais elevados do que aqueles prevalecentes no mercado internacional." (Davidoff Cruz, 1999:32)

---

[101] A maxidesvalorização de 12/1983 impactou diretamente o nível inflacionário. De uma inflação de 40,8 e 77,2% em 1978 e 1979, o ano de 1980 alcançou a casa de 110,2%.

[102] Dado também que as importações ampliaram-se em proporção semelhante.

[103] O setor público – através do Banco Central e das empresas estatais – que já se colocava como maior responsável pelo endividamento externo teve de ampliar ainda mais sua participação. A desconfiança do setor privado nacional em relação à situação externa direcionaram-no à minimização da utilização do endividamento, mesmo com as resoluções 432 e 230 do Banco Central que permitiam aos tomadores privados realizar depósitos do contravalor em cruzeiros da dívida externa no Banco Central, que se responsabilizaria pelos encargos financeiros.

A partir de meados de 1980 a situação econômica do país se deteriorava sensivelmente. O déficit em transações correntes da ordem de US$ 13 bilhões ao final do ano, as dificuldades crescentes de sustentar os níveis de financiamento externo e queda das reservas impuseram uma mudança no direcionamento da política econômica de Delfim Netto no sentido de contrair a produção e estimular a poupança interna, também retratada no discurso do Ministro.

> "Estamos vivendo um momento em que realmente é necessário aumentar o nível de poupança interna. É muito simples: durante os últimos cinco, seis anos, pudemos contar com volumes crescentes de poupança externa. A atual situação do mercado financeiro mostra que não se pode mais contar com esses recursos crescentes. Como é imperioso que continuemos a crescer, só existe uma saída: é realmente estimular a poupança interna" (Delfim Netto *apud* Davidoff Cruz, 1999:107)

Tem-se a partir do final de 1980 a elaboração e implementação no Brasil de uma política de ajuste ortodoxo, fortemente voltada para contração do crescimento – que se estenderia até o final do ano de 1984 – e de correção de desequilíbrios decorrentes da estratégia de 1979-80. O ano de 1981 acabaria sendo um marco na história econômica do país, pois pela primeira vez, desde o pós-guerra, o país sofreria um decréscimo no PIB, alcançando a ordem - 4,3%. A partir desse momento o Brasil aceitaria e implementaria o receituário recessivo ortodoxo, inicialmente sem a presença do Fundo Monetário Internacional. O período entre o final de 1980 e o final de 1982 foi marcado pela tentativa de ajuste das contas externas do Brasil, que, por sua vez, teria resultados desastrosos e resultaria no período mais crítico da história econômica do país, de estagnação dos números de crescimento, deterioração do valor de compra do salário, encolhimento dos gastos sociais e etc.

A política implementada a partir de 1981 objetivava restringir o crescimento econômico através da contração da expansão do crédito e da demanda e incentivar as exportações. Foram adotadas políticas monetárias e creditícias restritivas, como a) a

elevação das taxas de juros interna na ordem de 40 a 45%, resultando num aperto na liquidez global; b) diminuição dos gastos públicos em inúmeras áreas, como investimento produtivo, em infra-estrutura e social; c) implementação de ajustes fiscais e tarifários, buscando a ampliação da arrecadação com aumento da carga tributária; d) alteração da lei salarial, impondo perdas relativas do poder de compra dos salários; e) tentativa de fortalecimento de atividades voltadas para exportação e produção de energia. Os resultados negativos internamente – decréscimo do PIB, declínio dos investimentos públicos e privados e queda do produto real – acabariam impulsionando um superávit comercial, apesar de extremamente pequeno, no ano de 1981[104], mas que não conseguiria amenizar as perdas de reservas relacionadas à diminuição dos recursos disponibilizados internacionalmente.

O aumento da dívida externa a partir de 1979 (de US$ 55,8 bilhões chegara a US$ 85,5 bilhões no ano de 1982, como apresentado na tabela 10) estaria relacionado essencialmente à rolagem dos juros da dívida contraída em períodos anteriores, mas, fundamentalmente, ao endividamento de curto prazo e à taxas de custo elevadíssimas do período 1979-80 (Carneiro e Modiano, 1990; Castro e Souza, 1984; Cardoso e Fishlow, 1989). O comprometimento do país com o pagamento de juros passou a onerar demasiadamente as contas externas brasileiras como se pode aferir na tabela 11. O pagamento de juros no ano de 1982 alcançou a marca de US$ 11,3 bilhões, o que representaria mais de 50% do valor das exportações do país

[104] Como se buscou argumentar no capítulo anterior e pretende-se aprofundar o tema nas seções seguintes, o superávit de 1981 e a melhora na balança comercial brasileira não estariam determinantemente relacionados às políticas recessivas do período 1981-84, mas à transformação produtiva desencadeada na década anterior.

Tabela 10
Dívida externa e Solvência brasileira (1979-1987). Em US$ milhões

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Dívida Externa Bruta	55.803	64.259	73.963	85.487	93.745	102.127	105.171	111.203	121.186
Reservas Internacionais	9.689	6.913	7.507	3.994	4.563	11.995	11.608	6.760	7.458
Dívida Externa Líquida	46.114	57.346	66.456	81.493	89.182	90.132	93.563	104.443	113.730
Div.Exter Liq/Exportação	3,03	2,85	2,85	4,04	4,07	3,34	3,65	4,66	4,34

In. Giambiagi, 2005

A situação de debilidade das contas externas, em especial de queda vertiginosa dos níveis de reservas, alcançaria ponto crítico nos últimos meses de 1982 com as maiores restrições financeiras internacionais e o aumento do valor pago com o serviço da dívida. A crise definitiva do sistema financeiro privado internacional se daria em agosto de 1982, com o anúncio da moratória mexicana. No mês seguinte, que ficaria conhecido como “setembro negro”, os bancos comerciais se fecharam definitivamente aos países subdesenvolvidos numa resposta auto-defensiva em relação aos riscos deflagrados com a iniciativa mexicana[105]. A crise do mercado financeiro privado se dera em decorrência de uma série de fatores e fatos sucessivos, dentre os quais: a instabilidade política no oriente médio, com efeitos diretos no mercado financeiro e no comércio de petróleo; a insolvência da Polônia; as dificuldades de grandes empresas alemãs, canadenses e americanas; a Guerra das Malvinas no Atlântico; e, com efeito de estopim, a moratória do México, em agosto de 1982[106].

O fechamento do sistema privado de crédito, frente à instabilidade financeira global, passaria a demandar uma série de novas ações na esfera política internacional – nas instituições e mecanismos de governança das relações financeiras – e por parte dos

[105] Com essa iniciativa, o governo mexicano recebeu um pacote de ajuda norte-americano, com a intenção de normalizar a relação do país com o sistema financeiro evitando uma extrapolação dos efeitos da crise mexicana.

[106] Essa cronologia da emergência da crise está baseada na leitura de parte significativa das referências citadas ao longo do texto e contidas na seção final da dissertação: “referências bibliográficas”.

países que caminhavam rumo ao default. Na reunião conjunta do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, realizada em setembro de 1982 na cidade de Toronto, dois seriam os resultados aferidos. O primeiro, pouco proveitoso para as economias endividadas, foi a baixa preocupação das instituições financeiras multilaterais e dos principais países frente ao cenário financeiro mundial. Os países latino-americanos e o governo brasileiro, representado pelo Presidente do Banco Central do Brasil Geraldo Langoni, esperavam uma ampla participação das agências financeiras privadas e do Tesouro norte-americano na condução de uma solução abrangente e definitiva para a crise do sistema de crédito privado, com o aporte emergencial de vultosos recursos até a normalização das relações financeiras mundiais. O segundo resultado, menos interessante ainda, foi a criação de uma comissão composta, além das instituições financeiras multilaterais, por Bancos Centrais de países desenvolvidos e bancos privados, que interpretaram a crise como uma crise de liquidez passageira e rapidamente contornável. Do objetivo inicial dos países endividados, como relatado no documento do Banco Central brasileiro de 2003, de criação de um Fundo de Emergência abastecido com US$ 25 bilhões para ajuda e normalização, a reunião terminou como um insucesso categórico dos países em desenvolvimento e altamente endividados de se articularem e alcançarem termos negociais favoráveis (Biasoto Jr, 1992; Belluzzo, Almeida e Biasoto Jr, 1991; Davidoff Cruz, 1999).

O Brasil nesse momento buscou articular uma estratégia de mão-dupla. Por um lado, retoricamente, buscou enfatizar o discurso já existente que tentava distanciar o país da situação crítica vivenciada na região, afirmando as diferenças estruturais da economia brasileira. Esse discurso baseava-se essencialmente na dinamicidade da economia brasileira, na eficiência do comércio exterior – que mantinha níveis crescentes de exportações inclusive com participação maciça de bens manufaturados na pauta – e em uma política estável e coerente de minidesvalorizações cambiais. O entendimento do

governo brasileiro acerca da crise coincidia com os resultados da Reunião de Toronto: crise de liquidez passageira e normalizável sem a necessidade de se recorrer a políticas de reescalonamento mais severas. Dessa forma, e contando com aceitação internacional do discurso governamental, a equipe econômica brasileira buscou evitar o reescalonamento do passivo atrelado a um acordo de estabilização com o Fundo Monetário Internacional, na expectativa de continuar operando no mercado de crédito privado até a solução da crise. As políticas de ajuste implementadas no Brasil a partir de 1981 coincidiam com o receituário do Fundo quando da implementação de programas de ajuste sob sua tutela. Além disso, o pagamento normalizado dos juros e *spreads* devidos, já altamente elevados, constituía, na concepção do governo, um atrativo da economia brasileira. A possibilidade do país de honrar seus compromissos na situação em que se encontrava correspondia às prerrogativas defendidas pela comunidade financeira internacional, ou seja, o pagamento integral e sem alívio do que fora contratado, assim como demonstraria o vigor da economia brasileira e a competência da equipe responsável por sua gestão.

As palavras do Presidente do Banco Central na ocasião retratam essa visão otimista e quase ufanista do governo brasileiro diante da periclitante situação econômica mundial.

> "Um setor de exportação dinâmico e diversificado, uma política cambial realista e flexível e a garantia representada pela ênfase em empréstimos de longo prazo, conferem ao Brasil graus de liberdade adicionais no processo de ajustamento da economia ao novo conjunto de restrições impostas pela crise mundial" (Langoni *apud* Belluzzo, Almeida e Biasoto Jr, 1991:49)

A segunda mão ou o segundo caminho tentado pelo Brasil durante a Reunião de Toronto condizia com a primeira estratégia, mas dava pistas de qual seria a estratégia emergencial do país. Nesse momento, o país iniciou conversações com técnicos do FMI e

com os principais bancos credores com o intuito de evitar o reescalonamento e ampliar a participação do Brasil no quase totalmente paralisado mercado de financeiro internacional. Através de suas credenciais já citadas, o governo esperava adiar ao máximo a necessidade de recorrer ao Fundo para operar uma reestruturação de suas dívidas frente aos bancos comerciais.

Uma questão de natureza política doméstica influenciava de forma significativa as ações internacionais do país. As conversações com o FMI, mantidas de forma sigilosa, e as negociações para aprovação de um acordo emergencial para o fechamento das contas do ano de 1982 não poderiam reverberar em maiores desconfianças relacionadas à capacidade política e administrativa da equipe do governo Figueiredo. As eleições de novembro de 1982, que elegeriam governadores e comporiam o Colégio Eleitoral que determinaria o próximo presidente da república, não poderiam ser contaminadas pelos rumos das negociações internacionais, muito menos ter atrelado o governo militar a uma instituição financeira notoriamente reconhecida e mal-vista pela introdução de políticas de corte recessivo.

A gravidade da situação externa brasileira, acentuada ainda mais no último trimestre de 1982 com a ampliação das necessidades de financiamento das contas externas e praticamente desaparecimento das reservas, levaria o país à quase bancarrota[107]. "*Basta dizer que, frente à paralisação dos empréstimos à América Latina, fruto da regionalização dos problemas enfrentados com os créditos concedidos a Argentina e México, produziu-se um déficit de US$ 8,8 bilhões no Balanço de Pagamentos. Isto mesmo numa situação de balança comercial superavitária"* (Belluzzo; Almeida; Biasoto Jr, 1991:46). O déficit em transações correntes superior a US$ 16 bilhões ao final, como exposto na tabela 11 era composto em quase 70% por pagamento

[107] Paulo Nogueira Baptista Jr (1983) apresenta de forma detalhada os rumos das reservas do país no final de 1982, assim como aponta as divergências metodológicas na aferição do Banco Central da capacidade de pagamentos internacionais do Brasil, que resultava numa visão ainda destorcida (otimista) da realidade financeira do país.

de juros (US$ 11 bilhões), valor referente a quase 50% das exportações do país. Diante de tal cenário, o governo acabaria forçado a anunciar, três dias após as eleições de novembro, a realização de um acordo com o Fundo Monetário Internacional para a reestruturação da dívida brasileira. Concomitantemente o governo aprovava o *Programa para o Setor Externo em 1983*[108] que seria o documento base para as negociações com o Fundo. Dada a emergência da situação, o Brasil formalizaria antes do término do ano um acordo emergencial com o FMI que consistia num empréstimo-ponte na ordem de US$ 4 bilhões estruturados da seguinte maneira: US$ 1,5 bilhão seria proveniente do Tesouro norte-americano a título de antecipação de saque do FMI; US$ 2,3 bilhões dos bancos comerciais que representaram uma antecipação dos empréstimos já contratados por empresas estatais; US$ 500 milhões com o próprio FMI – *compensatory financing facility;* e mais US$ 500 milhões emprestados pelo *Bank for International Settlements*, BIS (Banco Central, 2003; Belluzzo, Almeida e Biasoto Jr, 1991). A diferença entre o déficit no balanço de pagamentos, superior o US$ 8 bilhões, e os recursos captados resultou em queimas de reservas nacionais.

Esses recursos emergenciais cumpririam a função de estabilização de curtíssimo prazo das contas externas do país. Entretanto, a formalização do acordo e implementação de um processo de reestruturação da dívida externa com os bancos credores se daria atrelado à assinatura de Acordo de Estabilização de alta condicionalidade com o FMI: um *Extend Fund Facility* com duração prevista de três anos. Na reunião de 20/12/1982, realizada no Hotel Plaza em Nova York com a participação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento Ernane Galveas e Antônio Delfim Netto, do Presidente do Banco Central, Geraldo Langoni, e representantes de 125 bancos credores, o Brasil apresentou sua proposta de financiamento para o ano de 1983. A aprovação da proposta consistia como

[108] Extremamente e estrategicamente otimista, o documento previa um balanceamento das contas externas do país via: aumento de 9% das exportações, redução abrupta, 17%, das importações, resultando num superávit comercial no ano de 1983 de aproximadamente US$ 6 bilhões.

pré-condição fundamental para a implementação do acordo ampliado de reestruturação da dívida com o FMI e a assinatura dos acordos de financiamento com os bancos requeria, obrigatoriamente, a conclusão desse acordo com o Fundo. Já com o aval do FMI e através do envio de um Telex no dia seguinte à comunidade financeira internacional, o Brasil dava início a uma nova fase no relacionamento com a comunidade financeira mundial e no tratamento da dívida externa. No Telex estavam estabelecidos o conteúdo e forma do projeto a ser implementado pelo país e a comunidade financeira internacional para o ano de 1983 e o seu formato acabaria se estabelecendo como uma espécie de padrão para as negociações para os anos seguintes[109].

A partir desse momento, o FMI passaria a desempenhar papel chave na relação do Brasil com seus credores, assim como passaria a determinar as políticas econômicas que seriam implementadas pelo governo sob risco de suspensão das parcelas dos recursos (*tranches*) disponibilizados pelos bancos credores como estabelecido no acordo firmando entre o Brasil e a comunidade financeira internacional. As condicionalidades atreladas ao acordo de financiamento ampliado entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional comporiam um pacote de medidas de política econômica, supervisionadas através do estabelecimento de metas, que atrelariam a disponibilidade de liquidez para o Brasil e a credibilidade externa do país às prescrições do FMI. Essas questões envolvendo a relação Brasil-FMI-Bancos Credores serão examinadas nas seções seguintes, assim como o papel desempenhado pelo Banco Mundial como agente financiador das contas externas do país.

---

[109] O Telex enviado aos bancos credores está em: Banco Central do Brasil. **Dívida Externa Brasileira.** Brasília, 2003.

