

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CONVÊNIO UFSC/FACE**

**O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E O BRASIL: UMA
ABORDAGEM DAS VÁRIAS FASES DE SEU RELACIONAMENTO
(ENTRE 1945 E 2002)**

Ernani Edvino Sabai

Florianópolis – SC.

Abril de 2003.

ERNANI EDVINO SABAI

**O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E O BRASIL: UMA
ABORDAGEM DAS VÁRIAS FASES DE SEU RELACIONAMENTO
(ENTRE 1945 E 2002)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, (convênio UFSC/FACE). Área de concentração: Economia Industrial.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Seabra

Florianópolis – SC

Janeiro, 2003.

**O BRASIL E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: UMA ABORDAGEM
DAS VÁRIAS FASES DE SEU RELACIONAMENTO (ENTRE 1945 E 2002)**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia, em Abril de 2003.

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário
Coordenador do Curso

EXAMINADORES:

Prof. Dr. Fernando Seabra (presidente) – PPGE/UFSC

Prof. Dr. Nildo Ouriques (membro) – PPGE/UFSC

Prof. Dr. Roberto Meurer (membro) – PPGE/UFSC

APROVADA EM: 04/04/2003.

AGRADECIMENTOS

Esta talvez seja a tarefa mais difícil deste trabalho (quem diria!), os agradecimentos, pois, foram muitos os que de alguma forma contribuíram direta e indiretamente para a realização deste, e para minha formação. Relatar o nome de todos de maneira justa e sua contribuição daria outra dissertação. Assim, me desculpo antecipadamente ao citar apenas os que tiveram participação mais direta e aqueles que hoje estão mais presentes na memória.

A princípio gostaria de agradecer a minha família, em especial minha avó, Aniela Sabai, que apesar das dificuldades, foi a pessoa que mais contribuiu para minha formação profissional e pessoal.

Em especial ao amigo de longa data, Daniel Fernando Rocha, pelo seu apoio incondicional, meus agradecimentos por tudo. Ao amigo Daniel Mello, pelas palavras de incentivo durante o curso e agora na profissão.

A FACE e a UFSC por oferecer, através de Convênio firmado, curso com tal qualidade. A Faculdade São Francisco de Barreiras, FASB, pela confiança em mim depositada e por oportunizar a efetiva conclusão deste estudo.

Os professores Silvio Antônio Ferraz Cário e Laércio Barbosa Pereira pelas palavras de apoio nos momentos decisivos do curso. Aos professores Nildo Ouriques e Roberto Meurer que se dispuseram a compor a banca de qualificação, e pelas importantes sugestões para o trabalho.

Gostaria de agradecer ainda a ajuda do pessoal do Centro Sócio Econômico da UFSC, sempre cordiais e eficientes, salientando em especial a eficiência, a simpatia e a boa vontade de Carla Almeida, cuja ajuda com os documentos e trâmites foi de grande monta.

Por fim, quero deixar meus agradecimentos ao Professor Fernando Seabra, que com zelo e paciência corrigiu e deu preciosas sugestões, por certo, contribuindo muito para este estudo.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE GRÁFICOS E ANEXOS.....	8
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	9
RESUMO.....	11
ABSTRACT.....	12
1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	13
1.2 OBJETIVOS	18
1.2.1 Objetivo Geral.....	18
1.2.2 Objetivos Específicos.....	18
1.3 METODOLOGIA	19
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO	20
2 O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.....	21
2.1 INSTITUCIONALIDADE	21
2.1.1 Dados básicos sobre a Instituição	21
2.1.2 Peso dos países nas decisões do FMI.....	22
2.1.3 Os Direitos Especiais de Saque (DES)	25
2.1.4 Campos de atuação do FMI	26
2.1.4.1 <i>Supervisão Econômica</i>	27
2.1.4.2 <i>Assistência Financeira e Utilização dos Recursos</i>	29
2.1.4.3 <i>Assistência Técnica e Estrutura funcional da Instituição</i>	33
2.1.5 Modelo do FMI.....	35
2.1.5.1 Pressupostos básicos do Modelo.....	35
2.2 O BANCO MUNDIAL E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO.....	39
2.2.1 O Banco Mundial.....	39
2.2.2 Organização Mundial de Comércio (OMC)	40

2.3	RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	41
2.4	CONCLUSÃO PARCIAL	42
3	ANTECEDENTES HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO DO FMI.....	44
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO FMI.....	44
3.2	A CONFERÊNCIA DE BRETTON WOODS E O MODELO DE SISTEMA MONE- TÁRIO INTERNACIONAL.....	47
3.2.1	O Colapso do Sistema Bretton Woods.....	52
3.3	ATUAÇÃO DO FMI APÓS O COLAPSO DE BRETTON WOODS	54
3.4	CONCLUSÃO PARCIAL	62
4	CONDICIONALIDADES DO FMI E POLÍTICAS PARA A AMÉRICA LATINA. 65	
4.1	CONDICIONALIDADES PARA O EQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMEN- TOS – De 1946 à 1982.....	65
4.2	CONDICIONALIDADES AMPLIADAS: A CRISE DA DÍVIDA – De 1983 à 1989 ..	69
4.3	CONDICIONALIDADES ESTRUTURAIS: Década de 90	77
4.4	CONCLUSÃO PARCIAL	83
5	AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E O FMI.....	86
5.1	1ª FASE: DA CONFERÊNCIA DE BRETTON WOODS ATÉ 1982.....	86
5.1.1	De Getúlio Vargas (1951-1954) a Café Filho (1954-1955): Ausência do FMI.....	86
5.1.2	Governo de Juscelino Kubitschek (1965-1960): os Acordos <i>stand by</i>	88
5.1.3	Governo Jânio Quadros (1961-1961): melhora nas relações externas.....	93
5.1.4	Governo João Goulart (1961-1964): crise sucessória.....	95
5.1.5	Governo Castelo Branco (1964-1967): afinidades com o FMI	97
5.1.6	Governo Costa e Silva e Emílio Médici (1968-1973)	99
5.1.7	Governo Geisel (1974-1978): I Crise do Petróleo	102
5.1.8	1ª Fase do Governo Figueiredo (1979-1982): II Crise do Petróleo	104
5.2	2ª FASE: A CRISE DA DÍVIDA (1982 à 1989).....	107
5.2.1	2ª Fase do Governo Figueiredo (1982-1984): As Cartas de Intenção	107
5.2.2	Governo José Sarney (1985-1989: Moratórias Externas	116
5.3	3ª FASE: AJUSTES ESTRUTURAIS (1990-2002).....	123
5.3.1	Governo Collor (1990-1991): Estratégia Neoliberal.....	123
5.3.2	Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade da Estratégia Neoliberal.....	128

5.3.3	Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Reformas Estruturais Ampliadas	
	131
5.4	CONCLUSÃO PARCIAL	147
6	CONCLUSÃO.....	148
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
8	ANEXOS.....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela I – Revisões das Quotas no FMI, países selecionados, 1998.....	23
Tabela II – Quotas e votos no FMI, países selecionados, 1998.....	24
Tabela III – Ponderações das moedas na cesta de DES (em %aa).....	26
Tabela IV – Diretores-Gerentes do FMI.....	34
Tabela V – Compromissos de Assistência da Comunidade Internacional e Desembolsos do FMI para fazer frente a crise da Ásia em 23 de Julho de 1998 – (em Bilhões de Dólares)....	61
Tabela VI – Taxa de juros internacionais, 1974–1979	67
Tabela VII – Taxas de inflação, países latino americanos, 1960-89 (%aa).....	74
Tabela VIII – Produto: Taxas de Crescimento (%aa): 1968-1973.....	100
Tabela IX – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1965-1973.....	101
Tabela X – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1974-1979 – US\$ Bilhões	102
Tabela XI – Produto: Taxas de Crescimento (%aa): 1974-1979.....	103
Tabela XII – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1980-1984 – US\$ Bilhões.....	108
Tabela XIII – Tabela para reajuste salarial – 1980	112
Tabela XIV – Nova tabela para reajuste salarial – 1983	112
Tabela XV – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1985-1990 – US\$ Bilhões	118
Tabela XVI – Outros Ajustes Estruturais	125
Tabela XVII – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1990-1994 – US\$ Bilhões	127
Tabela XVIII – Dívida Mobiliária Federal: 1991-2001 – US\$ Bilhões.....	132
Tabela XIX – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1995-1999 – US\$ Bilhões.....	132

LISTA DE GRÁFICOS E ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I – Resultado Primário do Setor Público – em US\$ bilhões.....	145
---	-----

LISTA DE ANEXOS

Anexo I – Linhas básicas de atuação do FMI: Os serviços ordinários, concessionários e especiais.....	162
Anexo II – Resumo dos Principais fatos e evolução do FMI no cenário econômico internacional.....	164
Anexo III – Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de novembro de 1998 e março de 1999	167
Anexo IV – Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de novembro de 2001.....	169
Anexo V – Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de Agosto de 2002.....	170
Anexo VI – Acordos e relações do Brasil com o FMI, 1944-2002.....	171

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AID** – Agência Internacional de Desenvolvimento
- BERD** – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- BIS** – *Bank for International Settlements*
- DES** – Direitos Especiais de Saque
- DL** – Decreto Lei
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- GAB** – *General Agreement to Borrow*
- GATT** – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- IDE** – Investimento Externo Direto
- IFI's** – Instituições Financeiras Internacionais
- INPC** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
- IOF** – Imposto sobre Operações Financeiras
- MPE** – Memorando de Política Econômica
- MTE** – Memorando Técnico de Entendimentos
- OCDE** – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIC** – Organização Internacional do Comércio
- OMC** – Organização Mundial de Comércio
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OPA** – Operação Pan-Americana
- OPEP** – Organização dos Países Exportadores do Petróleo
- PAE** – Programa de Ajuste Econômico
- PAEG** – Programa de Ajuste Econômico do Governo
- PAI** – Programa de Ação Imediata
- PDS** – Partido Democrático Social
- PDT** – Partido Democrático Trabalhista

PEF – Programa de Estabilidade Fiscal

PIB – Produto Nacional Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PSI – Programa de Substituição de Importações

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SBA – Sistema de Avaliação do Acordo

SRF – *Supplemental Reserve Facility*

URV – Unidade Real de Valor

USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

RESUMO

O presente estudo analisa as diversas fases de relacionamento entre o Brasil e o FMI. Para compreender os motivos que levaram diversos governos brasileiros a recorrer aos recursos da Instituição, e a consequência das condicionalidades vinculadas a liberação dos créditos nas contas públicas nacionais, identificou-se as principais características organizacionais e políticas do FMI, criadas a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944. Consideram-se três fases marcantes na história do FMI e sua relação com o Brasil. Na primeira fase (1944 a 1982), o FMI defendia a utilização de políticas ortodoxas e recessivas para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Nesse período o papel do FMI na economia brasileira foi limitado, devido principalmente ao grande fluxo de capitais internacionais disponíveis a taxas de juros relativamente baixas, embora tenha servido, principalmente, como avalista na obtenção de créditos dos bancos comerciais e governos. Na segunda fase (1983 a 1989), o Fundo passa a exigir condicionalidades ampliadas. Os principais instrumentos utilizados foram no sentido do equilíbrio fiscal e monetário aparecendo também exigências de privatizações. Nesse período, as relações com o Brasil alternaram-se entre períodos de conciliação e conflito, embora tenha prevalecido a metodologia de ajustes da instituição, que passa a congelar os créditos para o país. Por fim, na terceira fase (anos 90), o FMI passa a ser o agente da estabilização econômica e da reforma estrutural. Nesse período, em razão dos ajustes estruturais implementados, o Brasil conquista o apoio dos grandes emprestadores internacionais, especialmente do FMI. Assim, no momento das crises sistêmicas verificadas nessa década (México, em 1994/1995; Ásia, em 1997/1998; Rússia, em 1998; Brasil, em 1999 e Argentina, em 2002), o Fundo disponibilizou grande volume de recursos ao Brasil, embora vinculados à duras condicionalidades e sob constante supervisão desse organismo. Pôde-se observar, portanto, que diferentes governos brasileiros recorreram aos recursos do Fundo, entretanto, sempre que as metas acertadas não foram cumpridas na íntegra, os acordos foram congelados.

ABSTRACT

The present study analyzes the several relationship phases between Brazil and the IMF. To understand the reasons that took several Brazilian governments to appeal to the resources of the Institution, and the consequence of the conditionalities linked to the to the liberation of the credits in the national publics accounts, we identified the main organizational characteristics and politics of the IMF, created starting from Bretton Woods conference, in 1944. They are considered three remarkable phases in the history of the IMF and its relationship with Brazil. In the first phase (1944 to 1982), the IMF defended the use of orthodox and recessive politics for the balance of the payment balance. In that period the role of the IMF in the Brazilian economy was limited, mainly due to the large flow of international capitals available the low interest rates, although it has served, mainly, as guarantee in the obtaining of credits in the commercial banks and governments. In the obtaining of credits in the commercial banks and governments. In the second phase (1983 to 1989), the Fund starts to demand enlarged conditionalities. The main used instruments were in the sense of the fiscal and monetary balance also appearing demands of privatizations. In that period, the relationships with Brazil were alternated between conciliation and conflict periods, although the methodology of fittings of the Institution has prevailed, that passes to freeze the credits to the country. Finally in the third phase (nineties), the IMF becomes the agent of the economic stabilization and of the structural reform. In that period, in reason of the implemented structural fittings, Brazil conquers the support of the great international lenders, specially of the IMF. Thus, in the moment of the systemic crises verified on that decade (Mexico, in 1994/1995; Asia, in 1997/1998; Russia, in 1998; Brazil, in 1999; Argentina, in 2002) the Fund made available great volume of resources to Brazil, although linked to the hard conditionalities and under constant supervision of that organism. It can be observed, therefore, that different Brazilian governments searched the resources of the Fund, however, whenever the arranged goals were not executed in the entire way, the agreements were frozen.

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi criado em 1944, como resultado da Conferência de Bretton Woods (*New Hampshire*, nos Estados Unidos). Essa Instituição faz parte de um alicerce tríplice para um novo sistema que vigoraria após a II Guerra Mundial¹. As três instituições que compunham este alicerce tinham como objetivos ajudar as nações capitalistas a zelar pela estabilidade econômica no pós-guerra e evitar que os erros de política do passado se repetissem. Em particular, o FMI seria um instrumento dos países membros para assegurar a estabilidade das taxas de câmbio fixas, prover liquidez ao sistema quando necessário e auxiliar os países no enfrentamento de déficits na Balança de Pagamentos², de modo a evitar incertezas quanto a aplicação de medidas unilaterais de algumas economias que prejudicassem outras.

Neste sentido, a ajuda prestada pelo FMI (de agora em diante também referido como “Fundo”) resume-se em três serviços básicos: supervisão econômica, assistência financeira e assistência técnica. Os países membros acreditam que com a supervisão econômica promovida pelo Fundo, mediante consultas periódicas correspondentes a medidas políticas e informações sobre a situação econômica em geral, possibilitam o crescimento do comércio mundial. No que se refere ao montante de ajuda financeira, destinada a apoiar o Balança de Pagamentos, esta depende das quotas do País no capital social do Fundo, as quais também determinam o poder de voto e veto na tomada de decisões.

Em função do seu Produto Interno Bruto (PIB), cada país contribui com certa quota ao Fundo e tem direito a, num determinado período de tempo, em razão de dificuldades

¹ As outras duas instituições que compõe este alicerce são: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial, e a Organização Internacional do Comércio (OIC), que deu as bases para a criação do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

² A balança de pagamentos do País é normalmente definida como o registro das transações entre os residentes no País e o resto do Mundo. A balança de pagamentos inclui dois componentes fundamentais: a conta corrente e a conta de capitais. A conta corrente inclui a balança comercial (transações de bens exportados e importados), a balança de serviços (juros, fretes de transporte, royalties, etc.) e a balança de transferências (transferências

econômicas, levantar recursos proporcionais às suas quotas para apoiar seu Balanço de Pagamentos. A assistência técnica é geralmente oferecida aos países pobres ou que se encontrem numa situação de crise intensificada (por exemplo, os países latino-americanos nos anos 80 e os países Asiáticos nos anos 90). Essa assistência tem em vista a formulação dos programas de estabilização econômica, que constituem as condicionalidades³ do FMI para os países membros.

Observa-se, portanto, que foi permitido ao Fundo interferir nas economias emitindo conselhos sobre políticas mais adequadas, muito embora essa interferência tenha sido efetiva apenas nos países em desenvolvimento, pois, no caso dos países desenvolvidos, a maioria das decisões relativas as suas políticas domésticas, são tomadas de maneira autônoma distante da participação do Fundo. Segundo Távora (2002), a cooperação, quando existia, era mais efetiva no âmbito das reuniões dos países ricos (G-7 e seus derivados).

Além disso, os programas de ajuda bilateral como o Plano Marshall e a criação de organismos paralelos ao Fundo, como a União Européia de Pagamentos (UEP) reduziram ainda mais os poderes do organismo em fazer cumprir quaisquer decisões em relação às economias dos países europeus.

Os acordos de Bretton Woods criaram, portanto, um novo sistema monetário baseado no dólar norte-americano, tendo como paridade fixa o ouro, que passou a vigorar após a II Guerra Mundial. Essa situação exigia que os Estados Unidos tivessem grandes reservas desse metal para garantir sua moeda. No entanto, ao final da década de 60, os EUA passaram a enfrentar sérios problemas econômicos que resultaram no debilitamento do dólar e das reservas em ouro.

Diante dessa situação, o governo Nixon decretou em 1971, de forma unilateral, o fim da conversibilidade do dólar em ouro, seguida de uma desvalorização dessa moeda, liquidando com os acordos de Bretton Woods⁴. As taxas fixas que tinham como características uma âncora nominal aos preços, bem como a imposição de uma disciplina monetária e fiscal,

salariais, donativos, etc.). A conta de capitais inclui a compra e venda de ativos como ações, títulos, terra, depósitos bancários, etc.

³ As condicionalidades do Fundo são elementos essenciais para atenuar os problemas no Balanço de Pagamentos dos países associados e para facilitar o processo de ajuste internacional. Estas contemplam, geralmente, o controle de dois alvos fundamentais: o controle da inflação e das reservas externas (estas últimas refletem o déficit em conta corrente). Conforme Branco (2000), os principais instrumentos de política neste sentido são o controle do crédito à economia e a política cambial. Na sua essência, essas políticas seguem o modelo idêntico ao de Polack, desenvolvido nos anos 1950 e 1960.

foram substituídas por um regime de taxas de câmbio flutuantes. De acordo com Távora (2002), os países acreditavam que, com esta mudança, estariam protegidos dos choques e que um ajuste no Balanço de Pagamentos⁵ e no setor externo seria automático, sem a necessidade de recorrer ao FMI. Entretanto, com o desenrolar dos acontecimentos não foi isso que aconteceu e como na época das paridades fixas, continuou ameaçando muitos países.

O resultado dessas medidas foi o aumento das taxas de juros internacionais e à ocorrência de duas crises do Petróleo, que provocaram uma profunda retração nos países do Terceiro Mundo e uma reorientação dos fluxos de capitais para os países exportadores do produto. Na América Latina, o endividamento, inicialmente ligado às instituições internacionais, que emprestavam a taxas de juros fixa⁶, passa a ser feito pelo sistema financeiro internacional. Com taxas de juros relativamente baixas, embora flutuantes, os países latino-americanos se endividaram crescentemente.