Tabela 11:
Brasil: Balanço de Pagamentos (1982-1987) em US milhões:

Item	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TRANSAÇÕES CORRENTES	**-16311**	**-6837**	**45**	**-241**	**-5305**	**-1436**
Balança Comercial	780	6470	13089	12486	8304	11172
Exportações	20175	21899	27005	25639	22348	26224
Importações	19395	15429	13916	13153	14044	15052
Serviços (líquido)	-17083	-13415	-13215	-12877	-13695	-12678
Juros	- 11353	-9555	-10203	-9659	-9327	-8792
Outros Serviços	-5730	-3860	-3012	-3218	-4368	-3886
Transferências Unilaterais	-8	108	171	150	86	70
CAPITAIS	**7811**	**4173**	**6586**	**660**	**1620**	**-746**
Investimento Direto (líquido)	991	664	1076	720	-263	531
Brasileiros	-379	-197	-47	-84	-142	-138
Estrangeiros	1370	861	1123	804	-121	669
Reinvestimentos	1556	695	472	543	449	617
Financiamentos	2595	4823	5953	5211	5153	2597
Estrangeiros	3186	4701	5119	4709	4610	2952
Brasileiros	-594	122	834	502	543	-333
Amortizações	-8098	-10061	-7816	-10160	-13126	-13503
Pagas	-8098	-4855	-2160	-2237	-3114	-3105
Refinanciadas (inclui C. de Paris)	-	-5206	-5656	-7923	-10012	-10398
Empréstimos em Moeda	10827	8452	7612	4871	9574	9343
Curto Prazo	-788	-1850	-3367	-1880	758	152
Longo Prazo	11615	10302	10979	6751	8816	9191
Novos Ingressos	-	5997	6542	306	203	152
Intercompanhias	-	305	137	306	203	152
Bancos Brasileiros	-	0	0	0	0	0
Bancos Estrangeiros	-	5692	6405	0	0	0
Demais	-	0	0	0	0	0
Refinanciamentos	-	4305	4437	6445	8613	9039
Bancos Brasileiros	-	-	-	891	1293	1242
Bancos Estrangeiros	-	-	-	5554	7320	7797
Outros Capitais	-57	-400	-711	-525	-167	-326
ERROS E OMISSÕES	-368	-670	403	-405	56	-805
SUPERÁVIT (+) OU DÉFICT (-)	-8868	-3343	7034	14	-3629	-2987
FINANCIAMENTO	8868	3343	-7034	-14	3629	2987
Haveres a Curto Prazo	4542	24	-7027	457	3836	-1015

Obrigações - FMI	4259	776	1796	-63	-613	-1146
Obrigações de Curto Prazo	67	194	498	-408	406	545
Atrasados	-	2340	-2301	-	-	4603
Bancos	-	2340	-2301	-	-	3428
Clube de Paris	-	-	-	-	-	1175

Adaptado de **Banco Central do Brasil,** 2003.

5.2. Instabilidade, desequilíbrio e a volta do Brasil ao Fundo em 1983.

A crise desencadeada com a moratória mexicana – com o fechamento do sistema de crédito privado – implicou a definitiva penúria das contas externas brasileiras e a queima das reservas nacionais, ambas já altamente comprometidas com a crise desencadeada a partir de 1979. A irreversibilidade do quadro e a intransigência dos bancos comerciais até finais de 1982 levaria o Brasil a realizar um acordo de reestruturação da dívida externa e de financiamento com os bancos comerciais. Acordo esse que se daria atrelado à assinatura de um acordo de estabilização com o FMI e que passaria a vigorar já nos primeiros dias do ano de 1983.

Durante o biênio 1983-1984, o Brasil aprofundaria seu ajuste recessivo com efeitos desastrosos para o crescimento da economia e níveis de desenvolvimento sociais, sem que para o problema do endividamento e da aceleração inflacionária se avistasse no mínimo uma luz no final do túnel. Antes de prosseguirmos na análise do processo econômico implementado a partir da assinatura do acordo de estabilização com o FMI e da reestruturação e financiamento com os bancos privados em 1983, faz-se necessário apresentar algumas questões relacionadas à dinâmica operacional dos bancos e do próprio Fundo para sustentar nossa argumentação nas páginas que seguirão.

Tratava-se de obrigação indiscutível e indispensável a assinatura de um programa de estabilização com o Fundo Monetário Internacional para um país pleitear qualquer

negociação de reestruturação da dívida com os bancos comerciais e Clube de Paris. Nesse período de crise financeira generalizada, a relação de cooperação do Fundo com as instituições financeiras privadas se apresentou de forma altamente visível. De instituição voltada a acudir países com problemas de desequilíbrio externo sem que se precisasse incidir sobre os níveis de crescimento e emprego globais, como previsto nos artigos de seu acordo de fundação[110], o FMI passaria a atuar na contra-mão de suas atribuições através da imposição de políticas recessivas para que os países endividados pudessem (ou fossem obrigados a) manter o pagamento integral do serviço de suas dívidas. As condicionalidades impostas nos programas tinham justamente o objetivo de assegurar a realização dos objetivos macroeconômicos estipulados, que se centravam na drástica contenção da expansão da economia.

O pagamento integral, o ajuste como "obrigação exclusiva[111]" dos devedores, assim com o tratamento caso a caso são três outras características marcantes do modelo de renegociação e reestruturação econômica dos anos oitenta. O alívio de dívida, prática recorrente em períodos de crise generalizada, não entrou na agenda de negociações dos anos oitenta. A imperiosa necessidade de estabelecimento de programas de ajuste nos países devedores acabaria deprimindo os números econômicos internos e condicionando as políticas econômicas ao pagamento do devido (Haggard e Kaufman, 1989). É importante ressaltar que nos anos posteriores a crise da virada da década, uma parte fundamental dos desequilíbrios externos dos países periféricos estava atrelados ao cenário econômico-comercial dos anos setenta e oitenta. A estagnação nas grandes economias e a queda vertiginosa dos níveis de comércio, visualizáveis na tabela 12, assim como a deterioração dos termos de intercâmbio com a queda dos preços das

---

[110] INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of Agreement of the International Monetary Fund.** Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm.

[111] O tema da impossibilidade do FMI "obrigar" os países superavitários a expandir seu crescimento para promover alguma estabilidade nas contas de terceiros (países em déficit crônico) se mostrou controverso já nas reuniões para a constituição da instituição. Buscamos apresentar tal problemática no capítulo inicial.

commodities e aumento da inflação no primeiro mundo tiveram impacto direto nas contas externas dos países em desenvolvimento. A estagnação acentuada nos países endividados e os recursos provenientes do desempenho exportador desses países acabariam resultando num maior abastecimento dos bancos comerciais internacionais, com a manutenção da transferência de recursos dos países do Sul para as economias do Norte.

Tabela 12
Indicadores chave da economia mundial (1979-82)

Indicadores	1979	1980	1981	1982
Variação do comércio mundial (volume)	6.5	1.5	0.0	-2.0
Variação do PIB nos países industrializados	3.2	1.3	1	-0.2
Desemprego nos países industrializados	5.0	5.6	6.5	8
Inflação nos países industrializados	7.3	8.8	8.6	7.5
Variação do PIB PEDs* importadores de petróleo	4.2	5.0	2.2	2.0

Fonte: World Bank. **World Development Report**, 1983.
* Países em desenvolvimento.

O *Extend Fund Facility,* criado em 1974 com o objetivo de financiar programas de ajuste estrutural em países deficitários, fora estruturado a partir da concepção de que o desequilíbrio das contas externas na periferia estaria atrelado às inconsistências das políticas econômicas implementadas nesses países. Portanto, tratava da implementação de políticas visando atacar os desequilíbrios internos gerados pela presença e interferência do Estado na economia. Essa interferência entendida como penosa ao desenvolvimento e estabilidade se daria através da política monetária, da regulação das atividades produtivas e preços, que produziriam efeitos diretos nas contas externas. As condicionalidades impostas ao país teriam a função de introduzir os mecanismos catalisadores (e mesmo de implementação) das reformas “sugeridas” e entendidas pelo

Fundo como positivas para o alcance do equilíbrio externo e desenvolvimento estável (Joshep, 2000; Babb, 2003, Bueno 2006, Kulgemas, 2007).

O FMI, nesses casos, se utiliza de dois mecanismos, um para implementar o receituário, e outro para acompanhar, supervisionar e avaliar as políticas adotadas pelos países. Os **objetivos** ou **metas de política econômica** são exatamente os compromissos realizados pelos países no que se refere à implementação de determinadas políticas econômicas, estipuladas de acordo com os preceitos do Fundo e acordadas via compromisso estabelecido mediante a emissão das famosas Cartas de Intenções. Os **critérios de desempenho,** que podem ser considerados o ponto alto e mais controverso dos acordos de estabilização, se referem aos números macroeconômicos estipulados pelo Fundo para serem alcançados e seguidos pelos países. Em Marques (1986), encontramos uma sistematização dos critérios de desempenho utilizados pelo Fundo que seriam: tetos para necessidades de financiamento e déficit operacional do setor público não financeiro; teto para o crédito doméstico líquido das autoridades monetárias; teto para o déficit global do balanço de pagamentos (medido pela variação nas reservas internacionais liquidas das autoridades monetárias); teto para os desembolsos líquidos da dívida externa; piso para a taxa de desvalorização cambial. No caso específico dos *Extend Fund Facility,* esses indicadores são estabelecidos para um prazo de três meses com aferição detalhada pelos técnicos da instituição. A tenacidade dos critérios e a relação direta do seu cumprimento com os desembolsos dos recursos disponibilizados aos países davam a tal mecanismo o poder real de sanção ao Fundo.

5.2.1. A Renegociação em 1983-84: os acordos com credores e FMI:

Nos últimos dias do ano de 1982 o Brasil anunciou o fechamento de um acordo para implementação de um programa de ajuste com o Fundo Monetário Internacional e que já havia submetido à avaliação e tido aprovado pelos bancos credores um acordo para implementação de um programa de financiamento e reestruturação da dívida para o ano de 1983[112]. Esse programa era composto de quatro partes, que se denominaram *projetos.* Cada um desses projetos seria coordenado por uma grande instituição financeira estabelecendo valores, metas e critérios a serem a implementados e adotados pelas agências durante o ano. Os 4 projetos estabelecidos no Telex enviado pelo governo brasileiro compunham o acordo com os bancos credores e se tornariam uma espécie de padrão para as negociações entre o Brasil e a comunidade financeira internacional nas fases seguintes. A primeira fase, iniciada com as negociações do final de 1982, abarcaria o ano de 1983, como apresentaremos adiante. Já em meados desse mesmo ano, sob as pressões econômicas internas da insuficiência do acordo e das condicionalidades do Fundo se daria início às conversações para implementação da Fase II, que compreenderia o ano de 1984. Ao final de 1984, a situação se transformaria. O bom resultado externo do país e a incapacidade de se ajustar internamente, como determinado pelo FMI, colocaria a relação entre o Fundo e o governo militar em crise, que culminaria no cancelamento do Acordo sem que fosse implementada a Fase III da negociação com os bancos credores, que vigoraria já sob o governo civil.

---

[112] O governo brasileiro interrompeu o pagamento de juros e amortizações nas primeiras semanas do ano de 1983 como forma de pressionar a conclusão dos acordos com os bancos credores, entretanto, tal medida não seria considerada como uma moratória.

No período de vigência do *Extend Fund Facility* entre Brasil e FMI o governo enviou sete cartas de intenções[113], solicitou dois *waivers* e três modificações de critérios de desempenho, assim como teve suspensos os desembolsos por duas vezes. A complexidade da relação demonstra, por um lado, a impossibilidade do país de se adaptar às prescrições do Fundo[114] e a rigorosidade da instituição no estabelecimento de seus parâmetros (Bacha, 1986; Marques, 1986; Oliveira, 1993).

O acordo da Fase I de negociações compreendia os 4 projetos acertados com os bancos credores e a implementação do acordo ampliado com o FMI, que além de coordenar as relações com os bancos comerciais se responsabilizaria por disponibilizar recursos da ordem de US$ 1,7 bilhão, sob a condição, já enfatizada, de monitoramento da política econômica nacional. A solicitação de acesso aos recursos do Fundo, descrito na passagem que segue, e as condicionalidades estão expressas na documentação referente ao acordo na 1ª Carta de Intenções enviada pelo Brasil em 06/01/1983 e no memorando técnico de entendimento entre as partes[115].

> (...) o Governo do Brasil, pela presente, solicita acesso aos recursos financeiros do Fundo Monetário Internacional no valor equivalente a 450% da quota do Brasil, ao ampara da primeira 'tranche' de crédito e no âmbito de um acordo ampliado por um período de três anos. O Governo do Brasil solicita também acesso máximo aos recursos financeiros do Fundo, ao empréstimo compensatório para queda nas exportações e a empréstimo para financiamento de estoques reguladores.

---

[113] Cronologia das cartas: 06/01/1983; 24/02/1983; 15/09/1983; 14/11/1983; 15/03/1984; 28/09/1984; 20/12/1984; A sétima não chegou a ser avaliada pelo Fundo.

[114] Alguns autores como Paulo Nogueira Baptista Jr, Edmar Bacha, Joseph Stiglitz, dentre outros, afirmam também que a metodologia utilizada pelo Fundo era inapropriada para tratar da economia brasileira, em especial no que se refere à problemática da inflação. Os próprios técnicos da instituição não estariam aptos para compreender a dinâmica inflacionária do país. Entretanto, essas questões, de caráter estritamente econômicos não serão tratadas nessa dissertação.

[115] Os documentos citados e as demais cartas enviadas pelo Brasil ao Fundo Monetário Internacional nos anos de 1983 e 1984 e os documentos emitidos pela instituição estão em: BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Brasil: Programa Econômico – ajustamento interno e externo**

Os valores solicitados pelo Brasil ao FMI nas condições citadas seriam US$ 1,6 bilhão pelo *Extend Fund Facility,* US$ 50 milhões sob a forma de crédito de reserva de segurança, US$ 460 milhões de empréstimo compensatório para queda das exportações e US$ 280 milhões de reserva de estoque. Por outro lado, os projetos acordados com os bancos comerciais seriam:

Tabela 13:

Projetos aprovados entre o governo brasileiro e bancos credores

Projeto 1: Novos empréstimos em Moeda, "dinheiro novo".
▪ Formalizado com o Acordo *Credit and Guaranty Agreement* em 25/02/1983. ▪ Consistia na liberação de novos empréstimos na ordem US$ 4,4 bilhões para o Brasil no ano de 1983, para pagamento de juros que venciam no mesmo ano. Esse projeto seria coordenado pelo *Morgan Guaranty* e participariam dele 176 bancos credores. Os recursos seriam liberados em 4 parcelas a tomadores internos, se privados devidamente especificados pelo Banco Central do Brasil, nos meses de **março, junho, setembro, dezembro.**
Projeto 2: Amortizações da Dívida de 1983.
▪ Formalizado com o Acordo *Deposity Facility Agreement* em 25/02/1983. ▪ O Projeto estipulava o refinanciamento das amortizações dos empréstimos de médio e longo prazos devidos pelo Brasil (e agentes privados) com vencimento no ano de 1983. Coordenado pelo Citibank previa o refinanciamento de US$ 4,6 bilhões do total de US$ 7,2 bilhões devidos pelo prazo de 8 anos.
Projeto 3: Linhas de Crédito de Curto Prazo Relacionadas ao Comércio – linhas de crédito interbancário relacionadas ao crédito comercial.
▪ Não houve acordo formal. Os compromissos se deram através de um *Commitment Telex* do Banco Central do Brasil. ▪ Manutenção dos níveis de 30/06/1982 dos créditos comerciais ao Brasil, através da renovação do valor para o ano de 1983. Valor alcançado de aproximadamente US$ 10 bilhões. Essas linhas tinham a função de fornecer crédito comercial ao país, através de depósitos em bancos brasileiros operando no exterior, para financiar importações brasileiras. Coordenado pelo *Chase Manhattan.*

Projeto 4: Linhas de Crédito para Bancos brasileiros no Exterior – linhas de crédito interbancário.
▪ Não houve acordo formal. Os compromissos se deram através de um *Commitment Telex* do Banco Central do Brasil. ▪ Manutenção das linhas de crédito interbancárias ao país. Rolagem de US$ 9,4 bilhões de recursos aplicados em agências de bancos brasileiros operando no exterior. Coordenado pelo Bankers Trust.

Elaborado pelo autor com dados de: Banco Central (2003); Brasil (1982); Bacha e Malan (1989); Carneiro e Modiano (1990); Beluzzo; Almeida; Biasoto Jr (1991).

Um ponto central para a compreensão da relação entre os atores envolvidos nesse processo de renegociação (FMI, bancos credores e governo brasileiro) e que corrobora a idéia de uma cooperação entre o FMI e bancos privados está na condição estabelecida entre a liberação das *tranches* do Fundo – condicionadas à observância dos critérios de desempenho – com a liberação, por parte dos bancos, das parcelas do Projeto I. Por sua vez, as 4 *tranches* do FMI, datadas para **março**[116], **maio, agosto** e **novembro** de 1983 antecedem exatamente em um mês as datas estabelecidas com os bancos credores. Os critérios de desempenho eram determinados assim para os meses de março, junho, setembro e dezembro. O cumprimento das metas estabelecidas determinava a liberação da parcela estipulada para o mês seguinte.

Os critérios de desempenho "acordados" entre FMI e Brasil passaram a impor sérias restrições à economia brasileira. O acordo aprofundou ainda mais as metas estabelecidas pelo Brasil no *Programa para o Setor Externo no de 1983.* Na 1ª Carta de Intenções o governo brasileiro estabeleceria como metas a redução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos para um máximo de US$ 7 bilhões, o que equivaleria a 2% do PIB estipulado para o ano. Pelo lado doméstico o governo ainda se

[116] O mês de março é exceção, pois trata-se do início do programa e momento de necessidade emergencial de financiamento por parte do governo brasileiro para lidar com o volume de atrasados que se acumulavam. Dada a baixa das reservas e o atraso na implementação do acordo o Brasil, inclusive, suspendeu o pagamento de amortizações até o encerramento das negociações.

comprometeria a reduzir a inflação, ampliar a receita do Estado e a reduzir os gastos públicos[117]. As metas acordadas são apresentadas no *Memorando Técnico de Entendimento,* definindo as variáveis e o modelo de relacionamento entre o governo e a instituição. No primeiro memorando foram estabelecidas metas e a forma de aferição que prevaleceriam sem grandes alterações para o restante da negociação.

As dificuldades relacionadas à queda das exportações com peso real na balança comercial nas primeiras semanas do ano de 1983 fez com que o governo brasileiro abandonasse à política de desvalorizações graduais e impusesse uma nova maxidesvalorização do Cruzeiro de 30%[118] em fevereiro. Com essa alteração fundamental na política macroeconômica brasileira, as metas estabelecidas na 1ª carta de intenções ficariam completamente comprometidas. Antes mesmo de o documento ser avaliado pelo Fundo, o Brasil enviou um adendo, que configuraria a 2ª carta de intenções do Brasil datada de 24/02/1983. Nessa segunda carta o governo avalia os efeitos da maxidesvalorização e solicita uma nova avaliação dos objetivos de política macroeconômica e novas metas[119]. Após a avaliação definitiva do acordo – do adendo – foram assinados os Projetos I e II e liberados, em março, os recursos deles provenientes e a primeira *tranche* do FMI. Entretanto, o Brasil encontraria problemas para materializar os acordos dos Projetos III e IV, o que passaria a implicar em perdas de reservas e atrasos nos pagamentos de juros. Nesse mesmo momento, o Brasil não conseguiria atender as metas estabelecidas para os meses de maio e junho.

O não cumprimento das metas estabelecidas para o setor interno da economia já para o mês de março – mais precisamente déficit orçamentário e criação de crédito interno – implicou a suspensão das próximas parcelas do desembolso total do Fundo,

---

[117] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Op. Cit.*

[118] Juntamente com a maxi, o governo apresentou um pacote de medidas econômicas que previam políticas de incentivo às exportações.

[119] BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Op. Cit.*

sendo o primeiro deles previsto para o mês de maio. Como estabelecido no Acordo com os bancos credores, os desembolsos do Projeto I também foram paralisados até que o governo entrasse novamente em acordo com o Fundo e se comprometesse a retomar plenamente o programa de ajustamento. O período que compreendeu a suspensão dos recursos e a aceitação de um novo documento brasileiro foi marcado pela instabilidade e aumento vertiginoso das transferências de recursos ao exterior. O pagamento dos juros e amortizações passaria a depender exclusivamente dos saldos provenientes das exportações brasileiras.

> "No segundo semestre de 1983, as autoridades econômicas brasileiras se convenceram do irrealismo de dois supostos presentes na estratégia de negociação da crise da dívida. Em primeiro lugar, o monitoramento da economia não seria, como se julgava, flexível no tocante aos critérios de desempenho, o que passou a se constituir numa área de atrito constante com o FMI e bancos credores. De outro lado àquela altura, já estava completamente desmentida a tese de que a paralisação do mercado financeiro internacional seria temporária" (Belluzzo, Almeida, Biasoto Jr, 1991: 80)

Se pelo lado doméstico o Brasil não foi capaz de alcançar as metas estabelecidas no acordo, no que se refere aos critérios estabelecidos para o setor externo da economia os resultados forma positivos. O superávit comercial expressivo de US$ 6,5 bilhões ao final do ano de 1983, ainda mais se comparado com os anos anteriores, possibilitou que o país ampliasse, mesmo que irrisoriamente, as suas reservas cambiais. Apesar da melhora na balança comercial não ter correspondido exatamente aos objetivos anunciados – melhoria das exportações foi menor que o esperado, enquanto as importações caíram mais que o esperado – esta representou certo alívio nas contas externas para retomada das negociações.

Em setembro o governo brasileiro já havia retomado as negociações com o Fundo e no mesmo mês emitira a 3ª carta brasileira ao *board* do FMI, na qual buscava explicitar as políticas que seriam empreendidas visando a realização das metas para o setor

doméstico[120]. Entretanto, as metas estabelecidas pelo Brasil se baseavam na aprovação da nova lei salarial (Decreto-lei 2.045) que previa a desindexação salarial para outubro do mesmo ano, mas que, apesar de lida no Congresso, acabaria vetada. Dessa forma fez-se necessário a emissão de uma 4ª Carta em 14/11/1983, que saiu como um adendo à 3ª. Já em meados do ano de 1983, havia mostras da insuficiência do programa estabelecido com os bancos comerciais, tendo assim início novas conversações para o estabelecimento da Fase II de negociações. Entretanto, durante esse processo de divergências e incapacidade de formalização do acordo com o FMI, as negociações para a implementação da Fase II, já iniciadas no meio do ano, se faziam prejudicadas.

Após a aceitação da proposta brasileira, foi possível lançar definitivamente as negociações para a implementação da Fase II. Os termos fundamentais do acordo para o ano de 1984 permaneceram semelhantes aos da Fase I, mantendo-se a proposta de divisão dos 4 projetos acordados em 1983. Dadas as inconsistências da Fase I, algumas alterações foram implementadas. Os mesmos projetos seriam renovados com valores distintos.

- Projeto A: Aporte agora de US$ 6,5 bilhões em recursos novos.
- Projeto B: Refinanciamento de amortizações no valor de US$ 5,4 bilhões para o ano de 1984.
- Projeto C: Renovação das linhas de crédito comerciais de curto prazo no valor de US$ 9,8 bilhões.
- Projeto D[121]: Manutenção de US$ 5,4 bilhões em linhas interbancárias.

---

[120] "*As mudanças nas políticas de preços e de salários (...) produzirão melhorias nas finanças das empresas estatais (...). Para assegurar a realização dessas medidas [controle dos gastos públicos e redução do déficit governamental], foi reforçado consideravelmente o controle da despesa e modificada recentemente a legislação salarial". A despeito de diversas modificações importantes na lei salarial no princípio deste ano, o sistema de ajustamento salarial automático permaneceu rígido, provocando elevação do desemprego e impedindo redução da taxa inflacionária. A fim de permitir uma situação mais favorável à criação de empregos e possibilitar um substancial declínio da taxa de inflação, o Governo baixou, em 13 de julho de 1983, o Decreto-Lei no. 2.045, que limita o ajuste semestral de salários a 80% da inflação passada. Este Decreto-Lei foi lido no Congresso em 16 de agosto de 1983* (Banco Central do Brasil. *Op. cit*).

[121] Os Projetos III e IV que não foram formalizados durante a Fase I na segunda fase foram com os acordos *Trade Commitement Letter* e *Interbank Commitment Letter.* de 27/01/1984.

As novidades no novo acordo se davam em duas áreas. Por um lado, buscou-se ampliar os envolvidos nas negociações: a incorporação dos países credores, via renegociação da dívida com o Clube de Paris; e a participação dos Eximbanks no financiamento. Nesse mesmo sentido, o Brasil buscou trazer para o centro das negociações outras instituições financeiras internacionais com capacidade de manter um aporte de recursos ao país – coube destaque nesse caso o Banco Mundial. Por outro lado, as restrições às liberdades brasileiras foram ainda mais severas. Nessa nova fase, a inter-relação entre as condicionalidades do Fundo e a liberalização dos recursos por parte dos bancos se tornou ainda mais severa, uma vez que passaria a abranger os projetos III e IV ou C e D.[122]

A 4ª carta de intenções alterou alguns critérios estabelecidos nas negociações anteriores, mas já em dezembro houve descumprimentos de metas e novos atrasos, o que impossibilitou a implementação da Fase II ainda no final de 1983. Somente após a concessão de um *waiver* pelo Fundo para os critérios não cumpridos na 4ª carta e aprovação de uma nova (5ª Carta) que os recursos passaram a ser disponibilizados em março de 1984[123].

A tabela a seguir apresenta uma sistematização das condicionalidades e dos critérios de desempenho impostos pelo FMI ao Brasil e os resultados aferidos pela instituição.

---

[122] Passaria a haver a possibilidade de suspensão dos projetos 3 e 4 caso houvesse atrasos no repasse dos valores do projeto 1. E caso os créditos previstos nos projetos 3 e 4 caíssem para um valor menor a 90% do previsto os bancos do projeto 1 estariam desobrigados a continuar o financiamento.

[123] Em setembro o Brasil solicitou ao Fundo, através da emissão da 6ª carta de intenções, a revisão de alguns pontos do acordo dado o descompassa nas pressões inflacionárias.

Tabela 14:
Condicionalidades (metas para o setor externo e interno) e resultados obtidos[124]

Reservas Internacionais[125] em US$ bilhões							
Período	**Cartas de Intenção**						**Resultado**
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	**Observado**
1983							
Março	-1,5						-1,6
Junho	-1,5						-1,8
Setembro	-0,7	-3,1					-2,8
Dezembro	0	0					-3,2
1984							
Março				0,1	1,7		2,7
Junho					2,7		4,2
Setembro					3,7	5,1	5,8
Dezembro					4,3	5,7	7
Crédito Doméstico Líquido em CR$ bilhões							
Período	**Cartas de Intenção**						**Resultado**
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	**Observado**
1983							
Março	4050	6150					7415
Junho	4650	6950					9895
Setembro	5150	7550	5600				5417
Dezembro	5800	8300	3540	3540			6685
1984							
Março				3300	5350		4365
Junho					4550		3105
Setembro					2800	1600	429
Dezembro						-50	-859

[124] As metas estabelecidas para o setor externo são compostas ainda pela variável *empréstimo externo.* No que se refere às condicionalidades impostas ao setor público (metas estabelecidas para o setor interno) há um segundo requisito, o *déficit operacional.* Entretanto, optamos por expor na tabela apenas as variáveis *reservas internacionais* e *empréstimo para o setor público* por as considerarmos, juntamente com a variável *crédito doméstico líquido,* suficientemente ilustrativas da evolução econômica e da relação do país com as metas estabelecidas. O déficit operacional, ainda, só passou a integrar as variáveis a partir da 4ª Carta de Intenção.

[125] A medição da variação na posição de reservas internacionais líquidas das Autoridades Monetárias (Banco Central do Brasil e Banco do Brasil) funciona como variável de aferição do *objetivo global do balanço de pagamentos.*

Empréstimo para o Setor Público em CR$ bilhões							
Período	**Cartas de Intenção**						**Resultado**
	1a	2a	3a	4a	5a	6a	**Observado**
1983							
Março	1200	2200					3578
Junho	3200	5000					8334
Setembro	5000	6600	14900				13263
Dezembro	7000	8800	19350	24600			22386
1984							
Março				11750	11750		9686
Junho					23750		23648
Setembro					35500	44500	45466
Dezembro						67800	79328

Adaptado de Bastos (1985); Oliveira (1991) e BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Brasil: Programa Econômico – ajustamento interno e externo**

O cenário econômico em 1984 apontou melhoras significativas. O mega-superávit comercial de US$ 13 bilhões do ano daria maiores poderes de manobra para o país. O crescimento do Produto Interno Bruto em 5,7%, com crescimento industrial da ordem de 7%, acompanhado de um crescimento significativo das exportações e queda nas importações foram resultado de uma série de transformações na economia internacional e principalmente do processo de transformação produtiva brasileira. A recuperação do crescimento econômico nos Estados Unidos e queda nos preços do petróleo, por um lado, e a maior participação de bens industrializados de maior valor agregado na pauta de exportações do Brasil aliado à excelente performance da produção de energia domesticamente, com destaque para a extração de petróleo, por outro, impulsionaram a estabilidade das contas externas no país a partir de 1984. Os ótimos resultados externos, que incluem ainda o aumento das reservas internacionais (que alcançaram em 1984 quase US$ 12 bilhões) ultrapassaram as expectativas do Fundo, mas seus efeitos em termos de confiabilidade foram minimizados com o descumprimento das metas para o setor interno, mesmo com a alteração de alguns tetos.

No final do governo militar o Brasil iniciou conversações com o *Bank Advisory Commitee for Brazil*[126] para dar processo a uma nova fase de negociação, desta vez pautada por novos critérios. Dados os bons resultados externos do país e a melhora da situação internacional com a queda dos juros, dos preços do petróleo e a politização do tema da dívida com a criação do Consenso de Cartagena, o Brasil iniciaria negociações visando uma reestruturação plurianual da sua dívida com os bancos credores aos moldes do que ocorrera com o México. A Fase III das negociações se fundamentaria na reestruturação de US$ 43,5 bilhões da dívida brasileira com vencimentos previstos entre 1985 e 1991. Sem a necessidade de entrada de novos recursos, solicitava-se a renegociação dos débitos existentes com o Clube de Paris, a maior participação do Banco Mundial no financiamento das contas externas do Brasil, assim como acesso progressivo do Brasil ao mercado voluntário de crédito.

> "A novidade não deveria, entretanto, representar mudança profunda nos termos das negociações encaminhadas até então. As economias endividadas deveriam arcar com o ônus da crise do endividamento e para tanto, precisavam formular suas políticas econômicas internas tendo como objetivo central gerar recursos para honrar o pagamento de juros e, num segundo momento, uma parcela do principal da dívida." (Belluzzo, Almeida, Biasoto Jr, 1991:91)

A interrupção do Acordo com o Fundo, antes da avaliação da 7ª carta, que continha os critérios para os três primeiros meses de 1985, ocasionado pelo não cumprimento das metas estabelecidas para o final de 1984 e início de 1985 e outros fatores impediram a continuação das negociações para a reestruturação plurianual. A transição política, dado o baixo comprometimento do Presidente já eleito Tancredo Neves em assumir o programa de reestruturação estipulado por Pastore, e os contínuos descumprimentos de metas estipuladas pelo FMI pelo governo brasileiro, que levaram

[126] Grupo de bancos credores do Brasil criado com o objetivo de agilizar as negociações e dar um padrão às relações do governo brasileiro para com os bancos,

inclusive à suspensão do acordo com o Fundo, dificultaram as negociações e fizeram com que elas se mantivessem paralisadas até a entrada do novo governo.

A suspensão do acordo de financiamento ampliado com o FMI, os resultados positivos das contas externas do Brasil em 1984 e a transição política abririam uma nova fase nas negociações da dívida brasileira. A visível improdutividade das negociações visando a solução do problema da dívida, que após quatro anos (dois sob a supervisão do FMI) de recessão e transferência de recursos ao exterior só fez aumentar o montante devido sem que houvesse sinais de restabelecimento dos fluxos voluntários de crédito ao país, levavam ao descontentamento interno e a debates sobre os rumos das negociações. O ano de 1986 ainda reservaria novas reviravoltas nas negociações, algumas "vitórias" ao governo brasileiro e, novamente, colocaria o Brasil numa nova encruzilhada que desembocaria na moratória de 1987.

Tabela 15
Quadro comparativo
Acordos de Renegociação com os Bancos Comerciais

Itens	**Fase I 1983**	**Fase II 1984**	**Fase III Minuta 1985**	**Acordo 1985-86**
Dinheiro "novo"	US$ 4,4 bi	US$ 6,4 bi	Nenhum	Nenhum
Amortizações e reescalonamentos	US$ 4,3 bi	US$ 5,4 bi	US$ 44,0 bi	US$ 15,7 bi
Prazo de consolidação	1 ano	1 ano	7 anos	1 ano
Prazo Total	8 anos	9 anos	Até 16 anos	7 anos
Carência	2,5 anos	5 anos	7 anos	5 anos
Pagamentos de principal	Nenhum	Nenhum	US$ 10,4 bi	Nenhum
Taxa de referência	LIBOR ou *prime*	LIBOR ou *prime*	LIBOR	LIBOR
Spreads	2 1/8% a.a.	2% a.a	1 1/8% a.a.	1 /8% a.a.
Flat fee (taxa fixa)	1 ½ % a.a	1% a.a.	Nenhuma	Nenhuma
Fundo Monetário Internacional	EFF	EFF	EFF e monitoramento até 2000	Artigo 4o.

Adaptado de Banco Central do Brasil (2003). **Dívida Externa Brasileira**

5.2.2. O papel do financiamento do Banco Mundial

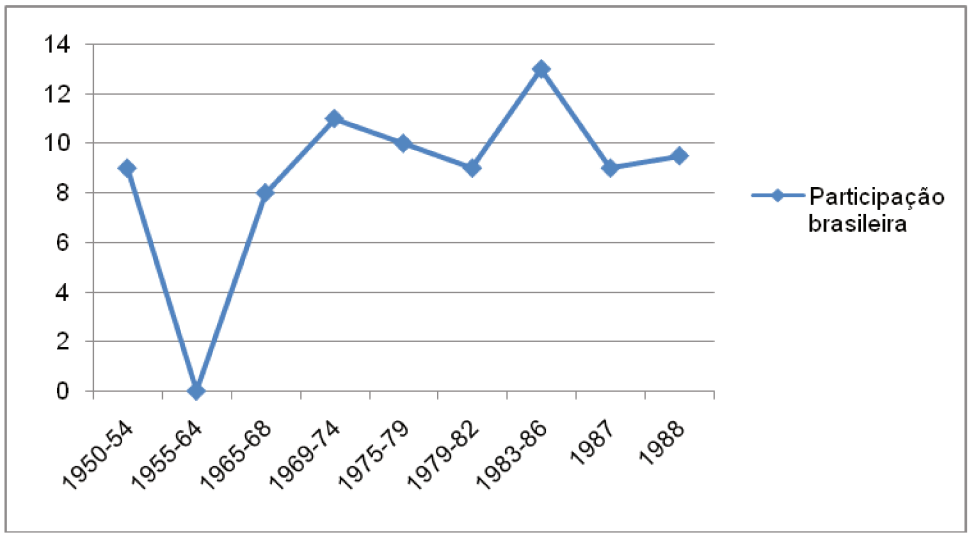
O Brasil, em relação ao continente americano, foi o país que contou com maior participação nos recursos disponibilizados pelo Banco Mundial desde a década de cinqüenta, quando os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos passam a ter acesso aos recursos do Banco[127]. A forma de atuação do Banco Mundial e a própria configuração de seus programas de financiamento responderam historicamente às transformações nas relações econômicas e estratégicas internacionais, especialmente dos Estados Unidos, principal mantenedor da instituição e com poder de veto nas decisões do Banco. A relação do Banco Mundial com o Brasil se deu nos marcos das transformações operadas e instituídas no seio do Banco desde os primeiros projetos aprovados para o país. Na década de oitenta, a emergência de um novo modelo teórico-ideológico nos enfoques e nas políticas do Banco resultariam em mudanças nas concepções da instituição, como buscamos retratar no capítulo 3. Essas mudanças implicariam modificações tanto nos setores financiáveis como nas relações do Banco com os países.