Conforme Arantes (2002, p.77):

“a dívida que era de US\$ 11,7 bilhões em 1968, passou para US\$ 225 bilhões, em 1980, após a segunda crise do petróleo. Entre 1981 e 1985 face aos empréstimos feitos a taxas de juros flutuantes, o acréscimo destas representou um aumento brutal da dívida externa da América Latina, de US\$ 277,7 bilhões para US\$ 368,0 bilhões. Nesse período, só em juros, foram pagos US\$ 161 bilhões.”

Com os juros altos foi verificado o deslocamento de capitais para os países mais desenvolvidos, especialmente para os Estados Unidos, caracterizando a crise da dívida, particularmente para os países importadores de petróleo, que arcaram com o ônus da crise.

A crise do sistema capitalista, com as taxas decrescentes de lucro, levou os países desse sistema, em particular os Estados Unidos e a Inglaterra, a colocarem em prática a política neoliberal de ampla liberdade para o capital, expressa mais claramente através do *Consenso de Washington*, levadas à prática, sobretudo pelo FMI. Na América Latina, essas

⁴ Segundo Arantes (2002, p.75), “A decisão do fim da paridade do dólar com o ouro teve como objetivo resolver problemas de déficit em conta corrente e representou um calote no resto do mundo por desvalorizar as dívidas norte-americanas.”

⁵ Em teoria, a balança de pagamentos da economia mundial, que registra a totalidade das transações de bens, serviços, transferências e capitais que ocorrem na economia mundial, deve estar sempre em equilíbrio; isto quer dizer que enquanto umas economias têm déficits, outras têm saldos positivos (excedentes). Os déficits de umas economias são equivalentes aos excedentes de outras, pois se uma economia importa mais do que exporta, uma outra estará a exportar mais do que importa. O papel do FMI seria o de coordenar a reciclagem destes déficits e excedentes, de modo a que nenhuma economia permaneça em desequilíbrio.

⁶ Como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Export and Import Bank of the United States (Eximbank) e instituições governamentais como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, USAID.

políticas tornaram-se mais rígidas e controladas, mas a essência continuava a mesma: controlar a inflação e o déficit no Balanço de Pagamentos.

No caso das relações do Brasil com o Fundo, estas remontam à *Conferência de Bretton Woods*, em 1944. Em 1946, o governo brasileiro ratificou seu Convênio Constitutivo, com exceção do Artigo 8⁷. A partir desse período, podemos caracterizar três fases de relacionamento do Brasil com o FMI.

Na primeira fase (1946-82), o Brasil recorreu ao FMI nove vezes. Em seis, não utilizou a totalidade dos recursos e em três acordos os recursos disponíveis não foram sacados. Praticamente todos esses acordos foram do tipo *stand by*, considerada a forma mais comum de financiamento da Instituição, no qual os recursos são limitados e com prazos de pagamentos entre doze e vinte e quatro meses. Nessa fase de relacionamentos, a Instituição pressionava pelo ajuste no Balanço de Pagamentos através de políticas ortodoxas de caráter recessivo⁸.

Apesar do Governo brasileiro, em diversos momentos, ter adotado medidas desta monta teve o cuidado em não caracterizar a interferência do Fundo, evitando-se assim, pressões políticas e da sociedade em geral. Uma das explicações para a não utilização dos recursos do Fundo foi devido ao processo de reconstrução dos países europeus, e devido ao grande fluxo de capitais no cenário internacional com taxas de juros baixas, que beneficiaram intensamente os países latino-americanos, entre os quais o Brasil, que se utilizou dos acordos com o FMI apenas para garantir o fluxo desses recursos na economia.

Na segunda fase de relacionamentos (1983-89), observou-se, como reflexo da II Crise do Petróleo (1979) e o aumento das taxas de juros, a intensificação da dívida externa dos países latino-americanos (provocando a decretação da moratória mexicana em 1982) e a deterioração do quadro econômico brasileiro. No início dessa fase, o Governo Figueiredo, necessitou da assistência do FMI para negociar com os bancos norte-americanos e com os demais bancos credores, o reescalonamento da dívida externa. O governo, a partir de então, passa a submeter-se às políticas ortodoxas da instituição, que condicionou um acordo severo

⁷ O referido artigo estabelece que nenhum membro poderá impor, sem aprovação do Fundo, restrições aos pagamentos e às remessas relacionadas com transações internacionais correntes. Com essa cláusula, o Convênio impede que um país suspenda o pagamento de sua dívida, mesmo que temporariamente, para solucionar seus problemas cambiais.

⁸ O governo brasileiro, no sentido de regular suas contas e melhorar as relações com o Fundo, tomava como medidas complementares o corte nos gastos do governo com a eliminação dos subsídios, simplificação das taxas cambiais, desvalorizações na moeda, contenção monetária, redução nos salários, entre outras, objetivando a ampliação das exportações e a redução das importações.

com relação aos salários. Entretanto, além de permitir o aporte de recursos para o país, o Fundo mobilizou-se na atração de apoio da comunidade financeira internacional. No plano interno, verifica-se forte pressão política e da sociedade empresarial em favor de uma moratória, embora não concretizada por este governo. Em 1983, o FMI declarou que o país não havia cumprido o programa e cancelou um empréstimo de US\$ 2 bilhões. Em 1984, com a recuperação da economia norte-americana, o país mostrou menor disposição em acatar as políticas do Fundo.

Somente no decorrer do Governo Sarney são decretadas moratórias da dívida. A primeira ocorreu em fevereiro de 1987 e outra em julho de 1989. Nos dois momentos o FMI respondeu com sanções, especialmente com o congelamento de créditos, só liberados com o cumprimento das metas. Nesta segunda fase, as relações do Brasil com o Fundo oscilaram entre momentos de conciliação e confrontação, gerando, em certos momentos, maior ou menor disposição de realizar acordos com o organismo. Esta situação deve-se a persistência e a resistência dos governos em realizar os ajustes internos, sugeridos pelo organismo.

A terceira fase de relacionamentos (1990-02) ficou marcada pela estratégia de conciliação com a comunidade financeira internacional e, portanto, diminuir o potencial de desacordo com o FMI. Para tanto, Fernando Collor adotou, unilateralmente, políticas neoliberais nos moldes do *Consenso de Washington* para depois recorrer ao Fundo por meio das Cartas de Intenções. Entretanto, com o aumento da inflação e posterior *impeachment* deste presidente, verificou-se a deterioração do quadro econômico e o rompimento com o Fundo. Essa situação permaneceu ainda durante o Governo Itamar Franco.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso é verificado, no plano doméstico, forte apoio da sociedade e do Congresso Nacional, que permite a realização de ajustes estruturais, tais como: intensificação das privatizações, rigidez na política monetária, reformas para flexibilizar o mercado de trabalho, maior abertura econômica, desregulação do mercado financeiro, entre outras. Estes ajustes, por sua vez, tornaram possível o apoio dos grandes emprestadores internacionais, especialmente do FMI, por ter visto sua política neoliberal implementada.

Assim, quando ocorreram as crises sistêmicas no cenário internacional (iniciada com a crise do México, em 1994, da Ásia, em 1997, Rússia em 1998) refletidas no Brasil, ao final de 1998, o país recorre ao FMI, que anuncia um pacote de empréstimos de curto prazo no total de US\$ 41,5 bilhões, sendo US\$ 18 bilhões do próprio Fundo, US\$ 4,5 bilhões do BIRD,

US\$ 4,5 bilhões do BID e US\$ 14,5 bilhões coordenados pelo BID⁹. Embora no curto prazo, as pressões sobre o câmbio tenham reduzido, devido as duras condicionalidades vinculadas a liberação do crédito, produziu-se o aumento da dívida em relação ao PIB e o agravamento do quadro social, com altos índices de desemprego.

A partir do acordo firmado em 1998, o país se compromete em manter o FMI informado quanto ao desempenho da economia no âmbito das metas acertadas. Esse processo se daria através de um Memorando de Política Econômica (MPE) e um Memorando Técnico de Entendimento (MTE), anexos à Carta de Intenção, objetivando definir os principais critérios de desempenho (CD), as metas indicativas (MIs), os parâmetros estruturais (PEs) e os pressupostos a serem aplicados no âmbito do acordo negociado ou a negociar. Ao todo foram encaminhados pelo governo brasileiro onze MPEs e outros MTEs.

Assim, em razão das diversas fases de relacionamento entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional, embora de maneira mais intensa na década 90, compreender o papel e a influência desse organismo na economia brasileira torna-se a principal justificativa para o desenvolvimento deste trabalho.

Com base nestas considerações, foi caracterizada a problemática que norteou esta pesquisa, com duas questões a serem analisadas: De que forma o FMI passou a ser um fato de relevância na economia brasileira? Quais os planos e metas do FMI para o Brasil e o alcance das condicionalidades impostas pelo Fundo sobre a política econômica do país?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar os instrumentos de política econômica adotados pelo Brasil, comparando-os com as metas acertadas nas Cartas de Intenções com o Fundo Monetário Internacional, evidenciando as diversas fases do seu relacionamento do governo brasileiro com o FMI.

⁹ Filgueiras (2000)

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Analisar a estrutura do Fundo Monetário Internacional, suas atribuições e o relacionamento com outros organismos internacionais;
- b) Revisar teoricamente os principais fatos que motivaram a criação do FMI e a evolução deste organismo no cenário econômico mundial;
- c) Identificar e avaliar as condicionalidades e políticas do FMI para os países da América Latina desde a Conferência de Bretton Woods;
- d) Analisar a relação do Brasil com o FMI, evidenciando as diversas fases desta relação com ênfase a natureza e ao alcance das condicionalidades impostas pelo Fundo;

1.3 METODOLOGIA

A forma de investigação da presente pesquisa classifica-se como descritiva explicativa, de cunho teórico bibliográfico, pois objetiva apresentar e analisar a relação do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, a partir da criação da instituição na Conferência de Bretton Woods.

Para atingir tal objetivo utilizou-se como plano de referência três áreas básicas do conhecimento econômico, ou seja, Macroeconomia, Economia Brasileira e Economia Internacional, que delimitam o campo de pesquisa do estudo.

Em relação ao primeiro objetivo específico, no qual busca-se analisar o que vem a ser o FMI recorre-se a informações contidas no site do Fundo Monetário Internacional disponível na internet (www.imf.org.br) além de fontes bibliográficas de diversos autores que tratam sobre este organismo, em particular: Carvalho (2002); Branco (2000); Driscoll (1998); Gonçalves (1998); Sabbi (1991); Távora (2002); Vazquez *et al* (2001) entre outros.

Para o cumprimento do segundo objetivo, realizou-se uma leitura dos vários artigos e livros que tratam sobre a evolução do FMI no cenário econômico internacional, desenvolvendo-se uma análise crítica sobre o tema em questão. Entre os principais autores que escreveram sobre o Fundo, cujas obras foram utilizadas neste estudo, destacam-se:

Arantes (2002); Beluzzo (2002); Boughton (2002); Lichtensztein *et al* (1986); Masood *et al* (2002); Vries (1995), entre outros.

No tocante ao terceiro objetivo, utilizou-se de pesquisa em fontes secundárias, em especial de artigos e relatórios publicados pela CEPAL, além de diversos artigos e livros publicado por autores diversos, em particular: Cano (2000); Cardoso *et al* (1993); Ahmed (2001); Batista (1994); Dreher (2001); Masood (2002); Seabra (1991) entre outros.

Por fim, o quarto objetivo, foi cumprido a partir de consultas no site do Ministério da Fazenda do Brasil, no qual encontravam-se disponíveis cópias das diversas cartas de intenções encaminhadas ao FMI, a partir de 1995, bem como os Memorandos Técnicos de Entendimento e os Memorandos de Políticas Econômicas que permitiram a realização de uma análise dos acordos entre o Brasil e o Fundo. Também merece destaque: Arantes (2002), que desenvolveu um estudo sobre o FMI e a nova dependência brasileira; Averbug (2000), que analisa as origens da crise brasileira de 1998/1999; Balaban (2001) que faz uma análise das fases do relacionamento do Brasil com o Fundo, sob luz dos jogos de dois níveis; Chossudovsky (1999); Filgueiras (2000), que faz uma análise do Plano Real; Giacomello (1986); Oliveira (1993), autor da obra “Brasil e FMI: Realidade e Mitos” entre outros autores.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo está dividido em 5 capítulos. No primeiro, referente à introdução, trata-se da problemática, dos objetivos e da metodologia que nortearam o desenvolvimento do estudo. O segundo capítulo apresenta um relato sobre os principais conceitos relacionados ao FMI com destaque sobre o que vem a ser a instituição, suas atribuições e o relacionamento com outros organismos internacionais. O terceiro capítulo apresenta uma revisão teórica correspondente aos principais fatos que motivaram a criação do FMI e a evolução deste organismo no cenário econômico mundial. No quarto capítulo analisam-se as condicionalidades do FMI aos países latino-americanos que buscaram apoio financeiro para a reestruturação de suas economias. Por fim, o capítulo 5 identifica as diversas fases do relacionamento entre o Brasil e o FMI, com ênfase a natureza e o alcance das condicionalidades impostas pelo Fundo.

2 O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Apesar dos crescentes debates acerca do Fundo Monetário Internacional e sua atuação no cenário econômico mundial, é de grande importância um relato sobre os principais conceitos relacionados à instituição, objetivando uma melhor compreensão do que vem a ser este organismo, suas atribuições e seu relacionamento com outros organismos internacionais. Assim, o presente capítulo tratará sobre as principais características desta organização.

2.1 INSTITUCIONALIDADE

2.1.1 Dados básicos sobre a Instituição

Apesar de ter sido criado na chamada Carta de Bretton Woods em 1944, o Fundo Monetário Internacional (FMI) iniciou suas atividades juntamente com o Banco Mundial, em dezembro de 1945, ao firmar com 29 países o seu Convênio Constitutivo (a carta orgânica da instituição). Entretanto, suas operações financeiras iniciaram em março de 1947. A sede da instituição foi fixada em Washington, contra o pensamento de Keynes que a queria em Londres, ou mesmo em Nova York.

Inicialmente, o FMI teve como função original regular o Sistema Monetário Internacional, buscando evitar a crise do sistema. De acordo com o Convênio Constitutivo da Instituição¹⁰, para atingir este objetivo o Fundo foi incumbido de promover a cooperação monetária internacional; facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio internacional, contribuindo para a geração de altos níveis de emprego e de renda; promover a estabilidade cambial e eliminar as restrições cambiais que dificultam a expansão do comércio mundial. No que refere-se a promoção de liquidez, a instituição deveria disponibilizar recursos aos países membros por um determinado período de tempo e sob adequadas garantias, com objetivo de colaborar na correção dos desequilíbrios do Balanço de

¹⁰ Disponível em: www.imf.org.br.

Pagamentos sem que estes precisassem recorrer a medidas comprometedoras da prosperidade nacional e internacional.

Sob estas condições, o Fundo tinha por objetivo inicial regular o sistema monetário internacional, ou seja, assegurar a estabilidade do novo sistema criado com os acordos de Bretton Woods, baseado no padrão ouro que estabelecia um sistema de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis¹¹.

2.1.2 Peso dos países nas decisões do FMI

Segundo Driscoll (1998), o FMI tem como política admitir qualquer país que tenha o controle de sua política externa e se dispõe a cumprir a carta de direitos e obrigações da instituição. Desta forma, os países que ingressaram no Fundo antes de 31 de dezembro de 1945, tiveram de subscrever quotas de capital, semelhante a uma espécie de depósito em uma cooperativa de crédito.

A quota é determinada de maneira a refletir a situação econômica do país em relação aos demais países membros a instituição. Para determinar as quotas, são considerados vários fatores econômicos, entre os quais: sua renda nacional, reservas internacionais, participação do país no comércio exterior e relação comércio/PIB¹².

Segundo Maia (1995), a quota era composta de duas partes: 25% em ouro, ou moeda forte; e, 75% em moeda do próprio país.

As nações que ingressaram no FMI após 1945 tiveram de subscrever quotas em Direitos Especiais de Saque (DES) e reestruturar seu sistema econômico de acordo com a ordem capitalista¹³. Assim o fizeram as antigas economias de planificação centralizada da Europa Oriental e os países da ex-União Soviética quando passaram a integrar o FMI.

As quotas têm por finalidade formar uma reserva que, sob administração da instituição, é utilizada para conceder empréstimos aos países membros com dificuldades

¹¹ Cumpre ressaltar que o modelo que caberia ao Fundo zelar foi desenhado a partir das experiências traumáticas com flutuações de taxas de câmbio no período entre as duas guerras mundiais, que haviam estimulado movimentos de desvalorização competitiva e levaram de fato à redução do volume de comércio internacional. Assim, o novo sistema estava centrado na manutenção da estabilidade das taxas de câmbio e na provisão de liquidez, quando necessário.

¹² Maia (1995)

financeiras. Também constituem a base para determinar a quantidade de recursos que cada país membro pode obter em empréstimos do Fundo e a dotação periódica de ativos especiais, isto é, os Direitos Especiais de Saque que o país pode receber. Quanto maior a contribuição de um país, maior é a soma de recursos que podem ser obtidos. Por último, as quotas determinam o número de votos de cada país membro.

Desta maneira, os países mais ricos pagam quotas mais altas, as quais são revistas a cada cinco anos por uma junta de Governadores do FMI, podendo ser elevadas ou reduzidas de acordo com as necessidades da instituição e a prosperidade econômica do país membro.

Os ajustes nas quotas também podem ser efetuados quando um país o solicita. Assim, um incremento *ad hoc* da quota, como é conhecido, pode ser realizado dentro ou fora do contexto de uma revisão geral. Segundo o relatório externo do FMI¹⁴, publicado em Abril de 2002, foram efetuadas 11 revisões gerais de quotas desde que a instituição foi criada, conforme apresentado na Tabela I.

Tabela I: Revisões das Quotas no FMI, países selecionados, 1998

Revisão de quotas	Datas das revisões	Aumento das quotas (%)
Primeira quinquênio	Não se propôs revisões	---
Segunda quinquênio	Não se propôs revisões	---
1958/1959	Fev. e Abr. de 1959	60,7
Terceiro quinquênio	Não se propôs revisões	---
Quarto quinquênio	Mar. de 1965	30,7
Quinta geral	Fev. de 1970	35,4
Sexta geral	Mar. de 1976	33,6
Sétima geral	Dez. de 1978	50,9
Oitava geral	Mar. de 1983	47,5
Nona geral	Jun. de 1990	50,0
Décima geral	Não se propôs aumento	---
Décima primeira	Jan. de 1998	45,0

Fonte: IMF External Relations Department (2002)

Em 1946, os países membros contribuíram com US\$ 7,6 bilhões, sendo que os norte-americanos subscreveram cerca de 30% deste montante. Com a adesão de outras nações o

¹³ Os países que não desejarem implementar as mudanças necessárias para se adequarem as normas da instituição podem retirar-se do Fundo no momento que desejarem, como o fizeram Cuba, Checoslováquia (atual República Checa e República Eslovaca), Indonésia e Polônia, e, retornar a instituição como o fizeram, exceto Cuba.

montante total de recursos se elevou para US\$ 210 bilhões reduzindo a participação dos Estados Unidos para quase 18% do total das quotas. Por ser o país que mais contribui, detêm a presidência e têm poder de veto nas decisões da organização.