No período de industrialização acelerada no Brasil e de maior crescimento econômico, as áreas de infra-estrutura, em especial de produção e distribuição de energia, transporte, insumos, agricultura e programas de incentivo à industrialização foram amplamente privilegiados. Nas primeiras décadas de atuação do Banco, a questão da modernização via industrialização e urbanização concentrou as concepções e ações do Banco. Durante a execução do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, além das áreas prioritárias citadas, o Brasil buscou atuar, através dos programas de financiamento do Banco Mundial, em programas de integração de desenvolvimento

[127] Como salientado no capítulo 3, as primeiras atividades do Banco Mundial se concentraram na implementação de programas voltados à reconstrução européia.

regional. Programas como o POLA-AMAZONIA; Programas de Áreas Integradas do Nordeste; Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal; Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília foram aprovados e implementados na gestão Geisel (Gonzales,1990).

Gráfico 5
Participação do Brasil no acesso aceso a Recursos do Banco Mundial (1950-88) em %



Fonte: MASON, ASHER, 1973, GONZALES, 1990; World Bank. **Annual Report**

A crise da dívida latino-americana inaugurou uma nova fase nas relações do Banco com os países endividados, inclusive com o Brasil. Por um lado, uma nova concepção relacionada ao próprio tema do desenvolvimento passaria a determinar as políticas do Banco. Por outro, na área estritamente operacional da instituição, novos modelos de programas seriam implementados para conceber os novos preceitos teóricos da instituição, dando maior acesso do Banco às estruturas políticas e institucionais dos países endividados. O entendimento sobre as causas da crise e do não-desenvolvimento

nas economias do Sul, como apresentado no capítulo 3, passaria a subsidiar teórico e metodologicamente os programas do Banco.

A natureza estrutural da crise da dívida, desencadeada e a aprofundada pela falência do modelo de industrialização latino-americano intrinsecamente desestabilizador, na concepção do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, demandaria políticas de ajuste estrutural para corrigir as inconsistências e artificialidades dessas economias. A partir desse momento, as ações e programas do Banco Mundial se concentrariam nesse sentido.

Também nesse momento, a facilidade e agilidade dos financiamentos de desembolso rápido viriam a com a finalidade de atender as demandas por estabilidade imediata dos balanços de pagamentos dos países que tiveram perdas com o fechamento do sistema de crédito privado. Entretanto, os financiamentos do Banco Mundial passariam a ser atrelados mais firmemente ao monitoramento da alocação e emprego desses recursos, através dos programas de políticas setoriais e também com os programas de ajuste estrutural[128]. Essas modalidades de empréstimos possibilitariam a maior participação e possibilidade de monitoramento do Banco nas políticas dos países em crise.

A captação dos recursos complementaria os financiamentos externos necessários para o fechamento do balanço de pagamentos, no curto prazo, enquanto as condicionalidades impostas operariam, segundo os argumentos do Banco, uma reestruturação produtiva apropriada ao desenvolvimento sustentável. No segundo semestre de 1982 institui-se o Programa de Assistência Especial, que consistia justamente numa política de ampliação do financiamento e de intervenção política do Banco nos países endividados.

---

[128] Como já afirmado, o surgimento dessas modalidades de empréstimos estão diretamente relacionados à emergência da visão ortodoxo-liberal crítica do modelo de desenvolvimento implementado pelos países em desenvolvimento durante décadas.

O Brasil, com o aumento das dificuldades de financiamento a partir do segundo semestre de 1982 passaria a buscar acesso cada vez maior aos recursos disponibilizados pelo Banco Mundial[129]. A assinatura de dois projetos setoriais em 1983 refletiria os objetivos do país de minorar o peso das restrições externas nas contas do país. Os programas setoriais cumpririam a função de amenizar as contas externas do país, mas, simultaneamente, conduziria o Banco a uma posição de maior destaque na vida política brasileira com a introdução de critérios de condicionalidades macroeconômicas e com a indução de reformas institucionais. Os programas setoriais e os empréstimos para ajuste estrutural[130] consistem em financiamentos com valores livres, mas altamente condicionados. As condicionalidades se referem basicamente à a) políticas comerciais, com incentivos à liberalização; b) política de preços (correção de preços relativos) com a retirada ou minimização de subsídios; c) redefinição do papel do Estado na economia: medidas de desregulação do mercado, privatizações e reformas institucionais.

A suspensão dos desembolsos da segunda *tranche* do FMI e conseqüentemente a paralisação dos repasses dos bancos credores em meados de 1983, com o não cumprimento das metas estabelecidas pelo FMI para o segundo trimestre do ano colocaram o Brasil numa situação de liquidez crítica. A partir desse momento o Brasil iniciou negociações com o Banco Mundial para a assinatura dos dois acordos setoriais[131]

---

[129] Como demonstrado no gráfico 5, o Brasil chegou a receber entre 10 e 13% dos recursos disponibilizados pelo Banco no período 1983-86, ultrapassando o limite máximo permitido de 10% de recursos aportados a um único país.

[130] Foram criados no ano de 1980. Tratava-se de empréstimos para programas – ao invés de empréstimos para projetos – os quais provêem recursos livres em divisas para países em desenvolvimento com problemas estruturais no balanço de pagamentos. Para se candidatar a esses empréstimos, os governos dos países membros devem "*reconhecer a necessidade de formular e introduzir, com urgência, um conjunto de medidas integradas destinadas a ajustar a estrutura das atividades produtivas de suas economias à situação externa marcadamente deteriorada. Em essência, o objetivo dos empréstimos de ajuste estrutural tem sido o de apoiar um programa de mudanças específicas de política e de reforma estruturais com o objetivo de conseguir um uso mais eficiente de recursos...*" (World Bank. **Annual Report**, 1980, citado em Bacha, 1986)

[131] Nas negociações para a implementação da Fase II de renegociação com os bancos credores, o Brasil solicitou formalmente a maior participação do Banco Mundial no financiamento das contas externas do país.

citados. Um voltado à promoção das exportações e o outro direcionado para o setor agrícola. Os dois projetos seriam responsáveis por recursos da ordem de US$ 650 milhões, sendo metade disponibilizada no ano de 1983 e o restante ao longo da execução prevista para terminar em 1987.

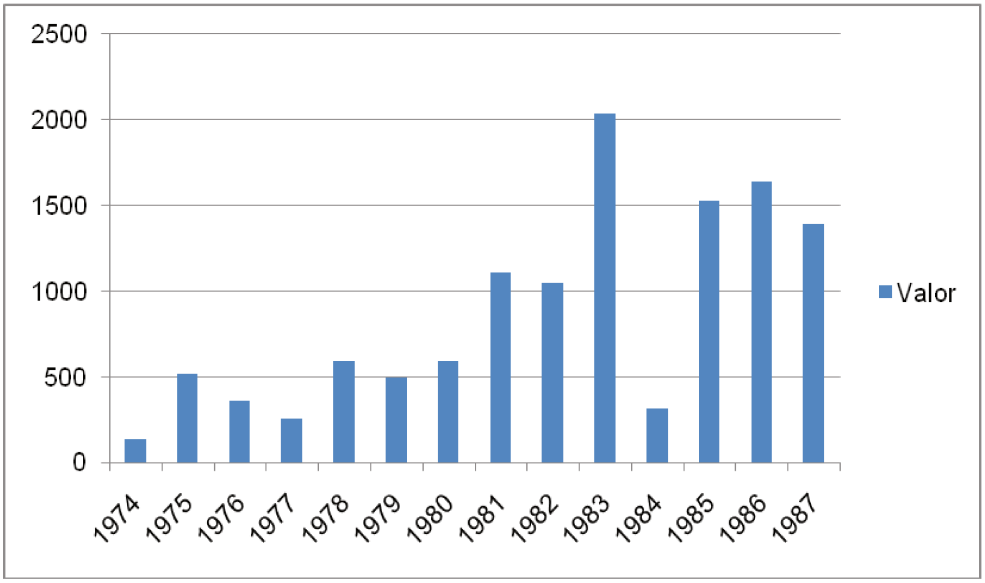
O primeiro programa (*Export Development Project*) assinado em outubro de 1983, no valor total de US$ 353 milhões com maturação até 1987 tinha o objetivo de alterar o regime de *drawback*[132] brasileiro. Buscava-se ampliar as exportações de manufaturas brasileiras através da liberalização das importações sob o regime de *drawback.* As condicionalidades impostas iriam ao encontro dos objetivos traçados pela instituição de liberalizações e reformas. Os principais pontos, sistematizados por Gonzales (1990) seriam: a eliminação da Lei de Similares Nacionais para as importações drawback; independência destas importações do Programa Anual de Importações; concessão de licenças automáticas para as importações elegíveis; redução do tempo de processamento dos requerimentos de permissão das importações elegíveis. Além das reformas de caráter institucional o Brasil deveria se comprometer em ampliar gradativamente suas importações sob o regime de *drawback*.

O programa Setorial para a Agricultura foi subdividido em dois: O Programa do Crédito e das Exportações, no valor de US$ 303 milhões e o Programa de Reforma do Crédito e Comercialização, acordado em US$ 500 milhões. O primeiro assinado em outubro de 1983 e o segundo em junho de 1986. As condicionalidades impostas ao país iam todas na direção da crítica feita pelo Banco ao Programa brasileiro de subsídios a agricultura e tinham o objetivo de eliminar no médio prazo esse programa.

---

[132] O *drawback* é um mecanismo que isenta do pagamento de tributos e taxas, as importações de itens destinados às atividades exportadoras, objetivando, com isto, garantir que a competitividade do produto exportado não seja comprometida pela estrutura tarifária vigente

Gráfico 6
Banco Mundial: empréstimos aprovados ao Brasil (1975-1987) em US$ milhões



Fonte: MASON, ASHER, 1973, GONZALES, 1990; World Bank. **Annual Report**

O Brasil buscou ao longo dos anos após a crise aumentar a participação do Banco Mundial no financiamento de investimentos no país, como se pode perceber no gráfico 6, que apresenta o montante dos valores dos os projetos aprovados ao Brasil até 1987. Juntamente com as dificuldades encontradas ao longo desse período para a implementação de algumas políticas negociadas e para a captação desses recursos[133], o Banco Mundial acabaria responsável por uma quantidade de recursos relativamente baixa para o tamanho das restrições externas impostas ao Brasil. Entretanto, seu papel foi determinante em dois aspectos fundamentais. Por um lado representou uma certa vitória do governo brasileiro no que se refere à pressão exercida nas negociações com o FMI e bancos credores para uma maior participação do Banco no financiamento das contas externas do Brasil[134]. Por outro, os recursos disponibilizados pelo Banco tiveram papel,

[133] Em alguns momentos o Brasil, para não exceder os níveis de expansão monetária doméstica acertada nas cartas de intenções com o FMI se viu impossibilitado de Recber os recursos destinados pelo Banco, já que não poderia fazer uso desses internamente.
[134] Não se deve esquecer que era interesse do Banco Mundial também ter maior participação nesse financiamento e, conseqüentemente, interferir mais profundamente na política econômica

apesar de diminuto, no financiamento nas contas externas brasileiras e em 1983, ano de aprovação dos acordos setoriais e de suspensão dos acordos do Projeto I e das *tranches* do FMI, a participação do Banco teve um impacto razoável no montante do financiamento externo ao Brasil.

5.3. Do Equilíbrio Externo com Instabilidade Interna à Crise Generalizada e Moratória em 1987.

O processo político de transição para a democracia no Brasil é um tema, por si só, altamente complexo e controverso. Inúmeras leituras sobre o processo de flexibilização do regime militar orquestrado pela dupla Geisel-Golbery e de ascensão inevitável de forças democratizantes na sociedade brasileira se confrontam. De todo modo, a eleição de Tancredo Neves em um processo de negociação política no seio das instituições políticas domésticas e de disputa com seu adversário, Paulo Maluf, selou o fim do regime militar. Entretanto, o que "*parecia irônico, e mesmo um jogo amargo do destino, que após o movimento das Diretas Já e da campanha nacional pró-Tancredo, era que coubesse ao ex-presidente da ARENA e do PDS, e não a um político da oposição, conduzir a democratização do país*" (Silva, 1990: 389). A morte prematura de Tancredo levou José Sarney à Presidência. Ao assumir o cargo, Sarney herdou a equipe econômica estabelecida no período de transição ainda sob a chefia de Tancredo.

A equipe que assumiria o comando das principais instituições econômicas do país acabaria por encontrar um cenário de negociação externa conturbado após o rompimento do acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional e a paralisação das negociações com os bancos credores, mas que ao mesmo tempo possibilitaria espaços

---

brasileira.

para ações mais autônomas. A heterogeneidade da equipe econômica estabelecida implicaria logicamente em controversas sobre os rumos a serem traçado para o país e impactaria também sobre as negociações externas do país trazendo dificuldades para a formalização de quaisquer propostas concretas e inequivocamente aceitas.

As pressões sociais derivadas da inoperância das questões do tratamento do endividamento, da aceleração da inflação e principalmente da estagnação econômica vinda desde 1981 reverberavam na situação política, legitimidade e tomadas de decisão do governo, que já nascera com uma legitimidade contestada. O relacionamento com o Fundo Monetário Internacional e a implementação de um novo acordo recessivo com a instituição assumira posição de destaque nos debates sobre os rumos da economia nacional. O Ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, assumira a chefia da pasta econômica e implementara um plano de ação voltado para um controle gradual da inflação através de uma política de austeridade fiscal e corte de gastos públicos.

No que se refere especificamente ao tratamento do problema da dívida externa, o entendimento da nova equipe econômica era de que o Brasil deveria adotar uma política de não confrontação com a comunidade financeira internacional. A política econômica implementada dava sinais de caminhar na direção do padrão fundomonetarista de ajuste ortodoxo. A realização de um novo acordo com o FMI, um acordo *stand-by* de 18 meses, e a manutenção da forma de negociação herdada do “plano Pastore” passariam tomar força no Ministério da Fazenda e na Presidência do Banco Central. A estratégia adotada de relacionamento não conflituoso retomava a tese da possibilidade do Brasil voltar a ter acesso aos fluxos do mercado de crédito privado de forma voluntária. Dadas as divergências e pressões internas, que resultaram na dificuldade de acerto com a instituição, o Brasil firmou um *shadow agreement,* através do qual se comprometia a promover uma política condizente com as premissas fundamentais de estabilidade e austeridade do FMI, o que já vinha ocorrendo, como proveria acesso total às informações

sobre a política econômica adotada e sobre os números macroeconômicos brasileiros (Bacha e Malan, 1988; Belluzzo, Almeida e Biasoto Jr, 1991). Dessa forma,

> "o Brasil não conseguiu formalizar os contratos resultantes da negociação concluída com os credores e foi obrigado a adotar sete períodos de interinidade (*ínterim measures*), de 01/01/1985 a 05/09/1986 (data de efetividade do novo acordo), que nada mais eram do que acertos transitórios com os credores de forma a permitir ao país manter em depósito no Banco Central as obrigações de médio e longo prazos com vencimentos no período e renovação das linhas de crédito dos projetos C e D, de forma a garantir o capital de giro do país, evitando-se, assim, vazamentos de linhas desses dois projetos, em conseqüência das incertezas da negociação (Banco Central, 2003:41).

Essa forma de relação com o Fundo se mantinha, de uma certa forma, dentro do estabelecido no relatório da Comissão do Plano de Governo (COPAG) elaborado para o governo de Tancredo Neves no início de 1985. De acordo com o documento, o novo governo não deveria atuar na direção de rompimento frontal com o Fundo[135]. Entretanto, o documento deixava claro: a inoperância da forma de negociação herdada do regime militar, assim como enfatizava o papel determinante dos choques externos no problema do endividamento brasileiro; o peso das transferências de recursos do Brasil ao exterior nos níveis de crescimento; e a necessidade do país alcançar um novo modelo de negociação, que além de aliviar essas transferências, não determinasse as políticas econômicas a serem implementadas pelo novo governo.

---

[135] *Alternativa no caso será rediscutir com o Fundo os termos das metas de ajustamento, procurando não só estabelecer metas realistas como introduzir novas condicionalidades (...). Esse processo de renegociação deverá ser difícil, mas coloca-se como opção mais adequada do que a simples ruptura com o FMI, com todas suas conseqüências negativas a curto prazo no tocante a ingresso de divisas e aos entendimentos com os bancos credores* (COPAG, 1985:05).

Apesar de se tratar de um trecho longo, cremos ser de extrema importância apresentar literalmente parte de tais argumentos.