Em 1998 foi acordado pelo Diretório Executivo do FMI um aumento geral de 45%, ou seja, de 146 bilhões de DES (aproximadamente US\$200 bilhões) para 212 bilhões de DES (aproximadamente US\$290 bilhões). Com esta última revisão geral, observou-se maior pressão sobre o câmbio mundial provocando uma nova crise financeira, movida pela rápida liberalização do comércio e dos fluxos de capital¹⁵, configurada com a Crise da Rússia (1998) e posteriormente do Brasil (1999).

De acordo com Carvalho (2002), as considerações para estabelecer uma maneira eficiente de funcionamento da instituição foram efetuadas, ainda em 1944, pelos países fundadores através de uma relação direta entre o número de votos a que cada país teria direito e o volume de recursos que o país aporta na instituição mediante sua quota. Assim, para qualquer alteração mais expressiva na política do FMI deve ocorrer votação cuja aprovação da proposta esta condicionada a 85% dos votos. Em conseqüência, quanto maior for a subscrição de um país, maior será sua influência na formulação das políticas do FMI; por isso a influência dos Estados Unidos na formulação de políticas dessa organização.

A liderança norte-americana fica ainda mais evidente quando comparadas suas quotas com as quotas dos demais países membros, entre os quais, a Alemanha e Japão, que detêm 5,67% cada, seguidos da França e Reino Unido, com 5,1% do total. A cota do Brasil representa apenas 1,49%, conforme podemos observar na Tabela II.

Tabela II: Quotas e votos no FMI, países selecionados, 1998

País	Quotas		Votos	
	Milhões de DES	%	Número	%
Estados Unidos	265.526,8	18,25	265.518,0	17,78
Alemanha	8.241,5	5,67	82.665,0	5,53
Japão	8.241,5	5,67	82.665,0	5,53
França	7.414,6	5,10	74.396,0	4,98
Reino Unido	7.414,6	5,10	74.396,0	4,98
Arábia Saudita	6.985,5	3,33	70.105,0	3,28
Brasil	2.170,8	1,49	21.958,0	1,47
Argentina	1.537,1	1,01	15.621,0	1,05

¹⁴ Disponível em: <www.imf.org.br>.

¹⁵ Ficha técnica do FMI (2002), disponível em: <www.imf.org.br>. Acesso em Abr. de 2002.

Fonte: FMI (2002).

2.1.3 Os Direitos Especiais de Saque (DES)

Observamos anteriormente que as quotas são compostas não só por ouro e moeda corrente de um país, mas também por Direitos Especiais de Saque (DES). Este último é um ativo de reserva internacional criado pelo FMI através da primeira emenda do Convênio Constitutivo, em 1969, para complementar os ativos de reserva existentes, tendo como valor sua definição em termos de ouro, mas à mesma paridade do dólar, ou seja, cada unidade de DES equivalia a 0,888671 gramas de ouro fino¹⁶. O estoque inicial foi alocado entre os diversos países de acordo com suas quotas do Fundo. Entre os argumentos favoráveis à criação do DES em substituição ao ouro foi a sua não vulnerabilidade aos efeitos preço decorrente das variações de estoque¹⁷.

Segundo Giacomello (1986), essa paridade só foi alterada em 1974, para ser uma função de um “MIX”, ou seja, pela combinação de uma cesta de dezesseis moedas (com predominância do dólar). Em 1981, o valor do DES foi novamente redefinido e passou a ser representado por uma média ponderada das seguintes moedas: dólar, marco alemão, franco francês e iene japonês e libra esterlina¹⁸.

Em 1996 e posteriormente em 2001, com a extinção do Marco Alemão e Franco francês, que foram substituídos pelo Euro, o DES passou a ser definido por uma nova Cesta de Moedas (em destaque na Tabela III).

De acordo com informações disponibilizadas na Ficha Técnica do FMI, a cesta de moedas é revista a cada cinco anos, para garantir que as moedas incluídas na mesma sejam representativas nas transações comerciais internacionais. A revisão mais recente da valorização dos DES ocorreu em outubro de 2000, período em que o método utilizado para selecionar as moedas foi modificado para inserção do Euro que substituiu a moeda de vários países membros da União Européia. A mudança entrou em vigor em janeiro de 2001,

¹⁶ Segundo o Folheto n.º 45-S em sua Quinta edição pelo Departamento de DES do FMI este era o valor do dólar norte-americano no marco inicial do sistema de Bretton Woods.

¹⁷ Além disso, funcionam como moeda de curso internacional, com seu poder definido pelo uso – por parte dos bancos centrais – como meio de pagamento e reserva de valor.

¹⁸ Segundo Gonçalves (1998, p.290), os pesos relativos para definição do valor do DES foram: dólar – 43%; marco – 19%; iene – 17%; franco – 10% e libra – 10%.

conforme podemos verificar na Tabela III, a qual apresenta ainda o valor do DES em termos de dólares norte americanos¹⁹.

Moedas	Revisão de 1º de Janeiro de 2001	Revisão de 1º de Janeiro de 1996
Dólar americano	45	39
Euro	29	-
Marco alemão	-	21
Franco francês	-	11
Iene japonês	15	18
Libra esterlina	11	11

Fonte: IMF (2002)

O volume de DES²⁰ é controlado pelo FMI, e não pode ser ampliado, a menos que haja decisão favorável neste sentido por parte de pelo menos 85% dos países membros. Estes países podem utilizar o DES em transações entre si, e com 16 detentores institucionais de DES e com a própria instituição²¹.

Por ter qualidade de ativo o DES dá direito aos seus possuidores a uma taxa de rendimento (juros) relacionada com o mercado e de acordo com as seguintes características:

- todos os detentores de DES recebem juros por sua posse, e todos os participantes que tem recebido o DES em concessões pagam encargos sobre estas;
- a taxa de juros dos detentores de DES é calculada semanalmente (desde 1º de agosto de 1983) pela combinação da taxa de juros de mercado e o rendimento médio ponderado de certos instrumentos de curto prazo dos mercados monetários dos mesmos cinco países cujas moedas integram a cesta de valorização do DES²².

2.1.4 Campos de atuação do FMI

O campo de atuação do FMI resume-se em três serviços básicos: supervisão, assistência financeira e assistência técnica, os quais passaremos a estudar a seguir.

¹⁹ A relação de troca entre as várias moedas que compõe o DES é publicada diariamente no site do FMI na internet.

²⁰ De acordo com o Departamento de DES do FMI, em 30 de abril de 1998, haviam 20.360 milhões de DES em poder dos países membros 760 milhões em poder do FMI na conta de recursos gerais, e 390 milhões de DES em poder de outros 15 possuidores autorizados. Ver a respeito no site: <www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45>.

²¹ Menjivar (2001)

2.1.4.1 Supervisão Econômica

Quando do ingresso de um país no FMI, este é obrigado a manter os demais países informados quanto ao regime de câmbio utilizado para determinar o valor da sua moeda em relação à de outros.

Segundo Driscoll (1998), os países membros acreditam que mantendo os demais parceiros informados sobre suas políticas econômicas, além do regime cambial, suas políticas de pagamento e os particulares comerciais entre um país e outro, trazem grandes benefícios para o comércio mundial. Também consideram que mantendo informados os demais membros sobre possíveis modificações nas políticas (por exemplo: a redução dos impostos para exportação), especialmente quando coincidem com a de outros países membros, fomenta o comércio internacional, gera mais empregos e melhora os salários, além de expandir as economias.

Em caso de um país omitir tais informações ou deixar de cumprir com estas obrigações repetidamente, os demais países membros da instituição, podem declará-lo inabilitado para obter empréstimos e em última instância, solicitar que se retire da instituição. Normalmente tem ocorrido o cumprimento das obrigações por parte dos países (já que de outra maneira não teriam aderido à instituição), e quando não o fizeram, este fato ocorreu devido a fatores que se apresentaram fora do seu controle.

Embora, a partir da ruptura do sistema monetário de Bretton Woods no início dos anos 70 e da substituição do antigo regime de taxas fixas de câmbio por um de taxas flutuantes, vive-se um momento de forte instabilidade monetário-financeira, com grande volatilidade das taxas de câmbio²², de juros e importantes choques de oferta de matéria-prima, instabilizando ainda mais os fluxos comerciais. Essa transição de um sistema de paridades fixas para o atual

²² De acordo com dados obtidos no site do FMI, também são realizados empréstimos para países não membros os quais também pagam juros, geralmente inferiores aos praticados no mercado internacional. Ao final do exercício de 30 de abril de 1998 as taxas de juros eram de 0,0206%aa das concessões acumulativas líquidas.

²³ Vasconcelos *et al* (1999), destaca que o forte processo de desvalorização do dólar na década de 70, principal reserva internacional, perdeu importância, principalmente em relação ao iene e ao marco alemão gerando uma instabilidade cambial com efeitos perversos sobre os fluxos comerciais.

sistema variável exigiu uma maior participação da instituição nas políticas econômicas dos países membros.

Segundo Driscoll (1998): “Ao passar para o sistema atual, os países membros solicitaram que o FMI não se limitasse ao controle cambial (...), mas que examinasse todos os aspectos da economia de um país membro que determinam o valor de sua moeda e que avalie de forma objetiva os resultados econômicos de todos os países ligados à instituição.”

A partir deste momento, a instituição passa a atuar mais diretamente sobre as políticas dos países membros. Além de avaliar a política cambial através de consultas anuais bilaterais em cada país membro, cumpre a tarefa de supervisão multilateral, baseado nos estudos sobre as perspectivas da economia mundial, que segundo a instituição, tem caráter preventivo²⁴ objetivando direcionar o país membro ao caminho da estabilidade, mesmo quando não se utilizam recursos da instituição.

Mediante as consultas periódicas nos países membros, o Fundo pode determinar se o país fixa de forma responsável e deixa claras as condições de compra e venda de sua moeda por outros países, além de obter informações sobre a situação econômica geral do país. O objetivo das consultas do FMI é incentivar a eliminação de restrições que um país venha impor sobre o câmbio doméstico²⁵.

Normalmente as consultas ocorrem anualmente, entretanto, caso o Diretor Gerente da instituição observe que um país enfrenta dificuldades econômicas ou acreditar que o país está tomando medidas que possam prejudicar outros países, tem autonomia para realizar novas consultas através de uma missão, formada por quatro ou cinco funcionários, incumbida de recolher informações e examinar juntamente com funcionários do governo a política econômica do país.

Esta consulta, segundo Driscoll (1998), é realizada em duas fases: na primeira são obtidas informações estatísticas sobre exportações e importações, pagamentos e salários, preços, nível de emprego, taxas de juros, dinheiro em circulação, investimentos internacionais, gastos orçamentários entre outros aspectos relacionados. Na segunda fase, são realizadas entrevistas com autoridades do setor público para determinar a eficácia das medidas econômicas tomadas durante o ano anterior e o câmbio previsto para o ano seguinte,

²⁴ Os acordos de caráter preventivo fortalecem a confiança a nível internacional baseado nas políticas dos países membro.

²⁵ Nos primeiros anos, as consultas eram efetuadas somente nos países que mantinham algum tipo de restrições cambiais, porém desde 1978 passaram a ser efetuadas em todos os países membros.

bem como o avanço na eliminação dos controles cambiais. Realizadas estas etapas, a missão retorna à sede do FMI em Washington, e prepara um relatório detalhado encaminhando-o a Diretoria Executiva da instituição para apreciação e debate com os demais diretores, isto inclui o membro da diretoria do próprio país em estudo, sobre a situação econômica da nação, que escuta a avaliação dos demais diretores sobre o desempenho econômico do país. Posteriormente um resumo das deliberações é enviado ao governo do país em questão, o qual pode utilizá-lo para melhorar os pontos debilitados da economia.

Além destas consultas periódicas, o Fundo realiza consultas nos países cuja política econômica tem grande influência sobre a economia mundial, objetivando examinar a situação dos mesmos e avaliar suas possíveis evoluções. Os resultados são publicados duas vezes ao ano em “Perspectivas da economia mundial”, fonte de informação sobre as previsões para a economia mundial que pode servir de ajuda aos países membros na coordenação de suas políticas econômicas.

A supervisão que a instituição exerce, mediante consultas aos países membros, se reforçou com a crise financeira do México em 1995 e com a crise asiática em 1998. Entretanto, esta supervisão, tem sido constantemente debatida pela sociedade mundial. Os críticos da cooperação internacional argumentam que a supervisão dos mercados passou a cumprir uma função de controle das políticas econômicas dos países deficitários, em particular dos países dependentes, ameaçando a soberania nacional. Já os defensores dizem que a intenção é encorajar os governos a adotarem soluções cooperativas para seus problemas, especialmente no que diz respeito às questões macroeconômicas²⁶.

2.1.4.2 Assistência Financeira e Utilização dos Recursos

O segundo campo de atuação do Fundo é auxiliar os países membros com dificuldades no Balanço de Pagamentos, concedendo empréstimos a taxas de juros menores do que as encontradas no mercado internacional. Entretanto, tais empréstimos estão condicionados a uma análise da política nacional, por técnicos do Fundo²⁷.

²⁶ Kenen (1999).

²⁷ Segundo Khan *at al* (2002), a razão para as condicionalidades do Fundo, bem como para a identificação dos países membros com os programas esta pautada em cinco pontos centrais: Primeiro, a condicionalidade do FMI é muito mais complexa do que as do setor privado, pois exige uma avaliação dos desequilíbrios macroeconômicos e das deficiências estruturais que as causam. Somente após realizadas as observações no país deficitário passam

Giannini (1999), ressalta que os países recorrem ao FMI e submetem-se as suas condicionalidades quando se encontram esgotadas as possibilidades de negociações com os Bancos Internacionais. Nesta situação, o país pode retirar automaticamente 25% da quota que subscreveu ao FMI, em ouro ou em uma moeda conversível, sem nenhuma condicionalidade específica (estes recursos são conhecidos como *Reserve Tranche*). Entretanto, se este montante não for suficiente para cobrir suas necessidades, um país com dificuldades de maior envergadura pode solicitar mais recursos ao Fundo. A partir daquele limite as autoridades nacionais devem se submeter a um conjunto de medidas, definidas em conjunto com o corpo técnico do Fundo, ou seja, as condicionalidades (os *Credit Tranches*). De acordo com o FMI (2002), as linhas básicas de atuação da instituição estão divididas em três grupos: ordinários, concessionários e especiais (Ver anexo I).

A assistência financeira do FMI aos países membros ocorre mediante os desajustes verificados e é proporcional à quota de cada um, sendo possível o uso combinado dessas várias linhas de crédito. Com a sucessão de crises verificadas no cenário econômico internacional, a instituição modificou o volume máximo a ser disponibilizado para os países envolvidos na crise.

Assim, quanto mais rico o país e maior a sua participação no capital do Fundo, maior é o volume de seu crédito comum e sua chance de não precisar das linhas de crédito condicionais²⁸. De modo geral, os empréstimos do FMI estão centrados ainda em dois princípios. Primeiro, os recursos da instituição estão à disposição de todos os países membros, porém, espera-se que o tomador destes os devolva assim que tenha superado seus problemas de pagamento. Em segundo lugar, antes que a instituição disponibilize os recursos do fundo comum, o país membro tem que demonstrar como irá solucionar seus problemas para poder reembolsar o empréstimo dentro do prazo estimado do recurso.

a ser negociados com as autoridades nacionais um possível acordo financeiro. Segundo, o acordo passa a depender do grau em que as autoridades nacionais se comprometam com o programa. Terceiro, o Fundo leva em conta a posição de vários diretores quanto à concretização do acordo, tornando-o mais burocrático do que um possível acordo com bancos ou financiadores privados. Quarto, por ser um modelo de cooperativa, caso os países não efetuem os reembolsos todos os países são prejudicados, já que não existe um tribunal que puna tal desacordo, tampouco uma garantia tangível que possa compensar os recursos. Por fim, o FMI pressupõe que os países aproveitam-se dos recursos já disponibilizados e não implementam as reformas propostas, e caso novas parcelas sejam disponibilizadas existe pouca probabilidade de o país aplicá-las *ex post*.

²⁸ Segundo Sabbi (1991) é o caso dos Estados Unidos e da França, que nunca necessitaram de créditos condicionais e conseqüentemente, submeter-se à política econômica imposta pela instituição.

Segundo Driscoll (1998), “Este requisito se passa numa lógica evidente: o país que tem problemas de pagamento está gastando mais do que recebe e, se não empreender uma reforma econômica, continuará nesta situação.”

Acrescenta ainda que: “Como o FMI tem a responsabilidade ante todos os países membros de salvaguardar a integridade financeira de suas transações, somente empresta dinheiro sob condição de que o país o utilize com eficiência.”

As políticas do país membro com relação à reestruturação econômica devem ser apresentadas numa Carta de Intenções na qual devem ser expressas as condicionalidades²⁹, ou seja, os valores que serão utilizados, as políticas econômicas a serem implementadas pelo país, o período de cumprimento dos objetivos propostos, que garantam o pagamento dos compromissos com os credores internacionais. Normalmente os empréstimos são condicionados ao grau de cumprimento do programa econômico ajustado com o Fundo, e os recursos desembolsados de forma escalonada³⁰. Além disso, quando um país membro obtém um empréstimo do FMI, além de amortizar o capital juntamente com as taxas de juros, o país deve pagar vários encargos para cobrir os gastos de operação da instituição.

De acordo com Driscoll (1998), o país tomador pagava em 1998, sobre o total emprestado, uma taxa de 0,25% a título de comissão de saque e de abertura de crédito além de taxas de juros anuais equivalentes a aproximadamente 8% ao ano.

Uma vez identificada a necessidade de financiamento de um país membro e a habilitação deste para utilizar os recursos, sob o amparo de um ou mais serviços financeiros, o FMI busca informações com relação às condições do prestatário em cumprir com as obrigações de reembolso ante a instituição. Só então o Fundo disponibiliza dos serviços requeridos, em condições que tem por objetivo incitar os ajustes econômicos pertinentes e assegurar que o crédito será utilizado em caráter temporal e que o país terá a capacidade de reembolsar a instituição dentro do prazo previsto. Estas condições têm por objetivo reduzir o déficit no balanço de pagamentos do país membro a um nível confortável, fomentando ao mesmo tempo o crescimento econômico, o emprego e a estabilidade financeira, bem como eliminar as restrições ao comércio e aos pagamentos internacionais.

²⁹ Segundo Boletim do FMI, a condicionalidade é entendida como “elemento essencial da contribuição que o Fundo realiza para atenuar os problemas de pagamentos dos países membros e para facilitar o processo de ajuste internacional”.

³⁰ Arantes (2002)

Segundo Chossudowsky (1999), as condicionalidades contemplam a redução do gasto público, a aplicação de uma política monetária mais restritiva e a correção de certos desajustes estruturais (tal como a necessidade de privatizar algumas empresas públicas e realizar desvalorizações controladas).