1. *No fundamental, a atual crise do balanço de pagamentos do Brasil não se deve a maltratamento dos empréstimos tomados no passado, ao contrário do que aconteceu em outros países.*
2. *(...) não cabe ao país a exclusiva responsabilidade pelo montante atual da dívida: o que devemos hoje ao exterior é pelo menos o dobro caso não tivesse ocorrido, a partir de 1979, a forte deterioração de nossas relações de intercâmbio e a violenta elevação das taxas de juros (...);*
3. *(...) os encargos do ajustamento à nova situação mundial têm recaído exclusivamente sobre nós (...).*
4. *Tal sacrifício* [queda da renda nacional e emprego] *representou a contrapartida da política econômica contracionista destinada a assegurar a transferência líquida de bens e serviços ao exterior mediante a contração da demanda global e uma política agressiva de exportações.*
5. *No contexto da crise de balanço de pagamentos e da política de ajustamento praticada, um custo adicional que merece ser ressaltado refere-se a supervisão da economia nacional pelo Fundo Monetário Internacional. Tal supervisão, baseada em critérios e objetivos estreitos, não só retirou autonomia da política econômica nacional como foi ineficaz quanto aos resultados perseguido de estabilidade de preços e ordenamento financeiro*.
6. *Temos convicção de que o Brasil* ***deve e pode melhorar as condições de negociação de sua dívida externa.*** *A política governamental referente à dívida externa desde 1980 foi essencialmente* ***passiva*** *e não explorou todas as possibilidades de entendimentos mais favoráveis ao país.* (grifo do autor)
7. *(...) não é admissível que um país pobre como o nosso transfira anualmente, durante prazos longos, em torno de 4 por cento de sua renda nacional para o exterior. Do ponto de vista social e político chegou-se ao limite de tolerância aos sacrifícios impostos pelo declínio da renda por habitante e do emprego, simultaneamente com o declínio das despesas sociais do governo, a contração dos investimentos e a desordem financeira e o descontrole da inflação.*

As discordâncias internas e a veemência pelo repúdio ao Fundo em parte significativa da equipe econômica brasileira conseguiram fazer com que o governo mantivesse as missões do FMI afastadas do país[136]. Os bons resultados econômicos e comerciais do ano de 1984 e o apoio dado a uma nova política independentista por parte do governo brasileiro passariam a sustentar a idéia de uma maior autonomia no processo

[136] A oposição em relação ao novo acerto com o FMI se dera com mais veemência no Ministério do Planejamento comandado pelo economista João Sayad e por políticos do PMDB.

de renegociação da dívida externa. Por outro lado, o fracasso da política gradualista de contenção à inflação implementada por Dornelles, que não conseguiu frear a escalada dos números inflacionários desde o início do ano de 1985, também contribui para o enfraquecimento do Ministro. Sua posterior saída do Ministério da Fazenda e a entrada ao cargo de Dilson Funaro, em agosto de 1985, fizeram emergir com força a concepção anti-FMI e o fortalecimento de um novo impulso desenvolvimentista.

Os temas do desenvolvimento nacional e de autonomia e independência internacional passaram a ecoar com mais vigor a partir desse momento. A sociedade brasileira e o governo civil nesse momento, e apoiados pelos resultados da balança comercial, retomaram o debate acerca dos modelos de política de crescimento econômico e implementação de uma política industrial. O empresariado nacional, que ainda sentia os efeitos das políticas recessivas e de ajuste dos anos anteriores, mantivera o apoio à política brasileira de industrialização, assim como passaram a sustentar a plataforma do governo de manter uma relação com o FMI e retomar o processo de renegociação com os bancos comerciais de forma autônoma e soberana (Velasco e Cruz, 1997).

O Ministro Funaro, ao assumir a responsabilidade pelas negociações relacionadas à dívida externa brasileira, passou a adotar uma posição mais enérgica e de enfrentamento baseado na não submissão das políticas econômicas de sustentação do crescimento a ajustes recessivos para a manutenção das transferências ao exterior. Entretanto, deve-se ressaltar que inicialmente o ministro tomou uma posição mais cautelosa em relação à comunidade financeira internacional visando não tencionar as relações de forma precipitada.

O questionamento acerca das formas tradicionais de renegociação adotadas pelo país e dos resultados aferidos ao longo de quatro anos de recessão acabaria levando Funaro a liderar uma espécie de grupo de países endividados. O descontentamento do Ministro e de outros governantes latino-americanos se faria expressar de forma mais

articulada a partir desse momento. A reunião anual conjunta do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, realizada em Seul em outubro de 1985, acabaria representando um marco dessa postura autonomista do país acerca das negociações. Assim como demarcaria a emergência de um novo cenário das relações econômicas globais.

A reunião seria palco para a explicitação das discordâncias entre os países desenvolvidos e a comunidade financeira internacional e para uma maior radicalização do discurso do governo brasileiro. O Brasil se mantinha pressionado a acatar as recomendações do sistema financeiro comercial e, dessa forma, deveria submeter uma proposta para formalização de um acordo de estabilização com o FMI. Entretanto, como descrito no trecho a seguir, a reunião serviria para a exacerbação da critica brasileira e tentativa de se inaugurar uma nova fase de negociação, na qual o Fundo Monetário Internacional não faria parte.

> "Funaro assumiu posição de liderança no grupo dos países endividados, defendendo o esgotamento dos processos de ajuste recessivos. A partir da posição crítica às tradicionais estratégias de ajustes, o Ministro adotou como palavra de ordem a sustentação do crescimento. E, quando as pressões externas começaram a aumentar, reafirmou essa atitude, defendendo a auto-determinação da política econômica. Essa postura mais dura, liderada por Dilson Funaro, ganhou algum respaldo político interno, principalmente por setores progressistas no âmbito parlamentar (Baer, 1989:199)."

Por outro lado, a reunião acabaria marcada pela revisão da política norte-americana para a crise, com a tentativa de estabelecer outros parâmetros para o tema do endividamento externo. O governo norte-americano adotou um conjunto de medidas visando reaquecer sua economia, o que ocasionou impactos diretos nos níveis globais de produção e comércio. Ao mesmo tempo, o governo dos Estados Unidos passara a assumir maiores compromissos com o tema específico da dívida, tendo no lançamento do

Plano Baker, pelo Secretário do Tesouro norte-americano, o ponto mais alto. O Plano viria a se constituir como uma espécie de resposta à lentidão do problema da dívida do terceiro-mundo e traria novas concepções para o tratamento do tema[137].

Nas últimas semanas de 1985, o governo apresentou uma proposta ao comitê de assessoramento dos bancos credores para retomar as negociações, mas sem que houvesse a participação do FMI. Basicamente, a proposta consistia na a) manutenção dos níveis estabelecidos nos Projetos III e IV (C e D); b) uma renegociação plurianual das amortizações; c) redução dos *spreads*; d) e, como não haveria supervisão do FMI, o governo se comprometeria fornecer as informações necessárias como estabelecido no Artigo 4º do Fundo[138] (tabela 15). A relutância por parte dos bancos comerciais e, principalmente, do Clube de Paris em aceitar uma renegociação de tamanha importância sem que o governo brasileiro implementasse um plano de estabilização com o aval e supervisão do Fundo dificultou seriamente as negociações. O acordo acabaria sendo postergado, estendendo as negociações para o ano seguinte.

O início do ano de 1986 seria marcado pelo entendimento do governo brasileiro com os bancos comerciais e pela implementação de um plano heterodoxo de controle inflacionário: o Plano Cruzado. No que se refere às questões relacionadas à dívida externa, já nos primeiros dias do ano o governo brasileiro retomaria as negociações com os bancos comerciais, o que acabaria resultando no entendimento entre as partes. Esse

---

[137] Como se percebeu mais tarde, o plano também não trouxera novidades substanciais nas relações entre credor-devedor e, por conseguinte, não proveu resultados satisfatórios.

[138] Section 1. General obligations of members. (i) endeavor to direct its economic and financial policies toward the objective of fostering orderly economic growth with reasonable price stability, with due regard to its circumstances; (ii) seek to promote stability by fostering orderly underlying economic and financial conditions and a monetary system that does not tend to produce erratic disruptions; (iii) avoid manipulating exchange rates or the international monetary system in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other members; and (iv) follow exchange policies compatible with the undertakings under this Section. (INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of Agreement of the International Monetary Fund**)

acerto foi entendido como uma vitória do governo e fortalecimento do novo modelo de negociação. O acordo com os bancos acabaria sendo assinado formalmente em julho desse mesmo ano e seria composto de três contratos: 1) *Amendment 1 to the deposit Facility Agreement dated as of January 27 1984.* Trataria do reescalonamento das parcelas de principal das obrigações de médio e longo prazos devidas às instituições financeiras, com vencimentos em 1985 e manutenção em depósito no Banco Central até 15/03/1987 de US$ 9,5 bilhões. 2) *1986 Trade Commitment Letter.* Manutenção de mais US$ 9,5 bilhões em linhas de crédito; e 3) *1986 Interbank Commitment Letter.* Manutenção de recursos na ordem de US$ 5,3 bilhões em linhas de crédito interbancário ao Brasil.

A estratégia brasileira de buscar uma negociação com os bancos e países credores (através de negociações com o Clube de Paris) sem a participação do FMI corrobora a concepção dos formuladores da política econômica brasileira de buscar uma maior autonomia na condução da economia nacional e de enfatizar a necessidade de se reformular o processo tradicional de negociação. De acordo com o entendimento governamental, não poderia mais haver espaço para se subordinar a renda nacional, o emprego e as exportações ao pagamento de juros e amortizações nos níveis exigidos pelo sistema financeiro internacional. O país e a equipe econômica não poderiam se manter condicionados à interesses externos. O novo governo civil, que encontrara uma situação de maior estabilidade nas contas externas na virada dos anos 1984-85, e apoiado por forças políticas domésticas, encontrava maiores espaços de manobra nas negociações externas e na implementação de política econômicas internamente.

O relativo poder e autonomia do governo brasileiro, refletidos no sucesso da estratégia de negociação externa, se minimizavam com o tormento representado pelo surto inflacionário. A inflação viria a se tornar o maior problema a ser enfrentado. Sua escalada, atingindo níveis inimagináveis (223,9% e 235,0% nos anos de 1984 e 1985;

65,0%, dados os efeitos do congelamento em 1986; e 415,8%, 1037,6%, 1782,9% nos anos seguintes), passaria a afetar as decisões econômicas e a legitimidade do governo. Com o impulso econômico do ano de 1984 e os incentivos provenientes de setores sociais o Ministro Funaro anunciaria, em fevereiro de 1986, a adoção de um de ajuste de preços heterodoxo. O Plano Cruzado surge então como forma de tratar, através de uma política de choque a escala da inflação.

> "as precondições que a economia oferecia eram consideradas apropriadas: o produto industrial, impulsionado pelos bens de consumo durável, crescera 9,2% durante os 12 meses anteriores a fevereiro; a balança comercial acumulara um superávit de US$ 12,8 bilhões nos últimos 12 meses; as reservas internacionais alcançavam em dezembro US$ 11,6 bilhões, e US$ 4,7 bilhões nos conceitos do FMI e de liquidez respectivamente; o déficit público em 1986 estaria praticamente eliminado, com o resultado do pacote fiscal anunciado em dezembro de 1985; o preço do petróleo, que correspondia a 45% das importações brasileiras, caía no mercado internacional; e o dólar norte-americano, ao qual estava atrelado o cruzeiro, desvalorizava-se em relação às moedas européias e ao iene" (Modiano, 1990: 357)

Por um lado, o plano cruzado estancou a aceleração inflacionária com o congelamento dos preços no ano 1986. O aumento vertiginoso do poder de compra dos salários, que não sofreram com o congelamento, aliados a uma diminuição dos impostos às pessoas físicas, elevaram abruptamente a demanda interna. Essa expansão da demanda, que impulsionava e estimulava o investimento produtivo em inícios de 1986 foi ainda acompanhada por um crescimento significativo das exportações. Em contrapartida o Brasil passaria a lidar com uma situação inesperada: o desabastecimento interno. Esse estímulo às exportações na primeira metade do ano, que fecharia o ano com a marca de US$ 25,6 bilhões, impulsionando o superávit comercial de mais de US$ 12 bilhões[139], entretanto, não correspondia ao aumento da demanda interna e ao superaquecimento da economia e do consumo. Dessa forma, a partir de meados do ano e principalmente a

[139] Esse valor extremamente expressivo somente superado pelo mega-superávit de 1984.

partir de setembro, respondendo a esse cenário econômico interno, o volume e o valor das exportações brasileiras passaram a declinar fortemente. Com o objetivo de segurar os níveis positivos das contas externas do país, o governo buscou implementar políticas visando desaquecer a economia, com o objetivo de minimizar a queda das exportações nacionais. O Plano Cruzado II, ou *Cruzadinho,* anunciado em outubro do mesmo ano, tinha como objetivo desaquecer a economia doméstica a fim de sufocar o alto nível de consumo e, com isso, diminuir as importações, também pressionadas por causa da crise de abastecimento doméstico (Modiano, 1990; Castro, 2005).

O fracasso do plano e a persistência da deterioração das contas externas do país acabariam, ao final do ano de 1986, colocando o governo brasileiro diante de um dilema fundamental, que dizia respeito não só ao problema da estabilidade das contas externas e ao processo de negociação com os credores. A política de negociação implementada a partir de meados de 1985 e 1986, que buscava ampliar os espaços de autonomia internacional do país, materializada na afirmação da não participação do Fundo Monetário Internacional nas negociações com os bancos credores e Clube de Paris, se encontrava numa encruzilhada. Os saldos comerciais brasileiros, em expansão desde 1983 e que mantinham um superávit médio da ordem de US$ 1 bilhão por mês desde 1984, afundariam vertiginosamente no último trimestre de 1986 até chegarem a se tornar negativos.

A continuidade e aceleração do processo de transferências de recursos ao exterior, com queima de reservas dada a insuficiência dos saldos comerciais colocaram o governo diante da seguinte situação: retornar ao modelo negociador dos anos 1983-84, que se fundava na aceitação das regras e do formato de negociação estabelecidas pelos bancos credores e FMI ou manter a atuação mais agressiva e autônoma internacionalmente (Batista Jr, 1988; Baer,1989; Belluzzo; Almeida; Biasoto Jr, 1991). Essas duas opções refletiam concepções prévias dos agentes econômicos e sociais do Brasil

acerca da lógica implementada nas negociações e dos resultados possivelmente aferidos pelas opções. Os defensores da forma convencional de negociação, destacando o Presidente do Banco Central do Brasil Fernão Bracher e o embaixador do Brasil em Washington Marcílio Marques Moreira, baseavam sua argumentação nas possíveis represálias sofridas pelo Brasil dada a opção pela via agressiva[140]. Além disso, acreditavam que o estabelecimento de um novo acordo com o FMI e a renovação do acordo com os bancos credores dariam subsídios para o Brasil atravessar a crise e retomar o acesso ao mercado de crédito privado.

Entretanto, "*depois de quatro anos e meio de crise, não era difícil perceber que os mecanismos acionados para administrar o problema da dívida não estavam levando os países devedores à solução alguma. Nem poderiam, pois não haviam sido concebidos para solucionar seus problemas, e sim para assegurara determinados fluxos de transferência de recursos para os credores*" (Batista Jr, 1988: 27). Partindo do pressuposto da inoperância dos mecanismos tradicionais de negociação e da necessidade do país não subordinar as políticas domésticas de crescimento econômico e desenvolvimento à geração de superávits para honrar o pagamento do serviço da dívida, que a opção pela manutenção da política autonomista em relação ao problema do endividamento externo ganhou força. Essa opção não respondia somente a pressupostos técnicos e econômicos relacionados à melhor forma de renegociação do passivo brasileiro. Estava relacionada também ao entendimento acerca do papel desempenhado pelo Brasil no sistema internacional e a objetivos fundamentais de política externa do país: relacionados também ao fortalecimento de entonações de caráter nacionais e soberanos.

---

[140] Maiores desconfianças em relação ao país, assim com o possível confisco de depósitos nacionais em bancos brasileiros no exterior.

Mesmo após o Brasil obter nova vitória no seu modelo de negociação, com a aprovação, em janeiro de 1987, de um acordo com o Clube de Paris sem a necessidade de supervisão do FMI, a situação externa não dava sinais de melhora. A queima de reservas aumentava e o governo brasileiro, relutante em voltar à forma tradicional de negociação (empréstimo-ponte, acordo com o Fundo e negociação com os bancos credores) decretou a suspensão dos pagamentos dos juros devidos sobre a dívida de médio e longo prazos devidos aos bancos comerciais. A moratória brasileira foi estrategicamente articulada para incidir sobre os credores privados e sobre as obrigações de médio e longo prazos, não se estendendo à dívida contratada de curto prazo e aos agentes não privados – bancos centrais nacionais, instituições multilaterais.

Como se pode perceber nos documentos que expõe e anunciam a moratória brasileira, essa tinha dois objetivos fundamentais. O primeiro deles e mais facilmente visualizado consistia na "defesa" das reservas brasileiras, que, apesar da diminuição vertiginosa, ainda se encontraram em níveis bem maiores que os de 1982[141]. A opção por estancar a queima de reservas, de acordo com o discurso do Presidente Sarney e como exposto no Telex enviado pelo Ministro Funaro, colocaria o Brasil em condições de manter níveis mais autônomos de negociação, antes que se chegasse à total falta de liquidez para manter a importação de bens básicos.

O segundo objetivo da moratória e, possivelmente, o objetivo mais importante atrelado à decisão, era o de utilizá-la como uma forma de se estimular e pressionar a comunidade financeira internacional na direção da constituição de uma nova fase e um novo modelo de negociações com os países endividados, em especial com o Brasil. A

---

[141] "O Brasil tem hoje reservas suficientes para atender importações por vários meses. Nossas reservas líquidas e disponíveis (...) que são de US$ 3,962 bilhões. A situação é totalmente da de 1982. Ai, sem, naquela época houve um constrangimento de fato (...). O Brasil teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional nas circunstancias bem conhecidas. Hoje isso não ocorrer. Temos recursos suficientes e, com as medidas tomadas agora, preservaremos nossas divisas, fortalecemos nossa posição de negociar".

interrupção localizada dos pagamentos externos, além de reforçar a posição financeira do Brasil com a minimização da queima de reservas, daria maiores subsídios à definição de uma nova estratégia de negociação, que contemplasse uma simbiose entre a reestruturação da dívida e a implementação de uma política nacional de crescimento econômico. A viabilidade de um crescimento sustentado e que possibilitasse alguma forma de relacionamento com o sistema de crédito privado, inclusive com a retomada dos pagamentos, deveria passar necessariamente, de acordo com o governo brasileiro e alguns analistas, pela minoração das transferências de recursos e estrangulamento econômico. Esse ponto, central à equipe econômica desde a instauração da nova república, em especial com a entrada de Funaro, está nitidamente expresso no Telex enviado à comunidade financeira internacional e na citação abaixo.

> A cornerstone of the Brazilian government's policy is its commitment to the promotion of economic growth and the consolidation of democracy. Theses objectives are not compatible with massive out-ward transfer or resources required by the debt-rescheduling model applied up to now.