Portanto, os parâmetros de referência e critérios de execução, que muitas vezes se identificam com a condicionalidade, representam elementos cruciais para o uso dos recursos do Fundo pelos países membros. As condicionalidades procuram assegurar que as medidas a serem tomadas pelo país serão adequadas para obter um balanço de pagamentos viável e um crescimento econômico sustentável num período razoável, combinando-se assim, o financiamento e as medidas de ajuste.

Estas condicionalidades, segundo o Departamento de Recursos Gerais do FMI³¹, podem variar de um programa a outro e conforme o tipo de política ou serviço financeiro utilizado; não constitui um conjunto rígido e inflexível de regras operacionais. Por exemplo, para o financiamento de um problema no balanço de pagamentos, de caráter temporário, aplica-se menor grau de condicionalidade mediante acordos nos trâmites especiais de crédito. As diretrizes também prevêm a incorporação de cláusulas sobre revisões e consultas, avaliação dos resultados e reescalonamento das compras nos acordos de Direitos Especiais de Saque nos acordos ampliados.

A avaliação do FMI com relação aos resultados obtidos por um país membro durante a vigência de um acordo de Direitos Especiais de Saque ou um acordo ampliado, que respaldam um programa de ajuste do país, se baseia em critérios de execução. As diretrizes sobre condicionalidades especificam que os critérios de execução devem referir-se exclusivamente às variáveis econômicas da qual depende a consecução dos objetivos do programa respaldado pelo FMI. No geral, estes critérios se limitam às variáveis macroeconômicas e as que sejam necessárias para colocar em prática disposições específicas do Convênio Constitutivo do Fundo. Os critérios de execução também podem referir-se a outras variáveis (microeconômicas) quando estas, por efeitos macroeconômicos, influenciam a eficácia do programa de ajuste do país.

O objetivo geral das medidas de ajuste no balanço de pagamentos incorporado no programa respaldado pelo FMI é gerar um saldo em conta corrente que possa manter-se com

³¹ Disponível em: <www.imf.org.external/pubs/ft/pam/pam45/spa/iii/iiia.htm>. Acesso em: 10 mar 2002.

as correntes normais de capital, sem que o país tenha que recorrer a imposição de restrições ao comércio e nem atrasar os reembolsos, ou seja, o pagamento das parcelas.

Entretanto, devido a natureza e a magnitude dos desequilíbrios econômicos que os países membros confrontaram nos últimos anos, os programas respaldados pelo Fundo estão exigindo mais empenho do país na reforma estrutural e na obtenção de um crescimento econômico sustentável. Mais recentemente, as crises financeiras de 1994/1995 e 1997/1998, tem exigido maior atenção quanto à solidez do setor financeiro dos países e na necessidade de reforçar a supervisão bancária, bem como o papel da globalização dos mercados financeiros nas crises externas e a necessidade de que o Fundo participe na supervisão e na concretização de uma liberalização harmoniosa dos movimentos de capital.

2.1.4.3 Assistência Técnica e Estrutura funcional da Instituição

O terceiro campo de atuação é o fornecimento de Assistência técnica, a qual é prestada por uma equipe de técnicos especializados que auxiliam os países membros em diversas áreas: nas políticas fiscais e monetárias (especialmente elaboração e implantação) e no desenvolvimento institucional das relações políticas do Fundo para com os países membros. No que se refere a este último apoio, a equipe de técnicos do Fundo atua conjuntamente com o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, organismos multilaterais reconhecidos pela busca da integração econômica mundial (ver item 2.2).

Essa assistência técnica do Fundo só é possível devido a complexa estrutura organizacional do FMI formada por uma Junta de Governadores, um Diretório Executivo, um Diretor Gerente e Pessoal Técnico.

A cúpula que comanda o Fundo é chamada de Junta de Governadores, constituída por um governador e um suplente de cada país³². Estes funcionários geralmente são Ministros da Fazenda ou presidentes de Bancos Centrais, os quais representam seus governos. O Comitê Provisional (existente desde 1970) os assessora no que diz respeito ao funcionamento do Sistema Monetário Internacional. O Comitê para o Desenvolvimento³³ os auxilia ainda no que se refere às necessidades especiais dos países mais pobres.

³² O Governador do Brasil no FMI é o Ministro da Fazenda Pedro Sampaio Malan, sendo seu substituto direto o Presidente do Banco Central Brasileiro Armínio Fraga Neto.

³³ Composto por membros do FMI e do Banco Mundial.

Os governadores e seus suplentes reúnem-se anualmente em Fóruns para tratar das questões relacionadas com o FMI e, durante o resto do ano, para que possam executar suas funções diárias os governadores transmitem a posição de seu governo aos respectivos representantes, que constituem o Diretório Executivo do Fundo em sua sede em Washington. Os diretores executivos, por sua vez, reúnem-se pelo menos três vezes por semana em seção oficial para supervisionar se as políticas dos países membros estão sendo colocadas em prática. Atualmente há oito diretores executivos que representam a Alemanha, Arábia Saudita, China, Estados Unidos, França, Japão, o Reino Unido e Rússia. Dezesesseis diretores executivos representam agrupamentos formados com os países membros restantes. Os diretores executivos não podem tomar as decisões por votação sem que haja consenso dos países membros, reduzindo assim ao máximo possíveis confrontações sobre assuntos delicados e favorecendo a aceitação das decisões tomadas.

O FMI ainda está composto por 2.600 funcionários, sob a chefia de um Diretor Gerente, nomeado pelo próprio Diretório Executivo para presidir as reuniões e comandar a instituição. Tradicionalmente, o Diretor Gerente do Fundo é europeu e o presidente do Banco Mundial um norte-americano. As funções de Diretor Gerente do Fundo foram desempenhadas desde 1987 por Michel Camdessus, da França. Em 23 de março de 2000 foi eleito para essas funções o alemão Horst Köhler, até então Presidente do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). O Tabela IV a seguir contém a lista de todos os diretores-gerentes do FMI desde a criação deste organismo.

Tabela IV: Diretores-Gerentes do FMI		
Diretor Gerente	Período	País de Origem
Camille UGT	1946 – 1951	Bélgica
Ivan Rooth	1951 – 1956	Suecia
Per Jacobsson	1956 – 1963	Suécia
Pierre-Paul Schweitzer	1963 – 1973	França
H. Johannes Witteveen	1973 – 1978	Holanda
J. de Larosière	1978 – 1987	França
Michel Camdessus	1987 – 2000	França
Horst Köhler	2000 -	Alemanha

Fonte: IMF (2002)

O quadro de pessoal técnico está formado principalmente por economistas, estatísticos, especialistas em sistemas financeiros e operações de bancos centrais, assim como especialistas em idiomas, redatores e pessoal auxiliar, provindos de 122 países. A maior parte dos funcionários trabalha na sede, outra parte é disponibilizada para os escritórios

permanentes que o Fundo mantém em Paris, Genebra, Tóquio e nos EUA em Nova York. Diferentemente dos diretores executivos, que representam os países específicos, o pessoal do FMI está constituído por funcionários internacionais que são responsáveis pela execução das políticas da instituição³⁴.

2.1.5 O MODELO DO FMI

2.1.5.1 Pressupostos e Características do Modelo

Lichtensztein *et al* (1986), salienta que o conceito de estabilização utilizado pelo FMI foi definido constantemente como de carácter monetário. Na sua essência, o modelo atual do FMI é idêntico ao de Polack, desenvolvido em 1957, embora popularizado uma década depois.

O modelo propõe que um incremento da taxa de crédito que não se origine na renda poupada, tende a incrementar em igual proporção a massa monetária e as importações, e a diminuir as reservas internacionais. Assim, para atingir a estabilidade, entendida como equilíbrio do Balanço de Pagamentos e eliminação do aumento dos preços, implicava-se um ajuste monetário baseado no controle da emissão de moeda e controle do crédito.

Essa versão monetarista influenciou sobre a instrumentação das políticas de estabilização do Fundo, que passa a combinar outras medidas, como a correção da sobrevalorização cambial e a contração da demanda. O resultado final dessa combinação pode ser sintetizada nos seguintes termos: o déficit do Balanço de Pagamentos e a inflação são desequilíbrios gerados por uma capacidade de demanda superior às possibilidades imediatas de oferta interna e pela capacidade de importar, que induz quedas nas reservas monetárias internacionais.

Quanto à redução das reservas internacionais, Silva *et al* (1984, p.27) faz a seguinte menção:

“A redução das reservas internacionais, corresponde idêntica redução (...) da base monetária: as operações com divisas geram operações em moedas nacional entre o Banco Central e os residentes no país. Essa contração da base monetária (...) eleva as

³⁴ Disponível em <www.imf.org.br>. Acesso em 10 mar. 2002.

taxas de juros, desestimulando investimentos e consumo privado, logo, reduzindo o dispêndio agregado, até reequilibrar o balanço de pagamentos. Assim, sempre que surgisse um déficit de balanço de pagamentos, devido a qualquer choque externo (elevação dos preços do petróleo ou das taxas internacionais de juros, por exemplo) ou interno (má safra agrícola que reduzisse as exportações ou exigisse maiores importações, por exemplo), desencadear-se-ia um mecanismo de ajuste automático que via, do dispêndio agregado, reestabeleceria o equilíbrio do balanço de pagamento. Se esse ajuste automático não ocorreu e o desequilíbrio externo deixou de ser apenas um fenômeno monetário, adquirindo características de desajuste permanente, significa que o governo compensou a redução da base monetária gerada pela queda das reservas internacionais com elevação do crédito doméstico, fazendo com que a base monetária retornasse aos níveis iniciais.”

No entanto, a política monetária não chegou a constituir o único fundamento do FMI, são combinadas ainda outras quatro frentes para atingir uma estabilização de curto prazo: a cambial, a monetário-creditícia, a fiscal e a salarial.

Na esfera cambial, o câmbio não deve ser sobrevalorizado para não ocorrer especulação financeira e para não aumentar demasiadamente as importações. O Fundo propunha a unificação dos sistemas cambiais e a eliminação de barreiras que afetam o sistema multilateral de pagamentos.

Com relação à esfera monetário-creditícia, o Fundo encontra outro âmbito da política econômica que fomenta o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos e a inflação. Esse fenômeno sob o ângulo da instituição ocorre como consequência do estado ampliar a base monetária para financiar o déficit orçamentário, salvo o recurso seja proveniente da poupança. Por outro lado, a política creditícia pode estimular o endividamento privado, quando utilizadas taxas de juros diferenciais e negativas. Essa política de juros baixos provoca distorções do tipo inflacionário, com repercussões nas contas externas, devido o aumento da demanda que provoca e que se materializa em um crescimento desproporcional da quantidade de moeda criada.

Os instrumentos recomendados pela Instituição neste campo são o estabelecimento de tetos máximos quantitativos para a expansão do crédito, principalmente ao setor público, contração na expansão da base monetária, aumento da taxa de juros a níveis positivos, visando limitar a demanda privada de empréstimos.

No que se refere à política fiscal, o fundo questiona o crescimento inadequado dos gastos públicos e das receitas públicas que faz aumentar o crédito e a massa monetária. Recomenda para tanto que o déficit não ultrapasse de 2 a 3% do PIB. Na ótica do Fundo, os fatores que mais afetam o livre funcionamento dos mercados de bens e serviços públicos (por exemplo: os subsídios), são os que mais distorcem o orçamento fiscal.

Por fim, na esfera salarial, o Fundo insiste que o aumento desajustado dos salários provoca aumento desordenado da demanda. Para não ocorrer esse desajuste, deveria-se tomar como base a meta futura da inflação e não os índices precedentes ou então defasar os salários conforme uma indexação plena relativa à evolução dos preços.

Conforme Lichtensztein (1986), além do esquema de estabilização descrito anteriormente, foram introduzidas outras duas políticas: o enfoque monetário do Balanço de Pagamentos e a necessidade de ajustes estruturais desde o ângulo da oferta.

O enfoque monetário atribui aos fenômenos monetários um papel determinante na evolução do Balanço de Pagamentos. Esta concepção pressupõe a existência de concorrência perfeita à nível internacional onde os mercados mundiais de bens e de ativos financeiros estariam integrados. A partir desse sistema, nenhum país pequeno teria influência sobre os preços de bens e sobre a taxa de juros internacionais. Com isso, o equilíbrio monetário interno depende do Balanço de Pagamentos e o equilíbrio no longo prazo se estabeleceria entre o estoque monetário e a demanda de saldos monetários.

Esse enfoque defende que os fenômenos monetários e cambiais e a política econômica são manejados entre o tipo da taxa de câmbio (flexível ou flutuante) e a quantidade de dinheiro (variável a ser controlada). Nessa visão, a economia deveria girar em torno das variáveis monetárias.

A segunda opção ou política foi mais aceita, defende o equilíbrio externo a longo prazo e no âmbito de economias totalmente abertas e, portanto, com tendência a tornar preços e taxas de juros domésticas e internacionais equivalentes. Para tanto, deveriam ser mantidas taxas de câmbio fixas ou uma flexibilidade muito limitada. A hipótese da instituição quanto a esses pressupostos é de que uma oferta excessiva de dinheiro, dada a capacidade do setor privado de transacionar dinheiro circulante por divisas, resulta em déficit no Balanço de Pagamentos além de provocar uma variação das reservas monetárias internacionais que corrige o desequilíbrio monetário.

De acordo com Lichtensztein (1986, p.84), o raciocínio que explica como esse movimento de reservas internacionais elimina o desequilíbrio monetário é: “um eventual excesso de oferta monetária obriga a ajustar os saldos monetários em poder do público, aumentando o seu gasto em bens; isso implica uma pressão adicional de demanda de moeda estrangeira por importações, que se traduzirá em uma queda das reservas monetárias

internacionais; mas, simultaneamente, em uma absorção da moeda nacional, o que reduz a sua oferta.”

Logo, de acordo com esse enfoque, a quantidade nominal de moeda ajusta-se através do Balanço de Pagamentos, precisamente, com o movimento automático das reservas, facilitado pela liberdade e estabilidade cambial. Assim, quanto mais rígida fosse a política cambial, mais facilmente os preços e a taxa de juros doméstica tenderiam ao equilíbrio, diminuindo o risco no cálculo da rentabilidade das aplicações financeiras externas e favoreceria a entrada de capital

Lichtensztein (1986, p.85) afirma que esse enfoque monetarista teve como implicações sobre a política econômica:

“- o controle inflacionário passa a girar em torno do tipo de câmbio sobrevalorizado e sobre os movimentos de capitais com o exterior;
- o equilíbrio do balanço de pagamentos, qualquer que seja o déficit da conta corrente, passa a depender da capacidade de financiamento externo;
- a taxa de juros positiva constitui um instrumento ativo de atração do crédito internacional e de restrição do crédito interno.”

No que se refere aos ajustes estruturais, o FMI sugere a correção de distorções observadas na alocação de recursos (oferta) e no destino da produção (demanda). No médio prazo, as modificações estruturais requeridas pelo organismo na luta contra a inflação e os problemas de Balanço de Pagamentos, não possuem relação com o pensamento reformista da CEPAL. Conforme descreve Lichtensztein (1986):

“O FMI não aceita, por conseguinte a necessidade de políticas comerciais e financeiras que combatam as desigualdades entre os países centrais e periféricos. Menos ainda participa da idéia de alentar mudanças na produção e na demanda, por exemplo, através de reformas fiscais ou redistributivas, controle de preços e mecanismos protecionistas. Enfim, repele a necessidade de uma participação ativa e seletiva dos Estados nacionais na planificação, na política e na acumulação econômicas.”

Para o FMI, o termo mudanças estruturais não implica em reconhecer algum tipo de desequilíbrio, instabilidade ou desigualdade intrínseca ao funcionamento do sistema capitalista, mas sim, recuperar a estabilidade de preços internos, o equilíbrio das relações internacionais e a alocação ótima de recursos.

Seguidamente, as reformas estruturais se pronunciam a favor da redução do Estado e das funções que desempenha. A princípio, em favor da iniciativa privada nacional e

estrangeira, não deslocando o Estado, mas explorando conjuntamente ou tomando a seu cargo certos segmentos da produção ou dos serviços em atividades nacionalizadas. Em segundo, estabelecendo requisitos de funcionamento, como o destino dos gastos e da produção, que relegam a um plano menor ou simplesmente postergam objetivos básicos de ordem social.

Cabe ainda destacar a ampla gama de política globais que passariam a ser supervisionadas pela Instituição. Nenhum núcleo ou agregado econômico significativo ficaria à margem de um eventual controle e condicionamento pelo Fundo, seja por restrição monetária ou da demanda (estabilização), seja mediante as reformas estruturais³⁵.

Em resumo, os alvos fundamentais dos programas de estabilização do FMI são o controle da inflação e das reservas externas; e os instrumentos fundamentais do FMI para atingir esses alvos são o controle do crédito à economia, a redução do déficit fiscal e a taxa de câmbio. Dados os pressupostos do FMI sobre o funcionamento da economia, os três instrumentos de estabilização mencionados são mais eficientes se forem usados em conjunto. Além disso, são considerados requisitos vitais para assegurar uma base firme de crescimento econômico de cada nação, alentar o comércio e investimentos estrangeiros e, por conseguinte, dinamizar a economia internacional.

2.2 O BANCO MUNDIAL E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO

2.2.1 Banco Mundial

Ao Banco Mundial foi concebida a responsabilidade de ajudar na reconstrução das economias européias afetadas pelo esforço de guerra. Na prática, contudo, esse papel ficou a cargo do chamado Plano Marshall, e o Banco passou a atuar junto aos países subdesenvolvidos, provendo-os de capital para investimentos que permitissem elevar a produtividade, o padrão de vida e as condições de trabalho nos países membros³⁶.

Até os anos 60, o Banco concentrou suas atividades na provisão de recursos para o setor público desses países, financiando grandes projetos de infra-estrutura (transporte e

³⁵ De acordo com Branco (2000), os agregados econômicos a serem supervisionados estão no âmbito macroeconômico (inflação, oferta monetária, taxa de juro e de câmbio, déficit e poupança públicos, déficit em conta corrente e nível de reservas externas), de curto prazo, sem grande preocupação pelos aspectos microeconômicos relacionados com a capacidade produtiva e a acumulação de capital.

³⁶ Gonçalves *et al* (1998)

energia em particular) e posteriormente projetos nas áreas educacional, de desenvolvimento urbano e agrícola. Em meados da década, por meio da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) também passou a intermediar a concessão de ajuda econômica fornecido pelos países industrializados.

Na década de 70, a instituição continua a diversificar sua política de ação, passando a fornecer recursos financeiros não vinculados a projetos, mas a programas de política econômica, e a partir dos anos 80, por meio de empréstimos para ajustes estruturais, destinados a viabilizar reformas em setores econômicos específicos, como a liberalização da política comercial externa, mudanças nos preços relativos do setor agrícola, desregulamentação do setor financeiro, entre outros.

Segundo Maia (1995), para atingir esta meta, o Banco poderia captar recursos junto ao mercado financeiro a taxas preferenciais e emprestando aos países, acrescentando apenas uma pequena margem para cobrir custos operacionais. Dessa forma, o Banco provê créditos em condições preferenciais a países que dificilmente teriam acesso a essas condições por meio dos mecanismos de mercado.