A contínua queima de reservas e a ampliação das transferências de recursos ao exterior, sem que, em contrapartida, o país tivesse acesso a novos recursos externos por parte dos bancos privados e a busca de uma nova forma de negociação, pautada pela soberania econômica e auto-condução das políticas econômicas levaram o Brasil à decretar o moratória de fevereiro de 1987. As divergências internas entre o grupo de Funaro e os defensores de uma negociação passiva, aos moldes anteriores, levaram a embates intra-governamentais que acabariam levando ao enfraquecimento da posição brasileira[142].

---

[142] Outro conjunto de críticas à estratégia se referia aos interesses por detrás da moratória. Segundo alguns críticos, o Brasil buscava, na realidade, desestabilizar o sistema financeiro internacional e instigar outros credores a uma ação coordenada de suspensão dos pagamentos. A não realização desses objetivos teria colocado o governo numa nova encruzilhada, dessa vez desamparada de novas estratégias.

A falta de apoio direto do Presidente, que se utilizou da moratória com instrumento de legitimidade frente ao fracasso do plano de estabilização da inflação, após o início da campanha de desmoralização da equipe econômica e da estratégia, acabaria levando à renúncia de Funaro. A saída do Ministro, que foi acompanhado pela equipe que formuladora a estratégia, deu espaço para uma reversão, tanto da forma de negociação da dívida, como dos rumos e objetivos de política econômica, abrindo espaço para que novas concepções econômicas ascendessem no país. Com a entrada no novo Ministro, o então professor Luiz Carlos Bresser Pereira, e sua posterior substituição, o Brasil retomaria os rumos traçados pela comunidade financeira internacional de estrangulamento doméstico para acerto dos dividendos externos[143]. A retomada das políticas de ajuste e ampliação das exportações e a retomada da aproximação com o Fundo Monetário Internacional levariam o Brasil a retroceder nos esforços de inauguração de uma nova fase de negociações.

[143] Na sua entrada Bresser Pereira decretou uma minidesvalorização de 8,5% para ampliar o esforço exportador do país para aumentar o volume de recursos disponíveis ao pagamento de juros.

5.4. A Crise do Endividamento Brasileiro e a Ruptura do Modelo de Desenvolvimento.

O modelo de industrialização adotado pelo Brasil, desde o seu grande surto de modernização, crescimento econômico e urbanização, iniciado nos anos Vargas fundou-se basicamente no binômio financiamento e planejamento estatais. O governo federal se manteve responsável, por décadas, por prover os recursos necessários à industrialização brasileira, assim como gerir os investimentos produtivos e atuar diretamente como agente econômico. Essas duas molas-mestre: financiamento e gerenciamento estatais, evidentemente, se dividem em outros mecanismos e estratégias, assim como se diferenciaram no que se refere à sua profundidade e dependência perante outros fatores ao longo do tempo. No caso específico do padrão de financiamento adotado, uma peculiaridade do caso brasileiro foi relevante para o processo de desenvolvimento e crise econômica nacional. O Brasil sempre foi dependente de recursos captados externamente para sustentar seus projetos de crescimento econômico, uma vez que não contava com um nível satisfatório de poupança doméstica nem com um sistema de financiamento capaz de gerir os seus escassos recursos e estimular a captação internamente. Dessa forma, o Brasil fez uso sistemático do sistema de crédito internacional: instituições multilaterais de fomento, bancos comerciais e programas governamentais de ajuda, etc.

Com a crise econômica internacional desencadeada com o primeiro choque do petróleo em 1973, o governo do Presidente Ernesto Geisel se depararia com uma situação ímpar. Por um lado, a década de setenta inauguraria um cenário de estagnação global com decréscimo da produção e comércio mundiais, enquanto no Brasil haveria uma desaceleração do crescimento da economia, que vinha se expandindo a números extremamente elevados há alguns anos. Por outro lado, o sistema financeiro privado, altamente abastecido e com custo de capital extremamente baixo, daria ao governo opções e liberdades para implementar políticas econômicas expansionistas sustentadas

por esses recursos. Ao final de 1974 o governo brasileiro aprovou um plano de crescimento econômico e incentivo à industrialização baseado na captação externa e continuidade das políticas baseadas no gerenciamento estatal da economia. Essa opção de política, materializada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, conduziria o país a taxas de investimento e crescimento elevadas, mas com uma sobrecarga, ainda administrada, do endividamento.

Os choques de 1979 e a última tentativa de manter o crescimento durante o segundo delfinato, acirrariam a vulnerabilidade externa do país com a modificação do perfil do endividamento: aumento das obrigações de curto prazo e a um custo mais elevado. A moratória mexicana e o tratamento dado pelos bancos comerciais aos países endividados, num cenário de crise econômica internacional, detonariam a crise do endividamento no Brasil. Entre os anos de 1981 e 1983 o Brasil enfrentaria uma recessão severa e a partir desse momento daria início a um processo de transferência de recursos ao exterior inimaginável até para o maior dos pessimistas.

As políticas implementadas para estabilização das contas externas e o processo de renegociação da dívida brasileira, conduzidos pelo Fundo Monetário Internacional, levaram o país à recessão, estimulada e acompanhada para sustentar, através do superávit comercial, o pagamento dos serviços da dívida brasileira. Os esforços nacionais para ampliar as exportações às custas de uma séria recessão interna sustentaram os pagamentos aos países desenvolvidos. O bom desempenho da balança comercial no ano de 1984 e a transição política estimularam o novo governo civil, principalmente a partir da entrada de Dilson Funaro no Ministério da Fazenda, a buscar uma nova forma de negociação, mais assertiva e autônoma. A supressão do Fundo Monetário Internacional no processo de negociação com os credores, a auto-condução da economia e o estímulo ao crescimento econômico passariam a consistir as principais diretrizes do governo brasileiro. Entretanto, as dificuldades encontradas na negociação com os bancos credores

e com o Clube de Paris[144], altamente intransigentes em relação à necessidade de formalização de um acordo de estabilização com o FMI, e os resultados negativos no balanço de pagamentos nos finais de 1986 levaram à decisão de paralisar o pagamento dos juros e amortizações aos bancos comerciais. A decisão se manteria, como apresentado, até que uma nova forma de negociação fosse implementada.

O período que vai da tentativa de uma resposta não-recessiva pelo governo brasileiro à crise internacional de início dos anos setenta até o desencadeamento da crise da dívida e as tentativas de ajuste no Brasil marcam o processo de desenvolvimento da crise econômica brasileira, que produziria reflexos por anos. O primeiro momento – a experiência de aceleração do crescimento com o II PND – seria responsável por um novo surto modernizador no país que produziria efeitos significativos na economia brasileira. A partir do endurecimento do cenário econômico internacional em 1979, o Brasil rumaria à recessão, passando a sofrer com as interferências do FMI na condução de sua política econômica e na renegociação da dívida externa. Essa ruptura reforçaria a crise brasileira com o processo de transferência de recursos ao mundo desenvolvido e abriria espaço para a emergência de um novo modelo econômico no país.

A experiência de ajuste anti-cíclico experimentada durante os anos Geisel, ao mesmo tempo em que impulsionou o processo de endividamento no país, foi marcada pela expansão do produto nacional tendo resultados diretos na economia e no comércio nacionais. Nesse momento, foram implementadas políticas de incentivo e investimento em áreas específicas da economia, que ampliariam o dinamismo do país, fortalecendo suas bases econômicas. Esse programa de industrialização era basicamente voltado a redirecionar a matriz produtiva às novas condições econômicas sistêmicas e corrigir os desequilíbrios herdados de períodos anteriores. As taxas de crescimento econômico

[144] Apesar da intransigência, o Brasil conseguiu formalizar acordos tanto com os bancos comerciais como o Clube de Paris.

experimentadas e o aumento dos investimentos, assim como uma significativa transformação da pauta de exportações do país são exemplos do sucesso do programa. "*Esse programa de investimentos seria responsável por uma redução permanente do coeficiente de importações, que se observou com a recuperação da economia nos anos seguintes*" (Carneiro e Modiano, 1990:333).

O entendimento do governo brasileiro acerca da crise internacional, como buscamos apresentar no capítulo anterior, direcionou o plano a corrigir os problemas estruturais da economia brasileira com o objetivo de manter o crescimento econômico e promover uma estabilidade estrutural. Os resultados da estratégia se materializariam fundamentalmente: a) na continuidade do crescimento econômico, fator mais visível; b) no volume de investimento e acréscimo da produção em áreas altamente sensíveis, tendo na produção de energia, mais especificamente no petróleo, um dos fatores centrais; c) na reestruturação da pauta de exportações do Brasil, com a maximização da participação de bens de maior valor agregado.

Esses três pontos centrais dos resultados aferidos com o plano exerceram papéis determinantes nos rumos da economia brasileira durante os anos de crise e impactaram decisivamente no balanço de pagamento do país, via balança comercial. A minimização dos custos de importação, com a substituição de bens que seriam produzidos internamente, além da ampliação da produção de matérias-primas e energia, por um lado, representaram uma folga nas contas externas do país. A produção interna de petróleo possibilitou uma diminuição constante das importações a partir do início dos anos oitenta, quando o preço do barril atingira suas maiores cotações. Mesmo com a retomada do crescimento econômico a partir de 1984, o volume importado do bem se manteve a níveis decrescentes. Por outro lado, os incentivos provenientes das políticas governamentais pós-1975 e a maturação dos investimentos do plano possibilitaram também uma geração de divisas através da expansão do volume das exportações brasileiras, mas,

principalmente, através de uma reconfiguração da pauta de exportações. O Brasil passaria a contar, em finais da década de setenta, com uma maior participação de bens industrializados no comércio exterior do país, o que diminuiria as incertezas provenientes do mercado de *commodities*, dando maior a estabilidade para as contas externas do país[145]. A estabilização das contas externas e os superávits comerciais dos anos oitenta, assim como a própria capacidade de gerar divisas para honrar os compromissos externos e manter níveis de reservas cambiais aceitáveis estariam diretamente relacionados com as políticas implementadas nos anos setenta. A elevação vertiginosa dos gastos brasileiros com o pagamento de juros e a queda dos preços das *commodities* após a crise foram, dessa forma, contrabalanceados ou minimizados pela maior participação de bens manufaturados na balança comercial do país.

> "Com relação à capacidade de geração de divisas, há de se concordar com a principal tese de Barros e Castro e Pires de que o ajustamento recessivo implementado com a crise externa não explica a maior parte da performance da balança comercial alcançada nos últimos anos. A política de diversificação da estrutura industrial da década de 70 e a política de substituição de energia implantada com o segundo choque do petróleo criaram bases para que a economia brasileira respondesse de maneira relativamente dinâmica à crise dos anos 80" (Baer, 1989:190)

O fechamento do sistema de crédito privado indiscriminadamente aos países periféricos a partir da crise mexicana fez aumentar de forma significativa o passivo financeiro brasileiro, implicando o aumento constante da participação do refinanciamento de dívidas e rolagem de atrasados financeiros na captação de recursos internacionalmente. A crise econômica brasileira, a insustentabilidade das contas externas e as condicionalidades impostas pelo acordo estabelecido com o FMI, enquanto minimizaram as possibilidades de política econômica ao governo brasileiro, impunham

[145] Os dados referentes aos investimentos do plano; à comercialização brasileira de petróleo; à pauta de exportações e à balança comercial do Brasil estão expostos nas tabelas e gráficos apresentados no capítulo anterior. Tabela 6, Gráfico 4, Tabela 5 e gráfico 3, Tabela 11.

uma severa recessão ao país e sustentavam o pagamento integral do serviço das dívidas contraídas. Esse processo de transferências de recursos ao exterior condicionaria a economia brasileira impondo severas restrições ao desenvolvimento nacional.

Como se pode perceber na tabela 16, o volume de recursos brasileiros que foram enviados ao exterior no período 1982-86 se mantivera em patamares extremamente elevados, alcançando nos anos de 1985 e 1986 mais de 40% do valor das exportações brasileiras. A submissão da política economia e a recessão interna para cumprir com os interesses do sistema financeiro privado acabariam produzindo efeitos altamente desestabilizadores na economia brasileira. O Brasil foi impelido, através das condicionalidades das instituições de Bretton Woods e do modelo de negociação com os bancos credores, a desestimular o crescimento e direcionar economia às exportações para manter essas transferências.

Tabela 16:
Brasil: Dados Externos e Transferência de Recursos ao Exterior

Discriminação	1982	1983	1984	1985	1986
1. Juros líquidos	11.353	9.555	10.203	9.589	9.000
2. Outros serviços fatores	585	758	796	1.059	1.100
3. Lucros e Dividendos	939	839	496	627	500
4. Ingresso Líquido de Capitais	10.213	3.778	8.811	-732	-1.226
5. Transferência de recursos financeiros (6 = 2+3+4-5)	2.664	7.374	2.684	12.007	11.826
6. Exportações de bens e serviços não-fatores	21.432	23.197	28.529	27.346	26.760
7. Transferências / exportações (7 = 5+6) em %	12,4	31,8	9,4	43,9	44,2

Fonte: **Banco Central do Brasil**. In. Batista Jr., 1987

A equipe econômica do governo de José Sarney, mais especificamente após a substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro, buscou recolocar o país num rumo de desenvolvimento econômico. A estratégia adotada pelo governo perpassava fundamentalmente por três linhas principais. A primeira dela estava relacionada à tentativa de minorar os constrangimentos econômicos do estrangulamento das contas nacionais provenientes das negociações com os credores brasileiros e FMI. O endividamento brasileiro produzira uma elevação drástica do déficit público, com a estatização das dívidas do setor privado, e a forma tradicional de negociação estimulava uma completa submissão dos objetivos econômicos nacionais ao pagamento dos juros e amortizações. Uma segunda linha de ação do governo foi a de buscar conter o surto inflacionário sem a adoção de um ajuste recessivo clássico. A experiência heterodoxa do Plano Cruzado, assim como a tentativa de alcançar um modelo de negociação do passivo

externo mais autônomo, contava com o apoio popular e dos grupos empresariais brasileiros. Nesse momento, retomaram-se também os debates sobre a necessidade e possibilidade de o Brasil promover uma política mais abrangente e consistente de industrialização. O que constituía a terceira linha de ação do governo.

Esses três pontos da estratégia governamental se interconectavam e eram mutuamente dependentes. Durante os quatro anos de implementação do ajuste recessivo no país, as taxas de crescimento mantiveram-se em níveis drásticos, com exceção do ano de 1984 (-4,3% em 1981, 0,8% e -2,9% em 1982 e 1983). A recuperação da economia nos anos de 1985 e 1986 deu maiores fôlegos para o acirramento da crítica ao modelo até então adotado. A retomada dos fluxos comerciais mundialmente e o aquecimento da economia norte-americana, associados à expansão da demanda interna e da utilização da capacidade ociosa da economia brasileira (resultado do desaquecimento estimulado pelo ajuste) estimularam a implementação de uma política econômica de corte heterodoxo para a contenção da aceleração inflacionária, assim como dera maior autonomia ao governo para tratar do tema das negociações exteriores e implementar uma política de industrialização.

O tema do desenvolvimento e industrialização passaria a compor definitivamente a agenda do governo brasileiro, assim como se colocaria como uma política fundamental para a economia. Tanto nos relatórios preparatórios para a formação da política econômica do governo de Tancredo, como nas discussões e implementação da Nova Política Industrial, adotada já no meio de 1988, o tema era fundamental, uma vez que

> “O resultado do ajustamento externo fora a pior recessão do pós-guerra, acompanhada de aceleração da inflação, redução dos padrões de consumo de boa parte da população e colapso dos níveis de investimento. A queda no nível de atividade e na taxa de investimento interrompera o processo de modernização tecnológica da indústria brasileira; a conseqüente perda de competitividade do setor industrial brasileiro colocava a possibilidade de expansão das exportações na dependência exclusiva de desvalorizações inflacionárias de câmbio. (Batista Jr, 1987:21)

A retomada do crescimento econômico a partir desse momento demandaria políticas voltadas a incentivar o investimento, que não eram compatíveis com o volume de transferências de recursos ao exterior. Daí a necessidade de se estancar a queima de recursos para promover um cenário econômico palatável para os investimentos produtivos. A tentativa de desvincular a renegociação da dívida externa das políticas econômicas domésticas, objetivando conferir liberdade ao governo na implementação de políticas de crescimento econômico, acabaria levando à moratória de 1987. O Plano Cruzado fracassou em estabilizar a inflação e, ao mesmo tempo, o Brasil se deparara com um novo desbalanceamento nas contas externas. As políticas adotadas, que tinham justamente o objetivo de interromper o surto inflacionário e estancar as transferências de recursos ao exterior acabaram produzindo efeitos contrários.

O fracasso da experiência heterodoxa, encabeçada pelo Plano Cruzado, e a campanha contra a moratória de 1987 acarretariam numa mudança de rumo na economia brasileira. As bases de sustentação do modelo “neo-desenvolvimentista” tentado durante os anos de Funaro a frente da pasta econômica se ruíam e o discurso do governo começava a se distanciar da heterodoxia e passava a entrar em maior sintonia com as políticas sugeridas e apoiadas pelo governo norte-americano. As pressões sob o governo vinham, a partir desse momento, dos planos externo e doméstico: empresariado nacional

e governo dos Estados Unidos[146] passariam a pressionar tanto o governo como as próprias estruturas econômicas na direção da maior liberalização econômica (Velasco e Cruz, 1997; Filgueiras, 2005). O Brasil passava a estreitar mais seus laços com o discurso neoliberal.

[146] Nesse contexto, o Brasil passou a ser alvo de pressões crescentes por parte dos norte-americanos, que tomavam como questão principal, alvo privilegiado, a regulamentação da Lei de Informática e as políticas de reserva de mercado.

CONSIREAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo central, como destacada já na introdução do texto, realizar uma análise do processo de crise econômica no Brasil que se desencadeou nos anos oitenta e rompeu com o modelo de crescimento do país. Sem nos aprofundarmos nesse momento nas discussões já apresentadas ao longo do texto, para não torná-lo ainda mais repetitivo, nos restringiremos a algumas poucas palavras nessas considerações finais, deixando-a num formato quase esquemático para podermos nos atentar a algumas idéias que compreendemos serem mais relevantes.

As leituras do processo de crise da dívida brasileira e ajuste nos anos oitenta se focaram, na sua maioria, nas principais questões macroeconômicas do processo. No caso dessa dissertação, buscamos retratar os efeitos na economia brasileira provenientes das transformações nas relações econômicas internacionais, assim como os constrangimentos derivados de fatores exógenos e atores internacionais nas estratégias e políticas econômicas adotadas no Brasil. O desenvolvimento econômico brasileiro se baseou amplamente na condução estatal do processo de industrialização e na captação externa como forma de amparar os investimentos numa economia com níveis de poupança interna quase irrisórios. A estratégia implementada nos anos Geisel fundou-se nesse mesmo binômio, mas partia de concepções específicas ao momento: superação das vulnerabilidades externas do país provenientes de um processo de crise e reestruturação do sistema capitalista. Essa leitura histórica é fundamental para se compreender o processo de crise de endividamento, assim como os resultados provenientes do processo de industrialização "*em marcha forçada*" experimentado pelo país.

Como afirmado, buscamos realizar uma análise que se baseasse numa observação dos impactos externos na economia brasileira e da relação do país com as

estruturas e atores internacionais. Em especial buscamos analisar a relação entre os governos brasileiros e as instituições do sistema financeiro internacional. Em relação aos bancos comerciais a análise se deu durante o período de expansão da captação externa, mas, principalmente, a partir do processo de renegociação dos débitos quando da paralisia dos fluxos privados. As instituições multilaterais, FMI e Banco Mundial, mereceram destaque fundamental. A primeira por desempenhar o papel central na orquestração da relação credor-devedor e na implementação de programas de estabilização recessivos nos países que pleiteassem renegociar seus passivos com os bancos privados. O Banco Mundial, apesar da participação diminuta na economia brasileira, atuou como agente financiador da economia nacional.

A pesquisa no campo das chamadas ciências humanas sempre nos deixa espaços abertos para suspeições e dúvidas. Isso se refere à própria natureza da pesquisa e do discurso nessa área da ciência, onde reina a eterna síndrome da incompletude e da impossibilidade de se trazer à tona uma suposta verdade dos fatos que externe a compreensão humana. Mesmo com o distanciamento cronológico do objeto, mais visivelmente verificado nos estudos históricos, e com a absorção de uma quantidade cada vez maior de fontes, a irrefutabilidade é sempre impossível. Todo o debate sobre a própria cientificidade da pesquisa nas ciências humanas sustenta a necessidade do rigor e do método, mas sem que possam nos trazer respostas inequívocas e nos abster da inevitável confrontação de idéias. A impossibilidade de alcançar a tal suposta verdade não impede a pesquisa e as afirmações e nem deve as desestimular. Toda uma literatura vasta sobre o tema não substitui e, pode até ser resumida, na idéia do matuto mineiro Riobaldo[147] que exprime, de alguma forma, o sentimento da pesquisa acadêmica. "*Eu quase que nada sei, mas desconfio de muita coisa".* No caso específico desse texto, e

[147] Da obra de João Guimarães Rosa. **Grande Sertões: Veredas**.

tendo como amparo a literatura e documentos consultados, desconfiamos de algumas coisas.

Basicamente, nossas desconfianças se concentram em dois pontos específicos. O primeiro ponto, que corroboraria o a priori teórico utilizado nessa pesquisa, se refere ao papel desempenhado pelas instituições internacionais na estruturação das relações internacionais. E o segundo ponto está relacionado diretamente ao caso brasileiro: à crise econômica do Brasil e consiste na idéia de que o caso brasileiro não corresponderia ao modelo desenhado pelas instituições de Bretton Woods e alguns analistas **de crise do modelo de substituição de importações**, como o fator central, determinante, da crise brasileira dos anos oitenta.

A forma como se deu a condução da renegociação da dívida externa dos países latino-americanos, no caso específico do Brasil inclusive, reforça a tese de que as instituições internacionais objetivamente respondem a interesses de grupos específicos e esses interesses são historicamente mutáveis. No caso específico, elas corresponderiam aos objetivos das grandes economias internacionais, responsáveis pela sustentação do sistema financeiro internacional e das próprias instituições. Pode-se averiguar essas questão mais especificamente na condução do processo de renegociação das dívidas externas operacionalizado do Fundo Monetário Internacional. Por um lado, a instituição passaria adentrar em temas não estabelecidos na sua constituição, além de conduzir programas de estabilização diametralmente contrários ao estipulado nos seus acordos de fundação: ou seja, manter a estabilidade dos países em crise sem que esses se vissem forçados e diminuir seus níveis de crescimento e emprego. Por outro lado, a forma de condução da relação credor-devedor espelha nitidamente a forma de cooperação entre os bancos comerciais e a instituição. Essa cooperação se expõe nitidamente nas negociações caso a caso, impedindo qualquer tentativa de fortalecimento da posição dos

devedores; nos custos dos ajustes impostos somente aos países em débito[148]; na inexistência de qualquer possibilidade de alívio de dívida; e a relação estreita entre os programas de ajuste do Fundo, atrelados a altas condicionalidades, com os desembolsos dos empréstimos dos bancos privados. Esses fatos expõem claramente a funcionalidade do FMI na manutenção das transferências de recursos dos países endividados ao Norte através do pagamento dos juros e amortizações somente através dos esforços de exportação.

O segundo ponto que queremos destacar se refere especificamente ao caso brasileiro: ao processo de desencadeamento da crise da dívida brasileira e a forma de renegociação. O Brasil é, quando comparado com os países latino-americanos, um reformador retardatário. As reformas econômicas de caráter liberal implementadas na América Latina, em alguns casos já na década setenta, que se expandiram e aprofundaram nos anos oitenta e noventa com a adesão à agenda de reformas do *Consenso de Washington* só passaram a ser definitivamente implementadas no Brasil a partir dos anos noventa com a entrada de Fernando Collor e na gestão FHC. A relutância brasileira e a tentativa de manutenção das políticas de desenvolvimento produziram efeitos diferenciados na economia brasileira. Entretanto, o país acabaria instado a iniciar um processo de ajuste profundo na sua estrutura econômica.

O início dos anos setenta marcou uma séria inflexão nas relações econômicas internacionais desencadeando um processo de crise generalizada com impacto significativo nas experiências de crescimento econômico dos países periféricos. As súbitas transformações nas relações econômicas internacionais, a estagnação comercial e a deterioração das relações de troca resultaram em um déficit nas contas externas brasileiras da ordem de US$ 1,04 bilhão no ano de 1974. O principal fator

[148] Essa questão, entretanto, é tema de discussão desde a criação do FMI. A instituição não possui mecanismos para persuadir os países com superávits a alterarem suas políticas macroeconômicas.

desestabilizador do balanço de pagamentos do Brasil foi a balança comercial, que de superavitária em 1973 fechou o ano de 1974 com um déficit da ordem de US$ 4,7 bilhões. O governo Geisel coincidiu com esse processo de desaquecimento econômico global, mas acabaria responsável por uma transformação significativa na economia brasileira. Nesse momento o governo brasileiro buscou incentivar continuação dos projetos desenvolvimentistas com o objetivo de re-adequar a matriz produtiva brasileira à nova estrutura das relações econômicas internacionais. A política de desenvolvimento e ajuste econômico se fundara na captação de recurso externamente, através de uma política de endividamento razoavelmente administrada e que ainda contava com um grau de estabilidade. O endividamento, apesar de alto, não impactava de forma substancial na economia como um todo.

Como buscamos enfatizar ao longo da dissertação, o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento tinha objetivos claramente estabelecidos, no que se refere à estabilidade externa. Em suas metas constavam: uma política de transformação da estrutura produtiva, que incidisse sobre o comércio exterior do país. O incentivo à industrialização e a ajustes estratégicos na economia promoveriam uma suavização das relações comerciais do país através da: a) minimização do peso das importações de bens industrializados, bens de capital e matérias-prima; b) incremento da produção de bens manufaturados, com o objetivo de abastecer o mercado doméstico e aumentar a competitividade e o valor das exportações brasileiras e; c) aumento da produção de energia, incluindo petróleo e derivados, além de fontes alternativas. O governo buscou manter e aprofundar o processo de substituição de importações e operar um processo substitutivo das exportações brasileiras.

A captação de recursos internacionalmente foi operacionalizada com o objetivo de implementar esse amplo programa de industrialização no país visando responder às súbitas transformações na economia mundial e readequar o sistema produtivo e de

comércio exterior do país a esse novo cenário. Os resultados do Plano, no que se refere às duas principais variáveis, produto industrial e comércio exterior, foram extremamente positivos como se pode perceber nos dados extraídos de relatórios governamentais. A transformação na pauta de exportações brasileira, componente fundamental da estratégia do governo, alcançou marcas significativas, como se pode perceber na tabela de número 5 e no gráfico 3. A participação de bens industrializados superou a de bens primários já em 1979 mantendo o crescimento continuamente.

Entretanto, as transformações subseqüentes que acometeriam as relações financeiras mundiais e o processo de submissão dos objetivos nacionais aos interesses do sistema financeiro mundial implicariam a ruptura do modelo. O peso do endividamento externo contratado durante a década de setenta e que se expandiria para dar conta dos altos valores pagos em juros e amortizações no início dos anos oitenta ampliaria a vulnerabilidade do país a choques externos. A ruptura do sistema financeiro internacional em 1982 e o processo de renegociação da dívida marcariam a crise definitiva do modelo de desenvolvimento brasileiro. A deterioração das relações econômicas externas e o processo de transferência de recursos para o exterior durante os anos oitenta seriam os principais fatores que determinaram a crise generalizada da economia brasileira durante mais de uma década. As instituições internacionais de Bretton Woods, em especial o Fundo Monetário Internacional, como afirma Paulo Nogueira Batista Júnior (1987), teriam desempenhado papel determinante na condução das políticas econômicas desses países para a manutenção dos pagamentos e das transferências de recursos reais para os países do primeiro mundo.

O fracasso do modelo de negociação da dívida externa lançado com a nomeação de Dilson Funaro para o Ministério da Fazenda – que buscou estabelecer um processo de negociação que não submetesse a economia e o crescimento ao pagamento de juros – e do Plano Cruzado marcariam o final do modelo de desenvolvimento nacional

experimentado por décadas no Brasil. As restrições impostas pela transferência de recursos ao exterior e o fracasso da experiência heterodoxa condicionariam a economia brasileira à recessão e impulsionariam a reversão de seus. Esse fracasso fortaleceu grupos e interesses distintos dos que prevaleciam até então, acentuando o direcionamento da economia brasileira ao liberalismo.

Buscou-se com esse texto apresentar o histórico da crise brasileira e o processo de renegociação da dívida. O discurso acadêmico e político das instituições internacionais relacionam a crise da década de oitenta à falência do modelo de industrialização via substituição de importações. Entretanto, o Brasil experimentou durante os anos setenta taxas de crescimento expressivas que redirecionaram a pauta de exportações do país com resultados econômicos extremamente positivos, além de reverter parte da dependência brasileira à importação de energia, matérias-primas e bens de produção. A crise econômica internacional da década de oitenta teria sido minimizada sensivelmente pela estratégia de crescimento via endividamento externo dos anos setenta, mas a ruptura indiscriminada e generalizada do sistema financeiro internacional desencadeou um processo de recessão e crise, aprofundado ainda mais com o processo de renegociação orquestrado pelo FMI. A renegociação do passivo condicionada a acordos de alta condicionalidade com o Fundo impossibilitara novas estratégias de política econômica ou de renegociação com os bancos credores, além de submeter as políticas nacionais aos interesses da comunidade financeira internacional.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA:

Livros e Artigos:

ABREU, Marcelo de Paiva. (org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____. "O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas". **Política Externa.** Brasília. Vol.09, n.04, 2001a.

AGHION, Beatriz A. de and FERREIRA, Francisco. "The World Bank and the Analysis of the International Debt Crisis". In. HARRISS, John; HUNTER, Janet and LEWIS, Colin M. (orgs.) **The New Institutional Economics and Third World Development.** London and New York: Routledge, 1995.

ANDERSON, P. "Balanço do Neoliberalismo". In SADER, E & GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARRIGHI, Giovanni. "The three hegemonies of historical capitalism". In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

AYERBE. Luis Fernando. **Neoliberalismo e Política Externa na América Latina**. São. Paulo : Editora da Unesp, 1998.

_____. **Estados Unidos e América Latina – a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BABB, Sarah. "The IMF in sociological perspective: a tale of organizational slippage". **Studies in Comparative International Development.** Vol.38, no.02, 2003.

BACHA, Edmar. "Prólogo para a terceira carta". **Revista de Economia Política.** Vol 3, n. 4, 1983.

BACHA, Edmar L. & MENDOZA, Miguel R. "O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano". In. _____. (orgs.) **Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, Edmar L. & FEINBERG, Richard. "O Banco Mundial e o Ajustamento Estrutural na América Latina". In. BACHA, Edmar L & MENDOZA, Miguel R. (orgs.) **Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BACHA, Edmar L. "Banco Mundial: um memorando brasileiro". In. _____ & MENDOZA, Miguel R. (orgs.) **Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. “Entre a acomodação e o confronto: os dilemas da renegociação da dívida externa brasileira, 1983-1987”. **Revista de Economia Política**. V. 8, n.º 2, abr/jun 1988.

_____ & MALAN, Pedro. “A dívida externa brasileira: dos milagres ao fundo”. In STEPAN, A. (org.), **Democratizando o Brasil**. Paz e Terra, 1988.

BAER, Mônica. A Internacionalização Financeira no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1987

_____. “A dívida externa brasileira: estratégias de negociação e impactos internos (1983-1987)”. In. BRESSER PEREIRA, Luiz. (org.) **Divida Externa: Crise e Soluções.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira.** São Paulo: Editora Nobel, 2003.

_____ & VILLELA, Annibal. "Crescimento Industrial e Industrialização: Revisões nos Estágios de Desenvolvimento Econômico do Brasil". In. BAER, Werner. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.

BALDWIN, D. “Neoliberalism, Neorealism, and World Politics”. In._____.(org.), **Neorealism and Neoliberalism**. Nova York, Columbia University Press, 1993.

BATISTA, Jorge Chami. “A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento”. **Revista de Economia Política.** Vol.07, n.02, 1987.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. **Mito e Realidade na Dívida Externa Brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. “Crise Financeira Internacional e Transferência de Recursos Reais”. In. **Revista de Economia Política.** Vol. 04, n. 03, 1984.

_____. “Formação de capital e Transferência de recursos ao Exterior” **Revista de Economia Política.** Vol.7, n.1, 1987.

_____. **Da Crise Internacional à Moratória Brasileira.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988.

BELUZZO, L. G; ALMEIDA, J. G & BIASOTO JR, G. **Endividamento Externo e Crise da Economia Brasileira nos anos 80.** Campinas: CEDEAL, 1991.

BELLUZZO, L. “O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados ‘globalizados’”. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.4, p.1-182, jun.1995.

BERGSTEN, C. Fred; CLINE, William R.; WILLIAMSON, John. **FMI e Países em Desenvolvimento: políticas e alternativas.** Rio de Janeiro: Nórdica, 1986.

BIANCHI, Andrés. “Adjustment in Latin America, 1981-86”. In. CORBO, V. GOLDSTEIN, M. & KAHN, M. **Growth-Oriented Adjustment Programs.** IMF and World Bank: Washington, 1987.

BIASOTO JR, Geraldo. **Dívida Externa e Déficit Público.** Brasília: IPEA, 1992

BIELER, Andreas & MORTON, A. D. “A Critical Theory Route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in international relations”. **Capital & Class.** Vol. 82, 2004.

BIERSTEKER, Thomas. “Reducing the Role of the State in the Economy: a conceptual exploration of the IMF and World Bank Prescriptions”. **International Studies Quarterly.** Vol.43, n.04, 1990.

_____. “O Triunfo da Economia Neoclássica no Mundo em Desenvolvimento”. In. ROUSENAU, James & CZEMPIEL, E (org). **Governança sem Governo**. Brasília: Ed.UNB, 2000.

BLOCK, Fred. **Los Orígens del Desorden Económico Internacional. La política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

BUENO, Fábio M. “As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional”. **Economia Política Internacional: análise e estratégia.** Vol.09, 2006.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. EdUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.

CARDOSO, Eliana A. & FISHLOW, Albert. “The Macroeconomics of Brazilian Extern Debt”. In SACHS, Jeffrey (eds). **Developing Countries Debt and the World Economy.** Chicago: Chicago University Press, 1989.

_____. **Macroeconomia da Dívida Externa.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARDOSO, Eliana & DORNBUSCH, Rudiger. “Crises da Dívida Brasileira: passado e presente”. In. BRESSER PEREIRA, Luiz. (org.) **Divida Externa: Crise e Soluções.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARNEIRO, Dionísio D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. In. ABREU, Marcelo P. (org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

_____ & MODIANO, Eduardo. “Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno”. In. ABREU, Marcelo P. (org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise. A economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: Ed. UNESP, Ed. UNICAMP, 2002.

CARVALHO, Fernando J. C. “The Changing Role and Strategies of the IMF and the Perspectives for the Emerging Countries”. **Brazilian Journal of Political Economy.** Vol. 20, n.01, 2000.

_____. “Bretton Woods aos 60 Anos”. **Novos Estudos CEBRAP.** N.70, 2004.

CASTRO, Antonio Barros & SOUZA, Francisco E. Pires. **A Economia brasileira em Marcha Forçada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Luiza Carnicero. **O Desenvolvimento Guiado por Elemento Estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os Países em Desenvolvimento.** Campinas, 2004. Dissertação de Mestrado. UNICAMP.

_____. "O Banco Mundial e as Políticas Liberalizantes nos Países Subdesenvolvidos". **Reestruturação Econômica Mundial em Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento.** Projeto Temático IFCH-UNICAMP/CEDEC/FAPESP. Volume 4, 2007.

CASTRO, Lavínia Barros de. "Esperança, Frustração e Aprendizado: a história da Nova República (1985-1989)". In. GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed.Unb. 2002.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, Jaime C. **Economia, Poder e Influência Externa: o grupo banco mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. Campinas, 2002. Tese de Doutorado. UNICAMP.

CORRÊA, Luis Felipe Seixas. "A Política Externa de José Sarney". In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. (org) **Sessenta anos de Política Externa (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

COUTINHO, Luciano & BELLUZZO, Luiz G. M. "Política Econômica, inflexões e crise: 1974/1981". In. BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Vol.1.** Campinas: IE, 1998.

COX, Robert W. "Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method". In: GILL, Stephen (ed.). **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. "Global Reconstructing: making sense of changing international political economy". In. STUBBS, R. & UNDERHILL, G. **Political Economy and the Changing Global Order.** Nova York: St. Martins´ Press, 1994.

_____. "Social Forces, States and World Order: beyond international relations theory. In COX, Robert. **Approaches to World Order.** Cambrigde: University Press, 1996.

DARÉ, Milton José. **O Governo Juscelino Kubitscheck e os Organismos Internacionais do Sistema Financeiro: O Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).** São Paulo, 2004. Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP.

DAVIDOFF CRUZ, Paulo. **Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. Campinas: UNICAMP, 1999.

DELFIM NETTO, Antônio. “Meio Século de Economia Brasileira: desenvolvimento e restrição externa”. In. GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

DINIZ, Eli. “A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura”. **Dados: revista de Ciências Sociais.** Vol. 28, n. 03, 1985.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital. Uma história do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: editora 34, 2000.

ESTEVE, Manuel. **O Sistema Monetário Internacional.** Rio de Janeiro: Salvat editora do Brasil, 1979.

FERREIRA, Oliveiros. **Os 45 Cavaleiros Húngaros: uma leitura dos cadernos de Gramsci**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

FERRER, Aldo. “Dívida Externa, estratégia de desenvolvimento e política”. **Revista de Economia Política.** Vol. 7, n.2, 1987.

FILGUEIRAS, Luiz. “Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico”. In. BASUALDO, Eduardo M. & ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y Sectores Dominantes. Tendências globales y experiencias nacionales.** Buenos Aires: CLACSO, 2006.

FIORI, José Luis. “Globalização, Hegemonia e Império”. In TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 144.

FISHLOW, Albert. “A Economia Política do Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: uma nota sobre o período 1974/84”. **Pesquisa e Planejamento.** Vol. 16, n. 03, 1986.

_____. **Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica.** São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GILL, Stephen (org). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. “Knowledge, Politics and Neo-liberal Political Economy”. In. STUBBS, R. & UNDERHILL, G. **Political Economy and the Changing Global Order.** Nova York: St. Martins´ Press, 1994.

_____. “Las Contradicciones de la Supremacía de Estados Unidos”. **Socialist Register.** 2005.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais.** Brasília: Editora UnB, 2002.

GOMES, Eduardo R. “Before Neoliberalism: Brazil’s Export-Oriented Growth and the Failed Embedded Politics of Entrepreneurs”. **41th Annual Convention of International Studies Association**. Los Angeles, 2000.

GONZALES, José F. M*. et. ali*.. **O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1949-1989).** Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

GOWAN, Peter. **A Roleta Global.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

GRIECO, J.M. “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”. In: BALDWIN, D. A. (org.), **Neorealism and Neoliberalism***.* Nova York, Columbia University Press,

GRIFFITH-JONES, Stephany & SUNKEL, Osvaldo. **O Fim de uma Ilusão: as crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Brasilense, 1990.

GRUPPI, Luciano. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Editora GRAAL, 1991.

HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert. “The Politics of Stabilization and Structural Adjustment” In. SACHS, Jeffrey (eds). **Developing Countries Debt and the World Economy.** Chicago: Chicago University Press, 1989.

_____. “Institutions and Economic Adjustment.” In. _____ (eds). **The Politics of Economic Adjustment: international constrains, distributive conflicts and the state.** New Jersey: Princeton University Press, 1992.

HELLEINER, Eric. “From Bretton Woods to Global Finance: a world turned upside down”. In. STUBBS, R. & UNDERHILL, G. **Political Economy and the Changing Global Order.** Nova York: St. Martins´ Press, 1994.

_____. **States and the reemergence of global finance. From Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

HERMANN, Jennifer. “Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-1973)”. In. GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

_____. “Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984).” In. GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HOBSBAWM, Eric J. **A Era dos Extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IKEMBERRY, G. John. “American Power and the Empire of Capitalist Democracy”. In. COX, Michael; DUNNE, Tim & BOOTH, Ken. **Empires, Systems and States: great transformations in International Politics.** Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

JOSEPH, James. “Stasis and Change in the IMF and World Bank: international context and institutional dynamics”. **The Social Science Journal.** Vol. 37, n. 01, 2000.

KAHLER, Miles. “Politics and International Debt: Explaining the Crisis”. **International Organization.** Vol. 39, n. 3, 1985.

_____. “External Influence, Conditionality and Politics of Adjustment”. In. HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert (eds). **The Politics of Economic Adjustment: international constrains, distributive conflicts and the state.** New Jersey: Princeton University Press, 1992.

KEOHANE, R. O. “Institutional Theory and the Realist Challenge After The Cold War”. In. BALDWIN, D. A. (org.), **Neorealism and Neoliberalism**. Nova York, Columbia University Press, 1993.

KINZO, Maria D´Alva G. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.) **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: ADESP/CNPq, 1990.

_____. “A Democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição”. In. **São Paulo em Perspectiva.** n. 15 vol. 04, 2001.

KRASNER, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. In: _____ (org). **International Regimes,** Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, J. Gerard. “International Organization: A State of art on an art of State”. **International Organization**. Vol. 4, n. 4, Autum,1986.

KULGEMAS, Eduardo. “A evolução recente do FMI: crise e propostas de reforma. Uma volta às origens”. **Reestruturação Econômica Mundial em Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento.** Projeto Temático IFCH-UNICAMP/CEDEC/FAPESP. Volume 2, 2007.

LAMOUNIER, Bolívar. “Antecedentes, riscos e possibilidades do Governo Collor”. In: _____ (org.) **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: ADESP/CNPq, 1990a.

_____& SOUZA, Amaury. “A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.) **De Geisel a Collor: o balanço da transição.** São Paulo: ADESP/CNPq, 1990b.

MARTIN, Lisa L. “Interest, Power and Multilateralism”.**International Organization.** Vol. 46. n 4 Autumn, 1992.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “O Brasil e as Negociações Multilaterais”. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, vol. 43, n.1, 2000.

LANGONI, Carlos Geraldo. **A Crise do Desenvolvimento: uma estratégia para o futuro.** Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1985.

LARA RESENDE, Marcelo. “O FMI e a economia brasileira: parceiros ou inimigos cordiais”. **Studies of International Financial Architecture**, 2001. Disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/02074.pdf. Acesso em 01/03/2007.

LESSA, A. C. M. “A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do Nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)”. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol. 38, n.01, 1995.

LICHTENSZTEJN, Samuel & BAER, Mônica. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro.** São Paulo: Brasiliense, 1986.

MARQUES, Maria Silvia Bastos. “FMI: A Experiência Brasileira Recente”. In. BACHA, Edmar L & MENDOZA, Miguel R. (orgs.) **Recessão ou Crescimento: O FMI e o Banco Mundial na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

MASON, Edwards e ASHER, Robert E. **The World Bank Since Bretton Woods.** Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

MELLO, Leonel I. “Golbery Revisitado: da abertura controlada à democracia tutelada”. In. MOISES, J. Álvaro. & ALBUQUERQUE, J. A (orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MODIANO, Eduardo. “A Ópera dos três Cruzados: 1985-1989”. In. ABREU, Marcelo P. (org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

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

_____. “Reformas Neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade”. **Educação e Sociedade**. Vol.23, n.80, 2002.

_____. “Estado, Mercado e outras Instituições Reguladoras”. **Lua Nova.** N. 58, 2003.

_____. **Estado, Desenvolvimento e Globalização.** São Paulo**:** Editora UNESP, 2006.

_____. “A Teoria do Desenvolvimento no Limiar do Século XXI: em busca de um norte depois do vendaval de programas de ajuste”. **Reestruturação Econômica Mundial em Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento.** Projeto Temático IFCH-UNICAMP/CEDEC/FAPESP. Volume 4, 2007.

O´DONNELL, Guilhermo. Sobre o Estado, a Democratização e alguns problemas conceituais. **Novos estudos-CEBRAP.** Vol 36. 1993.

_____. “Transições, Continuidades e Alguns paradoxos”. In: REIS, Fábio Wanderley & O´DONNELL, Guilhermo (org). **Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Gesner. **Brasil-FMI: Frustrações e Perspectivas.** São Paulo: Editora Bienal, 1993.

OVERBEEK, H and PIJL, Dess van der. “Restructuring capital and restructuring hegemony. Neo-liberalism and the Unmaking of the Post-War order”. In OVERBEEK, H (org.). **Restructuring Hegemony in the Global Political Economy: the rise of transnational neo-liberalism in the 1980s.** London: Routledge, 1993.

PAIVA, Marcos C. “A Dívida Externa e as questões financeiras internacionais.” In. In GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. (org) **Sessenta anos de Política Externa (1930-1990): Diplomacia para o Desenvolvimento.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

PASTOR, Manuel. “Latin America, the Debt Crisis, and the International Monetary Fund”. **Latin American Perspectives.** Vol. 16, n. 01, 1989.

PAYER, Cheryl. “As Causas da Crise da Dívida”. In. BRESSER PEREIRA, Luiz. (org.) **Divida Externa: Crise e Soluções.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

PAULANI, Leda Maria. “Neoliberalismo e Retórica: o capitulo brasileiro”. **XXXII Encontro ANPEC**. Disponível em http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A015.pdf.

PEDREIRA, Roberto Sampaio. **O Relacionamento Brasil-Banco Mundial: uma análise da dimensão política e econômica (1985-2005).** Brasília, 2006. Dissertação de Mestrado. UnB.

PINHEIRO, Letícia. “Traídos pelo Desejo: Um Ensaio de Teoria e Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea”. **Contexto Internacional.** Rio de Janeiro, vol. 22, n 2, 2000.

PRESSER, Mário. “A Renegociação da Dívida Externa na Nova República”. In. CARNEIRO, Ricardo (org.). **A Política Econômica da Nova República.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. & ANDRADE, Rogério P. “A Renegociação da Dívida Externa em 1986” In. CARNEIRO, Ricardo (org.). **Política Econômica do Cruzado.** Campinas: Editora UNICAMP, 1987.

PRESSER, Mário. “A Renegociação da Dívida Externa em 1987”. In. CARNEIRO, Ricardo (org.). **A Heterodoxia em Cheque Nova República.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. “A Falácia Neoliberal”. **Lua Nova,** vol. 28/29, 1992.

_____. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no leste europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

RODRIK, Dani. **The New Global Economy and Developing Countries: making openness work**. Washington, DC: ODC, 1999.

_____. “Governando a Economia Global: um estilo arquitetônico adequado para todos”. **Novos Estudos CEBRAP.** n.58, 2000.

RUGGIE, John Gerard. “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”. **International Organization.** Vol.36, 1982.

_____. “Multilateralism: the anatomy of an institution”. **International Organization**. vol. 46, n. 3, Summer, 1992.

SACHS, Jefrrey. “Políticas comercial e cambial em programas de ajustamento voltados para o crescimento”. **Revista de Economia Política.** Vol.08, n.02, 1988.

_____. (ed.) **Developing Countries Debt and the World Economy.** Chicago: Chicago University Press, 1989.

_____. “As soluções para a crise da dívida”. In. BRESSER PEREIRA, Luiz. (org.) **Divida Externa: Crise e Soluções.** São Paulo: Brasiliense, 1989b.

SILVA, Heloisa Conceição Machado. “Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979”. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol.46, n.01, 2003.

_____. “A lenta via brasileira para a democratização”. In. STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SEIXAS CORÊA Luis Felipe. “A Política Externa de José Saney”. In. GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. (org) **Sessenta anos de Política Externa (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

SENNES, Ricardo Ubiraci. “Países Intermediários e fóruns multilaterais: algumas considerações”. In. ESTEVES, Paulo (org). **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2003a.

_____. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003b.

SILVA, Francisco C. Teixeira da. “A Modernização Autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984”. In. LINHARES, Maria Yedda. (org.) **História Geral do Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 1990a.

_____. “Brasil, rumo ao Século XXI”. In. LINHARES, Maria Yedda. (org.) **História Geral do Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 1990b.

SKIDMORE, Thomas. A lenta via brasileira para a democratização. In. STEPAN, Alfred (org.). **Democratizando o Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Uma História do Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. & MOURA, Gerson. “A Trajetória do Pragmatismo”. **Dados: Revista de Ciências Sociais.** Vol.26, n.03, 1982.

SOUTO MAIOR, Luiz Augusto. “O Pragmatismo Responsável”. In GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. (org) **Sessenta anos de Política Externa (1930-1990): Crescimento, modernização e política externa.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

STALLINGS, Barbara. “International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform”. In. HAGGARD, Stephen & KAUFMAN, Robert (eds). **The Politics of Economic Adjustment: international constrains, distributive conflicts and the state.** New Jersey: Princeton University Press, 1992.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios. A promessa não-cumprida de benefícios globais.** São Paulo: Editora Futura, 2002.

STUDART, Rogério. "Financiamento do Desenvolvimento". In. GIAMBIAGI, Fábio *et alli*. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004).** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

TAVARES, Maria C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1974.

_____. "A Retomada da Hegemonia norte-americana". **Revista de Economia Política.** Vol5, n.2, 1985.

_____. & FIORI, José L. **(Des) Ajuste Global e Modernização Conservadora.** São Paulo: Paz e Terra, 1993.

THÉRET, Bruno. "O Neoliberalismo como Retórica Econômica e modo de ação política". **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** n. 24, 1994.

VADELL, Javier. "O papel dos Think Tanks na construção da hegemonia liberal". In. ESTEVES, Paulo (org.). **Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração.** Belo Horizonte: PUCMINAS, 2003.

VELASCO E RUZ, Sebastião C. "Empresários, Economistas e perspectivas da democratização no Brasil". In: REIS, Fábio Wanderley & O´DONNELL, Guilhermo (org). **Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** São Paulo: Vértice, 1988.

_____. **Estado e Economia em tempo de Crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

_____. "Argumentos sobre as 'reformas para o mercado' nos países em desenvolvimento". In: VELASCO E CRUZ, S. C. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional: ensaio de teoria e história**. Campinas: UNICAMP; SP:UNESP.2004a.

_____. "Comércio internacional em mundo partido: o regime do gatt e os países em desenvolvimento" **Cadernos CEDEC.** N. 77, 2005.

VITAGLIANO, Luís Fernando. "A CEPAL diante dos programas de ajuste dos anos 80". **Reestruturação Econômica Mundial em Reformas Liberalizantes nos Países em Desenvolvimento.** Projeto Temático IFCH-UNICAMP/CEDEC/FAPESP. Volume 1, 2004

Relatórios e Documentos

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Brasil: Programa Econômico – ajustamento interno e externo.** Brasília, vários números.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE, 1990.

_____. **Dívida Externa Brasileira.** 2ª Edição. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003. (CERQUEIRA, Ceres Aires)

BRASIL. **Telex enviado a Comunidade Financeira Internacional em 21 de dezembro de 1982.** 1982.

_____. **Telex enviado aos bancos comerciais comunicando a suspensão dos pagamentos de juros**. 20/02/1987

CEPAL. **El Papel de La OPEP en el Comportamiento del Mercado petrolero internacional.** Santiago de Chile, 2001.

COMISSÃO PARA PLANEJAMENTO DO GOVERNO (COPAG). **Subsídios para Renegociação da Dívida Externa.** 1985.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Articles of Agreement of the International Monetary Fund.** Disponível em: http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm.

_____. **World Economy Outlook**. Vários Números.

_____. **Annual Report.** Washington D.C. Vários Números.

_____. **Recent Multilateral Debt Restructurings with Official and Bank Creditors**. Occasional Paper, n**.** 25. Washington D.C, 1983.

_____. **Recent Developments in External Debt Restructuring**. Occasional Paper, n**.** 40. Washington D.C, 1985.

_____. **Fund-Supported Adjustment Programs and Economic Growth**. Occasional Paper, n**.** 41. Washington D.C., 1985.

_____. **Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs.** Occasional Paper, n**.** 55. Washington D.C., 1987.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global.** Brasília, Ed. IPEA, 1979.

MINISTÉRIO DAS RELAÇOES EXTERIORES DO BRASIL. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Vários números.

MINISTÉRIO DO INTERIOR DO BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo**. Brasília, IBGE, 1975.

_____. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, IBGE, 1979.

SARNEY, José. **Discurso do Presidente José Sarney anunciando a suspensão dos pagamentos de juros**. 20/02/1987

WORLD BANK. **Annual Report**. Washington D.C. Vários Números

_____. **World Bank Development Report.** Washington D.C. Vários Números.