2.2.2 Organização Internacional de Comércio (OIC)

No processo de definição da institucionalidade do mundo capitalista no imediato pós-guerra, caberia ao FMI regular a política cambial e as soluções para dificuldades do balanço de pagamentos e, ao Banco Mundial, prover as condições para o desenvolvimento econômico através da disponibilização de recursos de longo prazo. Entretanto, havia a necessidade de se criar um organismo que regulasse o comércio internacional. Neste sentido, discutiu-se na conferência de Bretton Woods a criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC).

Segundo Costa (1996), a tentativa de estabelecer uma Organização Internacional do Comércio, foi frustrada pelo congresso norte americano, que vendo nesta iniciativa o risco de perder autonomia não ratificou a Carta de Havana de 1947. A solução factível foi um acordo – o Acordo Geral sobre as Tarifas e Comércio (GATT), que veio a se constituir de fato no foro básico para as questões relacionadas à regulamentação do comércio internacional. Desta forma origina-se o GATT que durou até sua substituição pela Organização Mundial do

Comércio (OMC), criada pelo Acordo de Marrakesh, de 1994, que consolidou os pontos negociados durante a chamada Rodada Uruguai.

Os objetivos do Acordo que constituiu a OMC são: aumentar o padrão de vida, assegurar o pleno emprego e um crescente volume de receitas reais e demanda efetiva, além de expandir a produção e o comércio de bens e de serviços. Para atingir estes objetivos, foram atribuídas várias funções a OMC, entre as quais:

- tornar-se foro para as negociações referentes a todos os assuntos relacionados ao desenvolvimento sustentável da economia mundial, com especial atenção aos menos desenvolvidos, como também o foro de negociação entre seus Membros em outras áreas;
- administrar o entendimento sobre a solução de Controvérsias, através do estabelecimento de regras e procedimentos que regulamentam as soluções de disputas e de controvérsias;
- administrar o Mecanismo de Exame das Políticas Comerciais; e
- cooperar com o FMI e com o Banco Mundial para assim alcançar coerência na determinação das políticas econômicas globais. (COSTA, 1996)

2.3 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Inicialmente o FMI, bem como o Banco Mundial (BIRD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), foram vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU), o que faz supor que estas representam os interesses de todas as nações filiadas a ONU, ou seja, isentas e democráticas, não ligadas aos interesses particulares de uma nação específica.

De acordo com Gonçalves (1998), das organizações originais do sistema de Bretton Woods apenas o FMI e a OMC têm relações estatutárias definidas. O Fundo tem um papel ativo nas consultas do Comitê de Balanço de Pagamentos do GATT, que é o foro no qual se examinam as restrições às importações impostas por cada país para evitar a deterioração de suas contas externas, sobre as diversas economias objeto de consultas.

As relações entre o Fundo e o Banco Mundial, no entanto, intensificaram-se nos últimos anos tornando-se objeto de crítica freqüente por parte dos países periféricos. Até a década de 70, era clara a demarcação dos papéis respectivos do FMI e do Banco Mundial,

com o primeiro provendo referencial para solucionar problemas de balanço de pagamentos e o segundo assessorando o Fundo em questões relacionadas com o desenvolvimento econômico.

Em 1974, quando ficou clara a existência de distorções na estrutura produtiva e política comercial dos países em desenvolvimento, que se traduzia em desequilíbrios externos recorrentes, o Fundo criou as *Extended Fund Facilities*, e, no início da década seguinte o Banco passou a prover programas de ajuste estruturais, não se limitando mais a financiar apenas projetos.

Segundo Chossudovsky (1999), a partir destas circunstâncias, surge uma nova “divisão triangular de autoridade”, baseada na estreita colaboração entre o FMI, o Banco Mundial e a OMC para vigiar a política econômica dos países em desenvolvimento. Sob esta nova ordem de comércio, a relação entre as instituições sediadas em Washington e os governos nacionais foi redefinida.

A imposição das prescrições políticas do FMI e do Banco Mundial deixou de depender apenas dos acordos de empréstimo de nível nacional. Muitas das cláusulas do Programa de Ajuste Econômico (por exemplo, a liberalização do comércio e o regime de investimento estrangeiro) foram inseridas de forma permanente nos artigos do acordo da OMC, os quais tem servido de base para controlar países (e impor as condicionalidades) de acordo com a lei internacional.

As condicionalidades que passaram a ser exigidas em ambos os casos têm clara posição: os programas financiados pelo Banco Mundial passaram a incluir temas de política macroeconômica, enquanto os acordos com o fundo passaram a incluir reformas estruturais que anteriormente era política exclusiva do Banco.

2.4 CONCLUSÃO PARCIAL

A conferência de Bretton Woods realizada em 1944, lançou as bases da cooperação entre as nações para a solução dos problemas monetários internacionais. Os 44 países participantes da conferência, após avaliarem as propostas de J. M. Keynes e Harry D. White, concordaram em criar duas novas instituições multilaterais: o Fundo Monetário Internacional (FMI) para supervisionar o novo sistema monetário internacional e servir de fórum de debates e resolução de controvérsias que afetassem o sistema, e o Banco Internacional para financiar a

reconstrução dos países devastados pela guerra e promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Todavia as atividades efetivas do FMI só tiveram início em 1946 com a participação de 39 países membros. A participação relativa de cada país ocorre mediante volume de quotas que possuem na entidade, as quais sofreram alterações no decorrer dos anos. Atualmente, o país que possui maior quota na instituição são os Estados Unidos (18,25%), seguidos da Alemanha e Japão (5,67% cada), França e Reino Unido (5,1% cada) e Arábia Saudita (3,33%). O Brasil possui 1,49% do total e se encontra entre os maiores acionistas. As quotas servem também para determinar o volume de votos de que cada país dispõe e representa poder de decisão em questões de política econômica. Alterações na política nesse aspecto ou em mudanças no estatuto do organismo exige 85% de votos dos quotistas. Pode-se deduzir quanto a esse aspecto que quanto maior volume de quotas de um país maior o seu poder de decisão ou veto.

Os empréstimos realizados pelo FMI podiam ser tomados com base nas quotas que os países membros dispõe no Fundo. Posteriormente foi criada outra modalidade, os acordos *stand by*, que permitem ao associado efetuar saques de recursos além do que sua quota permitiria, contanto que explicita suas intenções em termos de política econômica e se disponha a cumprir certas condicionalidades da instituição e sob sua supervisão constante.

As condicionalidades, ou seja, exigências de políticas econômicas deveriam ser apresentadas nas Cartas de Intenções, que tem como objetivo final garantir o pagamento dos compromissos com os credores internacionais. Segundo o Boletim do FMI, a condicionalidade é entendida como elemento essencial para obtenção de recursos destinados a atenuar os problemas de balanço de pagamentos dos países membros e para facilitar o processo de ajuste internacional. Além disso, os empréstimos são condicionados ao grau de cumprimento do programa econômico ajustado com o Fundo, e os recursos desembolsados de forma escalonada.

A análise mais detalhada da evolução das condicionalidades do FMI aos países membros esta apresentada no capítulo III e em especial para a América Latina será efetuada no capítulo IV.

3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO DO FMI

O presente capítulo apresentara uma revisão teórica correspondente aos principais fatos que motivaram a criação do Fundo Monetário Internacional e a evolução deste organismo no cenário econômico mundial. O FMI será estudado em três fases. Na primeira serão analisados os antecedentes históricos que motivaram a criação do organismo. Na segunda fase será estudado a Conferência de Bretton Woods que estabeleceu as bases do sistema monetário internacional administrado pelo FMI e o colapso do modelo. Por fim, será estudada de maneira resumida a atuação do FMI até os dias atuais.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO FMI

Conforme Brum (2002), a necessidade de se criar uma organização que regulasse o sistema monetário internacional remonta a Grande Depressão, iniciada com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, nos Estados Unidos, que assolou a economia mundial na década de trinta. O liberalismo econômico vivia um momento de descrédito como caminho viável. Por outro lado, o socialismo/comunismo, pela via revolucionária (força armada), em implantação na Rússia, era ainda uma incógnita quanto a seus resultados, mas preocupara as elites dos países capitalistas em âmbito mundial, quer por seus métodos, quer pela proposta e pelos objetivos pretendidos.

Segundo Lacerda *et al* (2001), este foi o período histórico de maior redução do nível de atividade em quase todos os países do mundo. Sinteticamente, a crise pode ser quantificada pelo desemprego que no auge da Depressão, atingiu 22% da força de trabalho na Inglaterra e Bélgica, 24% na Suécia, 27% nos Estados Unidos e 44% na Alemanha. Ocorreu também uma redução de 60% no comércio mundial e de 90% nos empréstimos internacionais. Considerando-se o movimento de intensa euforia e especulação que apresentava a Bolsa de Valores de Nova York até sua quebra, em outubro de 1929, dando início ao período mais instável do capitalismo.

Além das conseqüências econômicas, políticas e sociais, a crise se estendeu para o mundo intangível das finanças internacionais e mercados cambiais. Com a desconfiança generalizada no papel moeda verificou-se elevada demanda por ouro, não sendo possível atendê-la com o metal existente nos cofres dos tesouros nacionais. Nesta situação, vários países encabeçados pelo Reino Unido, viram-se obrigados a abandonar o padrão-ouro que, ao definir o valor de cada moeda em função de uma certa quantidade de ouro, tinham definido ao dinheiro um valor conhecido e estável durante anos. A incerteza do real valor do dinheiro que já não guardava relação fixa com o ouro dificultou ainda mais a troca de moedas entre os países que mantiveram o padrão e aqueles que o abandonaram.

Alguns governos impuseram também limites ao câmbio de sua moeda, inclusive utilizaram mecanismos de troca que eliminaram por completo o uso do dinheiro. Nações com dificuldades em exportar seus produtos agropecuários, reduziram o valor de sua moeda na tentativa de encontrar compradores estrangeiros para sua produção e conquistar parte do mercado de outras nações que vendiam as mesmas mercadorias. Esta prática de desvalorização competitiva também provocaram desvalorizações por parte dos rivais comerciais causando sérias distorções entre o dinheiro e o valor das mercadorias³⁷, de igual maneira a relação entre o valor de uma moeda e outra³⁸.

Esses acontecimentos contribuíram para uma nova gama de conflitos que desencadearam a II Guerra Mundial (1939-1945). Novamente o conflito militar causa a destruição dos meios de produção na Europa (palco da guerra), causando estagnação do comércio e inflação generalizada. Neste ínterim, os Estados Unidos, depois de um esforço interno de reestruturação (*New Deal*), iniciado em 1933, retomou o caminho da expansão econômica, e projetou-se como potência econômica mundial.

Na tentativa de erradicar os problemas dos países envolvidos na I e II guerras mundiais, foram realizadas durante a década de 30 várias conferências internacionais, entretanto, todas fracassaram devido às soluções serem apenas parciais e inadequadas. Naquele momento, verificava-se a necessidade de uma maior cooperação entre todas as nações que permitisse o estabelecimento de um novo sistema monetário internacional e uma instituição hegemônica que o supervisionasse³⁹.

³⁷ Entre 1929 e 1932 os preços das mercadorias em todo o mundo caíram 48% e o valor do comércio internacional reduziu em 63%.

³⁸ Driscoll (1998).

³⁹ Maia (1995), em *Economia Internacional e Comércio Exterior*.

Para desenvolver este novo sistema, dois pensadores, John Maynard Keynes do Reino Unido e Harry Dexter White dos Estados Unidos⁴⁰, consideraram em propor, em princípios da década de 40, um sistema que seria supervisionado por uma organização permanente de cooperação mútua entre as nações. Este sistema deveria atender as necessidades da época permitindo a conversão irrestrita de uma moeda para outra, estabelecer um valor claro e inequívoco para cada moeda e eliminar restrições e práticas tais como as desvalorizações competitivas que haviam paralisado os investimentos e o comércio dos anos 30.

Segundo Sabbi (1991), Keynes tinha como ideologia formar “um mundo unificado” para evitar novas guerras. Para isso, propunha a criação de uma União para Compensações Internacionais dotada com capital inicial de US\$ 25 bilhões, que funcionaria como um Banco Central Mundial, regulador dos bancos centrais nacionais. Deveria ser capaz de gerar recursos e créditos de apoio suficientes para o intercâmbio do comércio mundial.

Como moeda internacional, ou supranacional, Keynes sugeria o “Bancor”, que seria sacado para cobrir desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Os países com superávits deveriam fazer depósitos nessa moeda, gerando créditos para as nações deficitárias, com a divisão equitativa dos custos (pagamentos de juros tanto sobre saques quanto sobre superávits elevados). Nesse sistema o Banco Central Mundial não teria ingerência desmedida na economia interna dos países devedores: cada país poderia negociar dólares com suas próprias moedas e os países mais pobres teriam apoio para suportar as crises econômicas e a queda nos preços de seus produtos no mercado internacional.

White, por sua vez, propôs um “Fundo de Estabilização”, espécie de agência para disponibilizar recursos financeiros, dotada de uma moeda internacional, a “Unitas”. Segundo Maia (1995), em resumo o Plano previa “auxiliar a reconstrução das economias devastadas pela guerra; volta ao padrão-ouro; paridades monetárias estáveis e eliminação dos controles cambiais.”

Assim sob a inspiração dos Estados Unidos em conjunto com a Grã-Bretanha, realizou-se em julho de 1944, na cidade de Bretton Woods⁴¹, estado de New Hampshire, a Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas. A reunião que contou com representantes de 44 países, considerados vencedores do conflito, teve por

⁴⁰ Segundo Sabbi (1991), Keynes era Acessor do Ministério da Fazenda da Grã Bretanha, e White era Técnico do Tesouro norte-americano na época.

⁴¹ Segundo Samuelson *et al* (1988, p.1088), a conferencia constituiu um marco na história dos problemas da humanidade: “pela primeira vez, diversas nações concordaram no estabelecimento de um mecanismo para regulamentar o sistema financeiro internacional”.

finalidade reconstruir a estrutura internacional de comércio e finanças, ou seja, estruturar a ordem econômica internacional a vigorar no pós-guerra⁴² baseado nas propostas de Keynes e Whyte. Entretanto, sob a argumentação de que na proposta inglesa, as nações deficitárias se apropriariam das reservas dos Estados Unidos, estes fizeram prevalecer no essencial o Plano White.

O conjunto de medidas acordadas naquela oportunidade compreendia tanto iniciativas para lidar com desequilíbrios externos dos diversos países participantes (como parâmetros para eventuais alterações no valor das moedas nacionais), quanto à definição do aparato institucional para prover liquidez e financiar o desenvolvimento econômico, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional de Comércio⁴³.

Brum (2002, p.51), caracteriza o sistema econômico arquitetado em 1944 como sendo baseado “fundamentalmente na supremacia industrial, comercial e financeira dos Estados Unidos. Diante das enfraquecidas potências européias, aquele país conseguiu impor sua visão e seus interesses na nova estrutura de poder, inclusive o dólar como moeda-padrão do comércio mundial.”

A adoção do dólar como moeda-padrão, estava baseado no pressuposto de que apenas um país com comércio exterior fortemente superavitário e com grande reserva de ouro poderia manter a conversibilidade de sua moeda em ouro. Como no cenário do pós-guerra, os Estados Unidos apresentavam tais características, tornou o dólar a divisa-chave e a moeda de reserva obrigatória no sistema financeiro internacional e no Fundo, consolidando assim a hegemonia norte-americana⁴⁴.

3.2 A CONFERÊNCIA DE BRETTON WOODS E O MODELO DE SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

A conferência definiu um enquadramento para gerir as taxas de câmbio que ficou conhecido como o sistema de taxas de câmbio de Bretton Woods cuja intenção básica era de estabelecer um acordo de pagamentos internacionais que permitisse a estabilização da

⁴² Disponível em <www.imf.org.br/external/np/exr/tacts/spa/glaces.htm>. Acesso em 08 de ago. 2002.

⁴³ Gonçalves *at al* (1998)

⁴⁴ Lichtensztein *at al* (1986)

economia mundial baseado no padrão-ouro, evitando assim, o caos econômico e as desvalorizações da Grande Depressão. Para tanto, os acordos para pagamentos internacionais deveriam superar o caráter estritamente bilateral, caracterizados no pós-guerra, e passar para um sistema multilateral de pagamentos⁴⁵.

A mudança se fez necessária em razão da escassez de reservas em dólar ou ouro, disponíveis para concretizar os pagamentos, os quais só foram possíveis com recursos associados ao Plano Marshall⁴⁶ e créditos comerciais do Eximbank⁴⁷.

A medida em que os países europeus passaram a superar o caráter bilateral dos acordos monetários do pós-guerra, o sistema, sobretudo a dependência em relação a libra, mostrou-se inadequado. Assim, com o incremento das relações internacionais, em 1947, foi assinado um Acordo para Compensações Monetárias Multilaterais, resultantes dos esforços do Comitê Europeu para a Cooperação criado para implementação do Plano Marshall.

Em 1949, esse mecanismo foi novamente substituído por Acordos para Pagamentos Intra-Europeus, envolvendo todos os países membros da Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCDE). Por meio deste modelo os débitos dos países europeus poderiam ser saldados através das suas reservas internacionais⁴⁸. Com isso a posição bilateral deixou de ser interessante, mas o saldo das diversas transações intra-europeias, que de fato, converteu-se num primeiro sistema multilateral, permitindo a convivência da área do dólar com a área dominada pela libra na década de 50.

Entretanto, o sistema multilateral de pagamentos só passou a existir de fato em 1958, com a adoção, por parte de treze países europeus, de medidas que permitiram a plena

⁴⁵ Segundo Gonçalves *at al* (1998, p.279), “A experiência do imediato pós guerra (meados da década de 40) é ilustrativa de um processo de evolução de mecanismos bilaterais de pagamentos para um sistema multilateral”. Como no período imediato do pós-guerra existiam duas áreas monetárias: a área do dólar e a da libra esterlina utilizadas como meios de pagamento internacional, o cenário se caracterizava por um conjunto de acordos bilaterais onde distintos países aceitavam formas diferenciadas de pagamentos: a) os débitos com o Reino Unido deveriam ser saldados em libras; b) alguns países aceitavam libras até um limite pré-definido e o restante do pagamento deveria ser feito em dólares ou ouro; e c) outros países (como a Suíça) aceitavam apenas pagamentos em ouro.

⁴⁶ Entre o período de 1948 e 1952, o Plano Marshall proporcionou aproximadamente US\$ 12 bilhões em ajuda e outros US\$ 2 bilhões em empréstimos, contribuindo para aliviar a escassez de dólares das economias europeias.

⁴⁷ *Export and Import Bank of the United States*: Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos é uma instituição criada em 1934 pelo governo norte-americano com o objetivo de promover o comércio exterior nos anos que se seguiram à Grande Depressão.

⁴⁸ Reservas externas é um inventário de moeda externa, ouro e outros meios de reserva de valor e de pagamento de que o Banco Central pode dispor para equilibrar a balança de pagamentos e manter a taxa de câmbio em equilíbrio. O Banco Central pode usar reservas para equilibrar a procura e oferta de recursos externos (por exemplo, financiar déficits de curto prazo, quando a procura de recursos externos é maior que a oferta; aumentar as reservas em períodos de excedente, quando a oferta de recursos externos é maior que a procura; a procura e oferta de dinheiro, etc).

convertibilidade para países não europeus, ou seja, os possuidores de uma moeda poderiam adquirir outras moedas através de operações de mercado. Após este período, as moedas dos diversos países tornaram-se conversíveis entre si e passaram a ser conversíveis em ouro à taxa fixa de US\$ 35 por onça⁴⁹ de ouro. Segundo Vasconcelos *et al* (1999) o sistema caracterizava-se como um regime de taxas fixas de câmbio, porém ajustáveis.

Este sistema tinha um mecanismo automático de correção de possíveis desequilíbrios do balanço de pagamentos. Assim, quando houvesse um déficit no balanço, isto sinalizaria um excesso de demanda por divisas, forçando o governo a vender suas reservas cambiais (ouro). Ao vender suas reservas, o governo estaria adotando uma política monetária contracionista, o que levaria a uma recessão e a uma deflação, as quais corrigiriam o déficit no balanço de pagamentos, pois ocorreria um estímulo às exportações e um desestímulo às importações.

Segundo Almeida (2002), os países que formavam parte do sistema criado em Bretton Woods adotaram esse tipo de convertibilidade para suas divisas. Como mantinha uma grande reserva em ouro, os Estados Unidos também implementaram o sistema e definiram o valor de sua moeda neste metal, enquanto que o Reino Unido mantinha reservas em dólares norte-americanos e a Austrália em libras esterlinas. Assim, pela diversidade na composição das reservas, as transações entre moedas nacionais passaram a ocorrer não só via mercado, mas também entre bancos centrais e entre estes com o FMI, que passou a realizar operações de apoio aos países com problemas deficitários persistentes no Balanço de Pagamentos.

Nesta situação encontrava-se a economia norte-americana que devido à posição deficitária perante as demais economias industrializadas freqüentemente levava os bancos centrais dos países superavitários a converterem seus dólares em ouro, provocando preocupação crescente quanto às reservas em ouro do Tesouro norte-americano. Em março de 1961, os Estados Unidos e outros nove países criaram o *General Agreement to Borrow* (GAB), pelo qual comprometiam-se a aportar recursos ao Fundo quando um desses países demandasse empréstimos em grande escala⁵⁰ na tentativa de garantir a estabilidade monetária mundial.

⁴⁹ Termo que possui vários significados: a) duodécima parte da libra romana (cerca de 28g); b) denominação dada a moedas de vários países, geralmente representando a décima parte da unidade, como as onças de ouro e prata da Espanha, de Cuba e Portugal, ou seja, uma onça é uma unidade de medida para determinar a espessura de uma moeda.

⁵⁰ Isso refletia o enfoque adotado pelo FMI: desequilíbrios temporários no Balanço de Pagamentos deveriam ser financiados por reservas do país; desequilíbrios persistentes deveriam ser solucionados com políticas fiscais e monetárias restritivas. E, apenas quando os desequilíbrios fossem fundamentais é que se deveria recorrer a desvalorização cambial.

Segundo Gonçalves (1998), esse método ficou conhecido como sistema de paridades, cujas regras básicas para a política comercial e cambial, criadas em Bretton Woods, estavam centradas em critérios associados à atuação do FMI. Assim, os países membros deveriam manter suas paridades dentro de uma faixa de $\pm 1\%$ em torno dos valores acordados. Variações superiores a 1% obedeciam a duas condições: até 10% as desvalorizações deveriam ser formalmente comunicadas ao FMI; acima de 10%, era necessária autorização por parte do Fundo. O sistema de paridades oferecia a vantagem de manter estável e previsível o valor das moedas, facilitando os investimentos internacionais, o comércio internacional, as viagens internacionais etc.

Entretanto, inicia-se na década de 60 uma desconfiança em relação ao dólar devido à ausência de ouro suficiente para garantir a convertibilidade da moeda norte-americana e recursos suficientes para que o FMI lidasse com crises financeiras nos próprios países desenvolvidos, como a crise da libra esterlina em 1960-61; a recuperação das economias européias, associada à expansão do mercado de Eurodólares e aos investimentos norte-americanos no exterior que resultaram em freqüentes déficits de balanço de pagamentos por parte dos Estados Unidos e, a ausência de liquidez internacional⁵¹ em níveis adequados, para responder ao crescimento do comércio mundial.

Na tentativa de solucionar esse problema, ao final da década de 60, foram implementadas discussões sobre a necessidade de reformar o sistema monetário internacional devido pressões sobre o sistema de câmbio fixo de Bretton Woods (baseado no padrão ouro-dólar), que não contava com um mecanismo que permitia regular o aumento das reservas para financiar a expansão do comércio mundial e o desenvolvimento financeiro.

Segundo Gonçalves (1998), a desconfiança em relação a um sistema baseado no lastro em ouro da principal moeda de troca e reserva de valor tornou-se mais explícita a partir da publicação do trabalho de Triffin (em 1960) que deu origem ao que ficou conhecido como o “Dilema de Triffin”⁵².

⁵¹ Resultado do aumento do valor do ouro, devido grande aumento da demanda pelo metal.

⁵² O argumento do dilema quanto ao sistema do tipo padrão-ouro era de que a expansão do comércio só poderia ocorrer paralelamente com a ampliação da liquidez internacional, primeiramente pelo aumento na produção de ouro e posteriormente sua conversão em dólar, uma vez que facilita as transações comerciais. Como nessa época o ouro e o dólar norte americano eram os principais ativos de reserva e havia problemas com respeito à oferta de ambos, tornava-se necessária a realização de uma reforma que tornasse a provisão de liquidez mais racional objetivando evitar uma corrida ao dólar, que resultaria na conversão dos estoques daquela moeda em ouro. De acordo com Gonçalves (1998, p.289) para lidar com essa situação, Triffin propôs três alternativas: tornar as taxas de câmbio flexíveis, elevar o preço do ouro ou criar um banco central universal e uma moeda única. O problema do diagnóstico de Triffin foi supor que a convertibilidade dólar-ouro seria mantida inalterada e que este só

Frente ao apontamento de Triffin, foram adotadas medidas que induzissem os países a converterem seus dólares em ouro, enquanto se buscava a redução do déficit norte-americano e formas alternativas de prover liquidez internacional. Uma das prescrições de Triffin era que algum mecanismo deveria ser criado, e controlado pelo FMI, para permitir o aumento de liquidez, e evitar ao mesmo tempo o surgimento de crises de confiança. Segundo Masood *et al* (2002), essas foram as motivações para a criação de um novo ativo de reserva que deveria ser manejada de forma coletiva: os Direitos Especiais de Saque (DES) cuja aprovação, ocorreu na reunião anual do FMI, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1967 com o propósito de elevar o estoque de reservas internacionais.

Apesar das imperfeições do modelo de Bretton Woods, este proporcionou crescimento econômico mundial que se estendeu de 1945 a 1971. O sistema, sobretudo da forma como foi implementado pelo FMI, incentivou os países industrializados da Europa a adotarem políticas macroeconômicas prudentes, visando estabelecer taxas de câmbio realistas, utilizar a política monetária e fiscal como instrumento de política macroeconômica além de melhorar o sistema de pagamentos baseados na redução das restrições cambiais⁵³. Essas passaram a ser as condicionalidades iniciais vinculadas às linhas de crédito da instituição e de cumprimento obrigatório para garantir o reembolso dos recursos disponibilizados. Com isso, os países europeus puderam baixar suas taxas de inflação e reduzir seus déficits de balanço de pagamentos de curto prazo.

O Fundo passou também a servir de fórum de consultas e colaboração entre as nações, além de disponibilizar financiamentos⁵⁴, embora limitados, proporcionou condições para que os países em desenvolvimento pudessem lidar com declínios temporários em suas receitas de exportações decorrentes de flutuações nos preços dos produtos primários.

Segundo Brum (2002), a limitação dos créditos concedidos pelo Fundo se deveu à prosperidade que o mundo vivenciou num período de quase três décadas, favorecida principalmente pela necessidade de recomposição dos parques industriais destruídos pela Guerra, pela afirmação hegemônica dos Estados Unidos; pela existência de um mercado mundial aberto à competição; pelo avanço sem precedentes da transnacionalização dos

poderia ocorrer depois de sanado o déficit comercial norte-americano. Na ausência de uma moeda universal, a solução para o problema do dólar só poderia ocorrer por meio de modificações na sua paridade, o que significaria alterar a relação dólar-ouro ou abandonar o sistema de taxas fixas de câmbio.

⁵³ Masood (2002)

⁵⁴ Segundo Vries (1995), baseado em dois novos instrumentos de crédito: o mecanismo de financiamento compensatório e o mecanismo de financiamento de estoques reguladores

grandes grupos econômicos; pelo extraordinário avanço tecnológico e pela intensificação do comércio mundial.

3.2.1 O Colapso do Sistema Bretton Woods

No início da década de 70 começou a se definir uma nova crise no sistema capitalista, mais ampla e complexa, atingindo praticamente todos os países. Segundo Sabbi (1984), a principal característica desta crise foi o colapso do sistema monetário arquitetado em Bretton Woods diante de um quadro inflacionário nos países industrializados⁵⁵, persistentes déficits comerciais norte-americanos⁵⁶, altas taxas de juros praticadas na Europa, que provocaram a fuga de capitais dos EUA para aquele continente, e pela crescente disputa econômica internacional.

Devido aos problemas na economia norte-americana, os mercados mundiais passaram a acreditar numa iminente desvalorização do dólar. Assim, os portadores dessa moeda procuravam os bancos centrais da Europa para trocá-los por divisas européias, particularmente marcos alemães⁵⁷ e francos suíços, que, por força das normas estabelecidas em Bretton Woods, eram obrigados a sustentar as paridades fixas e, conseqüentemente manter a estabilidade do dólar⁵⁸.

O quadro deficitário norte-americano⁵⁹ juntamente com o aumento de empréstimos oficiais entre outros países, levou a um aumento substancial nas reservas disponíveis nos bancos centrais dos demais países. De acordo com Gonçalves (1998, p.291), o volume que havia aumentado em média de US\$ 2 a 3 bilhões ao ano na década de 60, atingiu US\$ 12 bilhões em 1970, US\$ 36 bilhões em 1971 e US\$ 23 bilhões em 1972. Entre 1972 e 1979, o volume de reservas internacionais passou de US\$ 79 bilhões para US\$ 349 bilhões.

Neste momento, a Alemanha alegava que os Estados Unidos estavam exportando sua inflação e solicitou-lhes que convertessem o excesso de dólares em seu poder, por ouro.

⁵⁵ Segundo Gonçalves (1998), no período de 1970-73, a inflação acumulada nos Estados Unidos foi de 14,4%aa, 22,9%aa na Comunidade Européia e 24,4%aa no Japão.

⁵⁶ Agravado pelo financiamento da Guerra do Vietnã, do programa espacial e os esforços relacionados à guerra fria provocaram pressão inflacionária que reforçou a tendência ao desequilíbrio externo.

⁵⁷ O Banco Central da Alemanha comprou, do dia 3 a 5 de maio de 1971, a soma de US\$ 2 bilhões.

⁵⁸ Maia (1998)

⁵⁹ Segundo Arantes (2002), de um superávit em sua balança comercial de US\$ 4 a 5 bilhões, em 1968, o saldo caiu a zero debilitando a moeda norte americana.

Entretanto, devido a acentuada queda de suas reservas, que haviam caído de US\$ 18 bilhões em 1960 para US\$ 11 bilhões em 1970, os Estados Unidos tomaram outras medidas para ajustar suas contas internas. O conjunto de medidas (apresentadas pelo presidente Nixon em 15 de agosto de 1971), compreendia: a) a suspensão da conversibilidade dos dólares que compunham reservas oficiais em ouro ou outros ativos; b) imposição de sobretaxas de 10% às importações norte-americanas; e c) redução dos incentivos fiscais à aquisição de bens de capital produzidos internamente⁶⁰.

Além disso, o acirramento das rivalidades entre os Estados capitalistas e a complexa situação política da década de 1970 contribuiu para ampliar a instabilidade econômica mundial. Esse fato deu início a uma série de negociações destinadas a reconstruir o sistema monetário internacional.

A primeira das negociações foi realizada em dezembro de 1971 no *Smithsonian Institute*, de Washington e ocorreu no âmbito do G-10⁶¹. A reunião tinha como objetivo: a) restaurar o equilíbrio promovendo ajustes de taxas de câmbio em bases multilaterais, fortemente influenciadas pelos resultados de simulações feitas por técnicos do FMI e OCDE; b) o comprometimento de eliminação das sobretaxas sobre importações pelos Estados Unidos; e c) ampliação das margens de flutuação cambiais estabelecidas em Bretton Woods.

Com relação ao item (b), os Estados Unidos comprometeram-se a fazê-lo mediante uma redefinição das paridades, ou seja, um movimento coordenado de valorização de nove moedas (dos países centrais) em relação ao dólar e deveriam simultaneamente, reduzir o preço oficial do ouro em suas respectivas moedas, significando de fato uma desvalorização do dólar. No entanto, os países centrais recusaram a proposta dos EUA e insistiram em propostas de reforma que diminuíssem a importância do dólar na economia internacional (aumentando o papel do ouro e/ou dos Direitos Especiais de Saque).

Nesse contexto de impasse, a decisão tomada pelos Estados Unidos, para conciliar a preservação do papel internacional do dólar com seu desejo de desvalorizar o câmbio, foi decretar unilateralmente a inconvertibilidade do dólar em ouro em 1971, como preparação para a iniciativa americana de desvalorização do dólar.

⁶⁰ Maia (1998) & Gonçalves (1998)

⁶¹ Chamado ainda de Clube de Paris ou Clube dos Credores. Formado pela Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Grã-Bretanha, Estados Unidos, Canadá e Japão.

Com relação à medida Sabbi (1984, p.13) comenta que: “com duas penadas – desvalorização do dólar e desvinculação do dólar em relação ao ouro – o então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, passou o maior calote da história aos até então confiantes tomadores de dólares, causando-lhes prejuízos de dezenas de bilhões”.

Quanto ao item (c), a margem permitida para flutuações futuras passou a ser de 2,25%, superior em 1,25 pontos de porcentagem aos limites impostos pelo sistema Bretton Woods e, o preço do ouro foi elevado de US\$35/onça para US\$38/onça, o que caracterizou uma desvalorização do dólar em torno de 8%⁶².

Porém, a crise dos Estados Unidos continuava. Segundo Arantes (2002), em 1972, o déficit comercial chegava a US\$ 6,5 bilhões e a dívida externa, a 110 bilhões. Nesse quadro, o governo norte-americano provoca uma nova desvalorização do dólar, levando a uma nova redução do seu déficit⁶³.

A renúncia unilateral dos acordos de Bretton Woods, por parte dos Estados Unidos, foi um dos fatores, se não, o essencial para a eclosão da crise do petróleo de 1973, quando a OPEP elevou os preços desse produto para se defender da desvalorização da moeda norte-americana. Com isso a economia mundial sofreu grandes desequilíbrios nos pagamentos externos além de profunda retração e reorientação dos fluxos de capitais para os países exportadores de petróleo, que passaram a ter uma renda adicional de US\$ 60 bilhões por ano. A inflação também atingiu índices históricos e muitos países se defrontaram com um fenômeno até então desconhecido: a coexistência de preços em ascensão com altas taxas de desemprego. Havia também indícios de instabilidade cambial e desvalorizações competitivas, perspectiva que lembrava a década de 30.

3.3 ATUAÇÃO DO FMI APÓS O COLAPSO DE BRETTON WOODS

No período de 1972 a 1973 ocorreram outras importantes mudanças no sistema monetário internacional, entre as quais: a desvinculação da libra esterlina da serpente

⁶² Gonçalves *et al* (1998)

⁶³ A lógica que se passa é de que: a desvalorização do dólar ou qualquer outra moeda faz com que os produtos do país que tomou a medida se tornam mais baratos motivando a importação de produtos por parte dos estrangeiros, produzindo um superávit no Balanço Comercial (mesmo que num prazo mais distante).

européia⁶⁴ e do Acordo Smithsoniano que passava a flutuar, tendo seu valor estabelecido pelo mercado mediante controles impostos sobre movimentos de capital pelo Comitê dos 20⁶⁵. Esse Comitê foi encarregado pelos governadores do FMI de propor um novo sistema monetário internacional. Nesse sentido, foram realizadas inúmeras discussões que duraram até a publicação do relatório *Outline or Reform*, em junho de 1974.

Entretanto, a falta de consenso político, dificuldades técnicas para propor um sistema internacional equilibrado, além dos eventos ocorridos durante o longo processo de discussão, entre eles, a quadruplicação dos preços do petróleo pela OPEP, fizeram com que os planos originais de desenhar um novo sistema fossem abandonados e transformados em acordos parciais sobre temas específicos, tais como: b) composição da cesta para formar os Direitos Especiais de Saque (DES); c) criação de uma linha de crédito do FMI para os países afetados pela crise do petróleo; d) criação do Comitê para o Desenvolvimento, envolvendo o FMI e o Banco Mundial, reforma interna no FMI, entre outras medidas. Porém, esses acordos não eliminavam um dos problemas básicos da economia naquele período: a existência de um regime de flutuação cambial, que não estava contemplado nos artigos constitutivos do FMI.

Fez-se necessário, portanto, uma alteração nos textos básicos da Carta Orgânica da Instituição. Neste sentido, em novembro de 1975, reuniram-se em Rambouillet, na França, representantes das principais nações industrializadas para modificar os artigos constitutivos do Fundo para comportar a existência do regime de taxas de câmbio flutuantes e definir novo papel à instituição no que se refere à supervisão econômica⁶⁶. Porém, o sistema só foi legitimizado em 1976, em conferência realizada na Jamaica. Na ocasião, foi abolido o preço oficial do ouro além de ampliada a importância dos Direitos Especiais de Saque como reserva internacional, que deveria passar a ser o principal ativo dos bancos centrais.

Somente a partir do segundo choque do petróleo de 1979-80 e com a crise da dívida externa em 1982, o FMI começou a ganhar destaque no cenário econômico. Vários países em desenvolvimento como o México, Argentina e Brasil se encontravam em situação crítica de

⁶⁴ Sistema monetário estabelecido pelos países europeus que limitava a faixa de variação entre pares de moedas européias. Assim, quando a moeda européia mais valorizada atingir um diferencial em relação a moeda européia menos valorizada igual a 2,25%, ocorrerá a compra desta pela mais valorizada, sobrevalorizando-a.

⁶⁵ Assim chamado por ser formado por ser formado pelos vinte países ou grupos de países que indicam diretores executivos do FMI.

⁶⁶ Segundo Vries (1995), o Fundo passaria a controlar não só as políticas cambiais dos países membros, mas também as políticas econômicas internas que afetassem as taxas cambiais. Para tanto, foram criados dois órgãos executivos em nível ministerial, o Comitê Interino e o Comitê de Desenvolvimento, que deveriam se reunir em fóruns menores mais frequentemente do que as Assembléias Anuais das Juntas de Governadores do Fundo e do Banco Mundial. Os Comitês teriam maior agilidade de decisão

endividamento⁶⁷ e se tornaram incapazes de honrar os seus compromissos externos, caracterizando o início da “Crise da Dívida”.

A crise apresentou uma séria ameaça para o sistema bancário e financeiro internacional. Entretanto, no princípio, tanto o FMI quanto os países industrializados e em desenvolvimento acreditavam que a crise da dívida seria passageira e presumiam que a recessão mundial que deprimira a demanda de exportações provenientes dos países endividados não duraria. Esperava-se também que nos países industrializados uma vez controlada a inflação, o crescimento econômico seria retomado em um ou dois anos. Supunha-se que a recuperação econômica dos países industrializados, aliada a solução de certos problemas dos países endividados, tais como, déficits orçamentários excessivos, políticas monetárias brandas e taxas de câmbio sobrevalorizadas, elevaria de novo as taxa de crescimento dos países endividados.

As autoridades financeiras achavam também que os grandes montantes de capital que haviam se evadido dos países endividados retornariam depois que esses países realinhassem suas políticas e que os investimentos cresceriam; supunha-se que os bancos comerciais continuariam a conceder empréstimos voluntários a países endividados.

O Fundo Monetário Internacional, que no momento contava com mais de 140 países membros exerceu um papel central na administração da crise. Assim, com seu caráter multilateral e abrangente, juntamente com as experiências prévias de programas de estabilização lhe permitiram condicionar seu aval e crédito a medidas de ajustamento aos devedores. O Fundo podia exercer pressão juntamente com *Federal Reserve* (Banco Central norte-americano) e o Tesouro dos Estados Unidos, para que os bancos credores participassem com certo volume de crédito em pacotes de reescalonamento para pagamentos da dívida.

No final das contas, as suposições de que a crise seria temporária mostraram-se muito otimistas, pois esta se prolongou durante 10 anos. De acordo com Vries (1995), os países começaram a apresentar sinais de “fadiga de ajuste”, e o FMI passou a ser censurado pelos programas de ajustamento que desenvolvera com os países endividados em troca de apoio financeiro. Quando os padrões de vida de muitos países já em níveis de subsistência caíram mais ainda, culpou-se as “condicionalidades” da instituição.

⁶⁷ Esses países representavam uma importante parcela da carteira de crédito dos bancos privados, que haviam internacionalizado fortemente suas economias na década de 70, além de séria ameaça ao sistema financeiro mundial.

Percebendo que dessa forma seria impossível o cumprimento, ainda que parcial, do serviço da dívida, os Estados Unidos e os organismos financeiros internacionais (FMI e Banco Mundial) realizaram a primeira revisão do programa de ajustamento para as dívidas dos países em desenvolvimento. O programa previa ajustes adaptados às circunstâncias de cada país devedor e foi aplicado em duas etapas sob a coordenação do FMI⁶⁸.

Segundo Boughton (2002), a primeira etapa do programa se caracterizou pela reunião realizada em outubro de 1985 em Seul na Coreia, onde foi apresentada uma proposta para o fortalecimento do sistema econômico/financeiro dos países devedores, o *Plano Baker*⁶⁹.

De acordo com Brum (2002, p.103), o plano previa “a implantação de programas de financiamento do Banco Mundial para ajuste estrutural; a necessidade de concessão de novos empréstimos para projetos de desenvolvimento por parte dos bancos privados; e a conversão de débitos em ações de empresas dos países devedores.”

A partir de então, a década foi marcada pelo predomínio das políticas de ajustamento patrocinadas pelo FMI, convocado para socorrer os graves distúrbios que assolavam os países devedores. Assim, sob a égide do FMI, foram concedidas algumas ajudas oficiais, mediante a aplicação de ajustes macroeconômicos cujos objetivos explícitos eram o combate à inflação e o saneamento do balanço de pagamentos. Para tanto, as políticas do Fundo visavam a contração drástica de todos os segmentos da demanda interna, para permitir a geração de excedentes exportáveis que pudessem de alguma forma, gerar superávits para o possível pagamento de parte dos débitos⁷⁰.

Sobre as políticas do FMI Beluzzo (2002, p.13) comenta que:

“a missão principal do Fundo era a de impedir o colapso dos sistemas bancários – entre eles o norte americano – que tinham em suas carteiras, uma proporção elevada de empréstimos destinados à periferia (...) As políticas do Fundo contaram, é verdade, com a importante colaboração do desempenho da economia americana. Com a recuperação iniciada no terceiro trimestre de 1982, estimulada pela queda dos juros e por um déficit elevado, a economia dos Estados Unidos, com o dólar sobrevalorizado, gerou demanda abundante para o resto do mundo. Os países que buscavam desesperadamente gerar superávits comerciais, com o propósito de ampliar a capacidade de pagamento do serviço da dívida, foram colhidos pelo maremoto da demanda de importações proveniente dos Estados Unidos.”

⁶⁸ Segundo Boughton (2002, p42), “entre 1982 e 1985 a atenção foi centrada no financiamento concertado, em virtude do qual a assistência financeira do FMI estava vinculada a um acordo de consórcios de bancos comerciais para ampliar o risco de crédito em país.”

⁶⁹ Assim chamado em homenagem ao secretário do Tesouro norte-americano.

⁷⁰ Cano (2000)

Desta maneira a crise dos países endividados poderia encontrar um ponto de apoio para suas exportações, embora se tornasse ainda dependente do mercado norte-americano. Tanto o FMI quanto os países industrializados e em desenvolvimento acreditavam que uma vez controlada a inflação, controlados os déficits orçamentários excessivos, políticas monetárias brandas e taxas de câmbio sobrevalorizadas, provocariam o crescimento das exportações e a retomada do crescimento econômico. Entretanto, o *Plano Baker* não teve sucesso e o endividamento externo da América Latina continuou se agravando.

Na segunda etapa uma nova fórmula de tratamento da dívida externa da América Latina surgiu em fins de 1988, através do chamado *Plano Brady* (nome do novo secretário do Tesouro dos EUA). A nova estratégia consistia das seguintes medidas:

- a) os países devedores em colaboração com o FMI e o Banco Mundial deveriam adotar políticas orientadas para o crescimento, encorajando o fluxo de investimentos estrangeiros, fortalecendo a poupança interna e promovendo o retorno de capitais depositados no exterior;
- b) o FMI e o Banco Mundial proporcionariam apoio financeiro para a conversão de empréstimos bancários em novos títulos, com redução do principal e das taxas de juros, e para a recompra de débitos;
- c) para que houvesse a redução da dívida dos países devedores escolhidos, estes deveriam manter programas viáveis de conversão da dívida, permitindo que investidores internos participassem dessas transações para estimular o repatriamento de capitais depositados no exterior;
- d) os governos credores reestruturariam sua demanda mediante o Clube de Paris, dariam suporte financeiro para os países que desejassem a redução da dívida, manteriam mercados abertos, reduziriam os impedimentos contábeis, tributários e de regulamentação para a redução da dívida
- e) os bancos comerciais forneceriam dinheiro novo na forma de créditos comerciais e empréstimos para projetos.

Para por em prática este Plano, em maio de 1989 o FMI e o Banco Mundial adotaram uma série de diretrizes para apoiar a redução da dívida e do seu serviço, anunciando sua disposição em emprestar US\$ 20 bilhões num período de três anos. A metade desta quantia deveria ser destinada para emitir novos títulos de conversão das dívidas com os bancos ou para financiar a recompra destas dívidas.

Segundo Brum (2002), o *Plano Brady* representou um avanço no tratamento da dívida externa da América Latina e de outras regiões por parte dos EUA, do FMI e do Banco Mundial⁷¹. Mas também aumentaram as condicionalidades, denominadas condicionalidades ampliadas (ver capítulo IV). Além do equilíbrio das contas públicas, a renegociação da dívida externa de cada país ficava também na dependência da prévia adoção de políticas de abertura unilateral de sua economia, caracterizando uma política neoliberal.

Na década de 90, o FMI teve de adaptar novamente suas operações devido as importantes mudanças ocorridas no cenário internacional, a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a tentativa dos novos Estados em fazer a complexa transição para o modelo capitalista de comércio. Em 1991, na cúpula econômica de Houston, os chefes de Estado dos sete maiores países industrializados, o Grupo dos Sete, encarregaram o FMI de prestar assistência aos países da ex-URSS com medidas de reforma e estabilização econômica de grande alcance. Segundo Vries (1995), o FMI comprometeu-se a canalizar montantes expressivos de recursos financeiros para esses países. Assim, os empréstimos foram feitos, sobretudo, por fundos de pensão de curto prazo e com taxas de juros flutuantes.

Em 1993, criou o mecanismo transitório de transformação sistêmica, a fim de propiciar financiamento para os países da ex-União Soviética e Europa Central durante sua transição sistêmica, de economias de planejamento centralizado a sistemas de mercado. Além de apoiar as reformas via empréstimos, o FMI tem auxiliado estes países a chegarem a um melhor gerenciamento macroeconômico através do treinamento de autoridades governamentais, da melhoria da qualidade dos dados estatísticos, da assessoria a reforma do sistema tributário e ao gerenciamento dos gastos do governo, do desenho de redes de seguridade social e da melhoria das operações do banco central e dos sistemas financeiros. Para treinar as autoridades públicas mais perto de seus países, o FMI, em conjunto com outras organizações internacionais criou um novo instituto em Viena.

A partir deste período verifica-se no cenário internacional uma série de crises financeiras. Em dezembro de 1994, ocorre a crise financeira do México, manifestando a vulnerabilidade dos países membros frente a variações repentinas de confiança do mercado e dando origem a enormes e imprevisíveis fugas de capital. Em seguida, sob o respaldo do FMI, o país adota um programa de ajuste, beneficiando-se posteriormente de um pacote de

⁷¹ O México, em 1989, foi o primeiro país latino-americano a renegociar sua dívida externa nos parâmetros do

financiamento no total de US\$ 17,8 bilhões. Com a situação verifica-se também a redução das taxas de juros norte-americanas e um empréstimo de US\$ 4,5 bilhões para a Argentina (afetada seriamente pela crise).

Temendo um possível contágio de outros países, em junho de 1995 os líderes do G-7 se reuniram e criaram uma nova modalidade de empréstimo, denominado *emergency financing mechanism* (EFM), para dar respostas rápidas a situações semelhantes à do México. Nesse momento, o FMI obtém um novo papel. Passa a ser o agente da estabilização econômica e da reforma estrutural, abrangendo políticas de preço, liberalização comercial, privatização, a estrutura de impostos e os gastos governamentais, bem como a reforma do setor financeiro.

Entretanto, no primeiro semestre de 1997 uma nova onda de crise financeira iniciou, desta vez na Ásia, prolongando-se durante 1998/99. A crise se produziu num contexto de graves pressões sobre os mercados financeiros, associadas à instabilidade provocada pela falta de solidez dos sistemas financeiros, os elevados déficits externos, sobrevalorização da moeda e dos preços baixos dos produtos primários, devido ao sistema de câmbio relativamente fixo (pressionado pelas fortes oscilações do Yen e do Dólar) e pela excessiva dependência de capitais de curto prazo.

Segundo o Informe Anual do FMI, (1998) os principais países asiáticos a serem afetados pela crise foram: a Tailândia, a Indonésia e a Coréia. Ao mesmo tempo a economia do Japão seguia debilitando-se devido à queda da demanda regional.

Para restabelecer a confiança na região, o FMI atuou adotando as seguintes medidas:

- a) Ajudou os países mais afetados pela crise, a implementar programas de reforma econômica que poderiam restabelecer a confiança sob respaldo da instituição;
- b) Aprovou um pacote de assistência financeira para estes países no decorrer da crise totalizando US\$ 24,8 bilhões para apoiar os programas de reformas nos países afetados (Ver Tabela V);
- c) Intensificou suas consultas com outros países membros tanto dentro como fora da região mesmo que estes não requeressem assistência financeira do Fundo e sugeriu que adotassem medidas para evitar um possível contágio.

Tabela V: Compromissos de Assistência da Comunidade Internacional e Desembolsos do FMI para fazer frente a crise da Ásia em 23 de Julho de 1998 – 1 (em Bilhões de Dólares)

Países	Compromissos			Total	Desembolsos do FMI
	FMI	Multilaterais - 2	Bilaterais – 3		
Coréia	20,9	14,0	23,3	58,2	17,0
Indonésia	11,2	10,0	21,1 – 4	42,3	5,0
Tailândia	4,0	2,7	10,5	17,2	2,8
Total	36,1	26,7	54,9 – 4	117,7	24,8

- 1) Não se incluem os recursos comprometidos pelo FMI a favor das Filipinas
- 2) Banco Mundial e Banco Asiático de Desenvolvimento
- 3) As contribuições bilaterais para Coréia e Indonésia constituíram uma segunda linha de defesa contingente
- 4) Estimado: em 23 de julho de 1998 não estava concreto o montante de novos compromissos

Fonte: FMI, Informe Anual (1998, p.26)

O programa de apoio técnico e financeiro do Fundo foi condicionado à manutenção do equilíbrio macroeconômico e à realização de reformas estruturais que consistia em: a) restabelecer o equilíbrio macroeconômico através de ajustes fiscais restritivos (aumento de impostos) para corrigir desajustes de conta corrente, evitando ao mesmo tempo comprimir a demanda interna; b) adotar política monetária firme para conter uma possível depreciação do câmbio e ao mesmo tempo realizar reformas no sistema bancário, proporcionando incentivos adequados às instituições financeiras e as empresas que renovam empréstimos externos de curto prazo; c) permitir uma flexibilização nas condições monetárias (com redução gradual das taxas de juros); d) corrigir as deficiências do setor financeiro adotando medidas audazes e concretas para eliminar as incertezas, protegendo os pequenos depositantes; e) melhorar a gestão governamental tanto a nível público como privado mediante fornecimento de informações exatas sobre todos os indicadores bancários e financeiros.

Apesar dos esforços mobilizados a crise continuou e em julho de 1998 ocorreram sérios problemas econômicos e financeiros na Rússia, atingindo dimensões mundiais, quando, frente à intensificação das pressões do mercado desvalorizou o rubro e reestruturou unilateralmente a dívida pública interna. Após negociações com o FMI, a Rússia recebeu um empréstimo de US\$ 11,2 bilhões, adicional a um empréstimo de US\$ 9,2 bilhões recebidos em março de 1996, mediante comprometimento de intensificar as reformas estruturais e restabelecer a estabilidade financeira.

Para tanto, as medidas de política adotadas foram: a) o ajuste fiscal focado a redução do déficit público de 5,6% do PIB em 1998 para 2,8% em 1999, mediante aumento dos impostos e estabelecimento de novas unidades de coleta de impostos destinados a aumentar a

receita e reduzir gastos; b) uso da política monetária e cambial para manter o controle sobre a inflação e reduzi-la no futuro; c) implementação de profundas reformas estruturais para corrigir problemas de pagamentos, fomentar o desenvolvimento do setor privado e, reduzir o saldo da dívida pública. As medidas de reforma estrutural também compreenderam a adoção de políticas para resolver problemas básicos do setor bancário, como os bancos insolventes ou em dificuldades, deficiências contábeis, jurídicas e regulamentais.

Em seguida à crise Russa deflagra uma nova crise econômica em quase todos os mercados emergentes, sobretudo no Brasil (ver Capítulo V), dificultando temporariamente o acesso destes ao financiamento privado, enquanto se estendia o temor generalizado de uma possível restrição de crédito a nível mundial.

Assim, em razão da instabilidade econômica verificada na década de 90 (inicialmente com a transição dos países socialistas para um modelo capitalista e posteriormente com a crise do México, Ásia, Rússia e Brasil) os países se viram dependentes dos recursos do Fundo Monetário Internacional que passou a adotar medidas de ajuste mais rígidas, chamadas de condicionalidades estruturais. O fundo também fortaleceu a supervisão sobre a política cambial e dos mercados financeiros dos países membros. Para tanto, exige que os dados econômicos apresentados sejam pontuais e exatos, analisa com mais detalhamento os setores financeiros dos países e foca a atenção especial nos países cujas perturbações econômicas possam repercutir na comunidade internacional⁷².

3.4 CONCLUSÃO PARCIAL

O Capítulo evidencia que os fundadores do FMI queriam proteger a economia global de colapsos devastadores como o ocorrido nos anos 30. Para tanto, tinham por objetivo um sistema monetário aberto e estável, caracterizado pela conversibilidade monetária baseada no padrão ouro-dólar, estabelecimento de taxas cambiais fixas e extinção de práticas e restrições prejudiciais, sobretudo controles cambiais e desvalorizações monetárias competitivas.

No período que vai de 1944 a 1971, o FMI supervisionou o “sistema de paridade” criado para garantir a estabilidade cambial, com os países membros tendo que definir o valor de suas moedas em relação ao dólar norte-americano ou ao ouro e obter aprovação prévia do

Fundo caso a paridade variasse acima de 10%. Com a quebra do sistema por parte do governo norte-americano em 1971, motivado pela desvalorização do dólar e a decretação do fim da paridade daquela moeda com o ouro (caracterizando o maior calote internacional), juntamente com a elevação das taxas de juros e a liberação do fluxo de capitais refletiram gravemente nas economias dos países devedores, com a ampliação de suas dívidas externas.

Esses fatos conduziram a uma alteração no papel do FMI e sua importância no controle das crises verificadas no cenário econômico mundial. No período que antecedeu a crise da dívida sempre que um país recorreu ao FMI eram estabelecidas como condicionalidades a adoção de políticas recessivas para o equilíbrio do balanço de pagamentos pela ampliação das exportações e redução das importações. Para atingir o primeiro, era necessário reduzir a atividade industrial voltada para o mercado interno e o segundo implicava a redução dos salários. Caracterizava-se assim, um receituário ortodoxo e recessivo que limitava o crescimento dos países em desenvolvimento.

Caracterizado o período da crise da dívida (1983 a 1989) o Fundo passa a adotar as condicionalidades ampliadas, que tinham como objetivo a remoção dos obstáculos ao livre fluxo do comércio e investimentos, a eliminação de práticas protecionistas e discriminatórias ao capital estrangeiro, além da exigência de reformas dos sistemas financeiros internos e à sustentação de programas de conversão de dívidas em investimentos. Os principais instrumentos utilizados para tanto foram o equilíbrio fiscal e monetário aparecendo também exigências de privatizações.

Na década de 90, face às mudanças verificadas na economia mundial o FMI teve de desempenhar um novo papel no tratamento da dívida externa. Ele passa a ser o agente da implantação da estabilização econômica e da reforma estrutural, abrangendo políticas de preço, liberalização comercial, privatização, a estrutura de impostos e os gastos governamentais, bem como, a reforma do setor financeiro.

A princípio, pôde-se observar a aplicação dessas medidas nos ex-países soviéticos, que tiveram acesso a financiamentos mediante realização das reformas necessárias para chegarem a um melhor gerenciamento macroeconômico. Entretanto, a implementação dessas políticas tornou-se mais evidente com o desfecho da crise do México em 1994, que colocava em risco a estabilidade do sistema financeiro internacional e posteriormente, com a crise asiática (1997/98) e brasileira (1999).

⁷² Os principais acontecimentos relacionados ao Fundo, a partir de um apanhado cronológico, podem ser

O FMI, além de outros organismos internacionais, passa a ser o agente de execução desta política que tem como objetivo a promoção do equilíbrio e o crescimento das nações, embora tenha tornado os países do terceiro mundo ainda mais dependentes dos recursos internacionais, especialmente daqueles que se submeteram às reformas estruturais, como é o caso dos países latino-americanos (ver Capítulo IV), onde esta concentrada a maior parte da dívida.

4 CONDICIONALIDADES DO FMI E POLÍTICAS PARA A AMÉRICA LATINA

O presente capítulo tem como objeto de análise as condicionalidades do FMI aos países latino-americanos que buscaram apoio financeiro para a reestruturação de suas economias. Neste sentido, a partir da análise da história da instituição podemos identificar a ação desta em três etapas que compreenderam diferentes tipos de condicionalidades. Na primeira etapa, de 1946 a 1982, serão analisadas as condicionalidades visando o equilíbrio dos balanços de pagamentos. Na segunda etapa, de 1983 a 1989, tratar-se-á sobre as condicionalidades ampliadas, cujo objetivo era minimizar os efeitos da crise da dívida externa nos países periféricos, e na terceira etapa, que abrange o período de 1990 a 2002, serão analisadas as condicionalidades estruturais e suas conseqüências sobre a economia dos países periféricos.

4.1 CONDICIONALIDADES PARA O EQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS – De 1946 à 1982

No período que abrange de 1946 a 1970 o papel do FMI como prestador foi bastante limitado, pois os países latino-americanos se beneficiaram com o crescimento econômico mundial e com o elevado fluxo de capital financeiro internacional, disponibilizado por várias instituições internacionais (como o Banco Mundial, o Eximbank e instituições governamentais como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional USAID), a taxas de juro fixa⁷³. Entretanto, quando um país se deparasse com problemas macroeconômicos, poderia recorrer aos recursos da instituição, que sob determinadas condições disponibilizaria o necessário para sanear o problema.

⁷³ Órgão do Departamento de Estado norte-americano criado em 1982, responsável pela aplicação dos projetos oficiais de ajuda econômica externa especialmente para os países do Terceiro Mundo, localizados na área de influência norte-americana. A maior parte da ajuda é fornecida em forma de financiamentos especiais para a aquisição, por parte destes países, de mercadorias provenientes dos EUA e para seus investimentos no exterior.

De acordo com Massad (1999), as medidas a serem adotadas deveriam ser corrigidas essencialmente através de políticas monetárias e fiscais, e numa última instância através de modificações no câmbio.

A partir de 1970, o endividamento dos países latino-americanos passa a ser feito pelo sistema financeiro internacional e não mais por instituições governamentais. O deslocamento de capitais para a América Latina, que se motivou a continuar emprestando, é caracterizado principalmente pela queda nas taxas de lucros nos países capitalistas centrais.

Com a desvalorização do dólar e a decisão unilateral dos Estados Unidos em desvincular o dólar do padrão ouro, o sistema monetário criado na Conferência de Bretton Woods entrou em colapso, abalando as estruturas do capitalismo⁷⁴. A renúncia ao modelo conduziu à crise do petróleo de 1973, provocando uma profunda retração nos países do Terceiro Mundo e uma reorientação dos fluxos de capitais para os países exportadores de petróleo.

Na América Latina, o choque do petróleo levou os países, tradicionais importadores do produto, a depender mais profundamente de créditos internacionais. A lógica dessa dependência pode ser assim explicada: Os exportadores de petróleo depositaram seus ganhos nos bancos comerciais dos países desenvolvidos que ofereciam altas taxas de juros, enquanto provocavam uma recessão nos países da OCDE. Os banqueiros internacionais, por sua vez se dispuseram a emprestar ao Terceiro Mundo. Os países latino-americanos importadores de petróleo apostaram que suas altas contas pelo petróleo importado não seriam duradouras e assumiram empréstimos para escapar ao ajuste das suas economias. Além disso, contavam com preços de produtos primários elevados motivando a realização de novos gastos⁷⁵.

Os empréstimos assumidos pelos exportadores eram justificados com o raciocínio de que as futuras gerações, vivendo na riqueza, poderiam perfeitamente suportar as dívidas incorridas para aliviar a pobreza do presente. Segundo Cardoso *et al* (1993), mesmo os economistas relativamente prudentes aconselharam os governos da Venezuela e do México a tomar empréstimos, com base no seu petróleo, para investir na indústria e na educação. Na frente interna, os déficits orçamentários aumentaram e as taxas cambiais se tornaram sobrevalorizadas; a fuga dos capitais e as importações excessivas de bens de consumo se

⁷⁴ Gonçalves (1998)

⁷⁵ Segundo Cardoso *et al* (1993), o preço do café triplicou entre 1975 e 1977; algodão, açúcar, estanho e carne também tiveram seus preços aumentados nos anos 1970.

generalizaram. As taxas de juros reais baixas, destacadas na Tabela VI, faziam com que esse festival de gastos se tornasse ainda mais atraente.

Tabela VI: Taxa de juros internacionais, 1974–1984

Período	U.S <i>prime rate</i> Termos reais	LIBOR (Londres) Termos reais
1974	-2,2	-1,9
1975	-2,9	-3,1
1976	-1,3	-2,0
1977	-1,4	-1,8
1978	1,7	1,1
1979	3,2	2,6
1980	3,0	2,0
1981	8,1	6,0
1982	6,8	5,3
1983	5,5	4,6
1984	6,9	6,1

Obs.: Os termos dos empréstimos são mais elevados do que o sugerido pela tabela, porque incluem uma taxa de risco (*spread*). Em 1975 e 1976, todos os empréstimos aos países latino-americanos em moedas européias, com taxas de juros variáveis, pagaram um *spread* superior a 1%aa.

Fonte: Cardoso *et al* (1993, p.133)

A crise só ficou evidente com o surgimento da segunda crise do petróleo em 1979, que agrava ainda mais a situação. A política do dólar forte adotada por Paul Volcker provoca em 1979 uma alta expressiva nas taxas de juros reais, a qual passou de 3,2%aa nos Estados Unidos para 6,9% e de 2,0%aa na França para 6,1%, em 1984.

Segundo Ocampo (2002), a decisão de aumentar as taxas de juros teve como objetivo conter a inflação e defender o valor do Dólar. Entretanto, provocou maior endividamento dos países do então chamado Terceiro Mundo e a deterioração dos termos de troca (relação dos preços dos produtos no mercado mundial) entre os países altamente industrializados e os países de economia dependente⁷⁶.

Repentinamente, as despesas com importação aumentaram, agravando a frágil posição dos países dependentes de petróleo externo, como o Brasil. Para enfrentar a situação, passaram a tomar crédito nos bancos comerciais, aumentando a dívida externa. O dinheiro, pago aos exportadores de petróleo, retornava aos bancos que, por sua vez, reemprestavam aos

⁷⁶ Brum (2002)

importadores repetindo o ciclo. A consequência dessa política foi a reciclagem dos petrodólares para os países em desenvolvimento.

Os empréstimos de petrodólares eram realizados a taxas de juros flutuantes, sistema idealizado pelos bancos comerciais para contornar o problema inflacionário, que inviabilizava compromissos a taxas fixas de juros. Assim, nos financiamentos a médio ou longo prazo, a taxa de juros era repactuada periodicamente, mas, como havia liquidez excessiva não despertava maior preocupação nos países devedores.

Segundo Carvalho (2002, p.257):

“O sistema funcionou bem enquanto a liquidez esteve elevada. Contudo, no final dos anos 70, o governo norte-americano optou por uma medida política contracionista para combater o processo inflacionário baseada no pagamento de taxas de juros mais elevadas que as dos demais países desenvolvidos. Com isso os Estados Unidos passaram a atrair capitais estrangeiros, provocando a brusca contração da liquidez e, conseqüentemente, alta das taxas de juros internacionais.”

Neste contexto, Chossudowsky (1999) afirma que os débitos dos países subdesenvolvidos tornaram-se impagáveis. O total pendente da dívida de longo prazo dos países em desenvolvimento que era de aproximadamente US\$ 62 bilhões em 1970 cresceu sete vezes no curso da década, atingindo US\$ 481 bilhões em 1980, após a crise do petróleo.

Nesse período, caso um país necessitasse de recursos do FMI para conter o crescente endividamento deveria se submeter à enorme burocracia da instituição e cumprir com duras condicionalidades que influenciavam os agregados macroeconômicos, motivo de severas críticas ao Fundo.

As condicionalidades políticas visavam basicamente: o controle da expansão do crédito interno, o equilíbrio do balanço de pagamentos (pela ampliação das exportações e redução das importações)⁷⁷ e a redução do déficit público⁷⁸. Quanto à aplicação destas políticas, os países deveriam utilizar-se de instrumentos de política monetária, fiscal e política salarial restritiva para conter a demanda interna. Estas políticas, por sua vez, conduziam as nações dependentes de crédito à recessão econômica, criando limitações para o

⁷⁷ Em suma, para o FMI o equilíbrio no balanço de pagamentos e o controle da inflação são vitais para assegurar uma base firme do crescimento econômico o que estimula o comércio e os investimentos e, conseqüentemente, dinamiza a economia internacional. Para isso, as políticas econômicas não devem e não podem impedir o livre funcionamento dos mercados (beneficiando obviamente as potências).

⁷⁸ Ahmed (2001)

desenvolvimento. Era um receituário ortodoxo e recessivo com objetivo de assegurar as condições de pagamento dos encargos da dívida externa.

4.2 CONDICIONALIDADES AMPLIADAS: A CRISE DA DÍVIDA – De 1981 a 1989

Nos anos 80, a maior parte da dívida dos países subdesenvolvidos estava concentrada fundamentalmente na América Latina e nas Filipinas. Era provinda de créditos oficiais e empréstimos concedidos por bancos comerciais, sobretudo os norte-americanos, a taxas de juros flutuantes. Os portadores de bônus da dívida eram representados por conselhos que negociavam em seu nome e com as entidades devedoras e, após longos períodos de suspensão do serviço da dívida, recomendavam uma liquidação em termos negociados. Entretanto, em razão dos problemas da dívida, os países em desenvolvimento eram vistos como uma ameaça ao sistema bancário e a estabilidade financeira internacional. Assim, a presença dos governos nas negociações e das agências internacionais tiveram fundamental importância, ocupando o centro do processo de reescalonamento das dívidas, facilitado pela existência dos créditos *stand by* e a estrutura do FMI⁷⁹.

Segundo Arantes (2002), o período da crise da dívida pode ser estudado em dois momentos: de 1981 a 1985, marcado pelos empréstimos-ponte, e de 1985 a 1989, marcado pelo reescalonamento da dívida dos países latino-americanos.

No primeiro momento, houve um tratamento convencional para a crise, com a concessão de empréstimos-ponte⁸⁰ (provisórios e de curto prazo, destinados a cobrir compromissos urgentes e evitar a quebra dos bancos nacionais) por instituições financeiras multilaterais, e a posterior declaração de moratória dos países latino-americanos. Em decorrência desses empréstimos os países latino-americanos continuaram a contrair dívidas superiores à capacidade de pagamento e a taxa de juros flutuantes.

A situação que já se apresentava dramática na virada da década de 1970 para 1980, foi agravada ainda mais devido à elevação substancial das taxas de juros no mercado internacional e a majoração dos preços do petróleo, matéria-prima essencial da matriz

⁷⁹ Cardoso (1993)

⁸⁰ Os empréstimos-ponte são caracterizados por Brum (2002), como sendo os empréstimos concedidos por bancos internacionais, especialmente os norte-americanos, além do limite regulado pelas autoridades de supervisão bancária, fixado em 15% em média, do respectivo capital para cada país tomador.

energética e do padrão de industrialização dos países periféricos⁸¹. A impossibilidade dos países devedores honrarem seus compromissos ameaçava de falência os bancos credores, forçando as autoridades monetárias norte-americanas, antes tolerantes, a adotarem posições mais rígidas para novas concessões de créditos. Essa situação constituiu uma das razões principais para a eclosão da chamada crise da dívida.

Nestas circunstâncias, a quebra financeira de algumas nações foi inevitável. Segundo Cano (2000), na América Latina o México, a Argentina e o Brasil foram os casos mais expressivos. Com as elevadas taxas de juros praticadas e com as correções monetárias aos credores nacionais a dívida pública desses países inflacionou ainda mais o gasto público.

Com a suspensão temporária dos pagamentos da dívida pelo México em 1982 (no chamado setembro negro), a situação internacional se modificou completamente, e para pior, no que se refere à oferta de recursos financeiros aos países em desenvolvimento. Segundo Filgueiras (2000), de uma situação de liquidez nos mercados financeiros, passou-se à outra de extrema escassez, inaugurando-se para esses países um período de estagnação do crescimento, aceleração inflacionária e exportação de capitais.

Enquanto nos anos 70 os países desenvolvidos ocupavam-se com a inflação e suas crises, eles usaram parte de seu capital ocioso para financiar os países em desenvolvimento. Nos anos 80, o tratamento dado ao problema da dívida externa, definida pelos credores com o aval do FMI, considerou apenas o interesse de recebimento de pelo menos parte do serviço da dívida (amortizações e juros) sem levar em conta a capacidade de pagamento dos devedores. Nesse momento, os países com problemas de liquidez foram praticamente obrigados a entrar em uma política de geração de superávits, para fazer frente aos serviços da dívida externa⁸², tornando os países exportadores de capital. Para tanto, tiveram de adotar políticas recessivas, tais como, contenção dos gastos e de investimentos públicos e redução das importações.

Para conseguir dólares, precisavam exportar mais, emitir moeda e em seguida títulos públicos remunerados com altas taxas de juros, provocando maior endividamento interno. Em razão do maior endividamento público interno, além de *déficits*, o país teve de enfrentar o aumento no nível de preços. No plano social, a combinação de estagnação com inflação

⁸¹ Para combater a inflação, nos Estados Unidos, o *Federal Reserve System* (Banco Central dos Estados Unidos) elevou as taxas de juros sobre o dólar, orientação também seguida pelos outros países ricos, para evitar a fuga de capitais.

⁸² Essa estratégia, segundo Brum (2002, p.102), “tornou os países latino-americanos exportadores de capital cujo montante atingiu US\$ 195 bilhões entre 1982 e 1991, ou seja, o fluxo dos serviços da dívida era superior à entrada de capitais nos países devido às altas taxas de juros internacionais, especialmente dos Estados Unidos.”

provocou a redução do salário real, o aumento do desemprego, o aprofundamento da pobreza e da miséria.

A crise agrava-se ainda mais com a fuga de capitais e o corte do crédito externo. Nesse momento, os Estados Unidos e os organismos financeiros internacionais (FMI e Banco Mundial), percebendo a impossibilidade de cumprimento ainda que parcial do serviço da dívida realizam a primeira revisão do programa de ajustamento para as dívidas dos países do Terceiro Mundo.

O programa foi denominado de Plano Baker e tinha como objetivo o fortalecimento do sistema econômico/financeiro dos países devedores, embora os principais beneficiados tenham sido os países latino-americanos: Bolívia, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela e Uruguai. Os demais países beneficiados com o plano foram: Marrocos, Nigéria, Costa do Marfim, Filipinas e Iugoslávia.

A proposta continha três medidas articuladas:

- a) Adoção de políticas estruturais e macroeconômicas consistentes para promover o crescimento, os ajustes nos balanço de pagamentos, e para reduzir a inflação sem renunciar as políticas de austeridade de curto prazo (estabilização) mediante mobilização de recursos internos por meio de uma reforma tributária, medidas para encorajar investimentos estrangeiros e a liberação do comércio, incluindo também corte nos subsídios;
- b) O FMI continuaria tendo o papel central, e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento deveriam conceder empréstimos para ajustes setoriais e estruturais⁸³;
- c) Os bancos comerciais deveriam desembolsar US\$ 20 bilhões no período de três anos.

As críticas ao Plano Baker logo surgiram, pois não apresentou uma nova estratégia sobre a dívida, apenas reafirmou a ortodoxia prevalecente de que o problema da dívida era reflexo de uma escassez temporária de liquidez, e reconhecia a importância do crescimento econômico como premissa para que os países pudessem pagar o serviço de suas dívidas externas. Recaíam também críticas sobre o papel que os maiores emprestadores, como o FMI e as agências bilaterais de crédito, deveriam ter e como os recursos previstos seriam liberados. Além disso, o problema ia deixando de ser uma questão de liquidez para tornar-se um problema de solvência, ou seja, ao invés do plano oferecer uma redução no montante das dívidas oferecia ao contrário a expansão da mesma.

De modo geral, o custo do serviço da dívida provocou a queda dos padrões de vida, hiperinflação, corte nos investimentos diretos e no mercado de capitais e a perspectiva de um menor desenvolvimento no longo prazo. Com os bancos relutando em emprestar dinheiro nessas condições e com o FMI agindo apenas como absorvedor de liquidez (na medida em que as dívidas contraídas nos anos anteriores tinham de ser pagas), ocasionou o insucesso do plano e agravou a crise econômica e social na América Latina⁸⁴.

Com o fracasso desta estratégia, entre 1985 e 1989, o FMI passou a agir mais intensamente sobre a economia dos países endividados formulando e implementando programas de ajuste adaptados as circunstâncias de cada país devedor. De acordo com Vries (1995), o Fundo agiu no sentido de promover o reescalonamento dos pagamentos da dívida, proveu os países endividados de recursos financeiros e facilitou para eles fluxos financeiros de governos, especialmente dos que compunham o Clube de Paris entre outras instituições financeiras internacionais.

No final das contas foram introduzidas pelo FMI, condicionalidades bem mais rigorosas, denominadas condicionalidades ampliadas. Assim, em 1989, o secretário do Tesouro Nicholas Brady propôs uma nova fórmula de tratamento do problema da dívida externa da América Latina, através do chamado Plano Brady.

A nova estratégia consistia em consolidar a dívida antiga, substituindo-a por uma nova, a prazo mais longo e com abatimento de até 20% e taxas de juros inferiores e fixas (dependendo de negociações de cada país devedor com os bancos credores)⁸⁵, em troca de garantias limitadas de repagamento custeadas pelo Banco Mundial e o FMI. De outro lado, se exigiria aos países credores a adoção de políticas que favorecessem o investimento privado (eliminação de práticas protecionistas e discriminatórias ao capital estrangeiro). Também foram mencionadas possíveis reformas dos sistemas financeiros internos e à sustentação de programas de conversão de dívidas em investimentos.

Neste sentido, os principais pontos que constituíram as diretrizes do ajuste para a América Latina na década de 80 foram:

⁸³ Particularmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento deveriam destinar aos quinze países do Plano Baker uma média anual de US\$ 9 bilhões durante o período de três anos (1996/1998).

⁸⁴ Cardoso *et al* (1993)

⁸⁵ Segundo Brum (2002), a renegociação da dívida externa de cada país ficava também na dependência da prévia adoção de políticas de abertura unilateral de sua economia.

- política fiscal: cortes radicais nos gastos correntes (notadamente em salários, gastos sociais e subsídios diversos) e no investimento público; poucas alterações na tributação em face da restrição da demanda;
- política monetária: contenção drástica na expansão dos meios de pagamento, do crédito interno e elevação das taxas de juros reais;
- política salarial: contenção dos reajustamentos que provocaram a queda do salário real;
- política cambial e do comércio exterior: desvalorização do câmbio, incentivos às exportações e restrições às importações⁸⁶. O Fundo propunha a unificação do sistema de câmbios e eliminação de barreiras que afetam o sistema multilateral de pagamentos.

Os ajustes nas políticas fiscal, monetária e salarial, tinham como objetivo reduzir o consumo e o investimento (público e privado), o que significava também a redução de parte da demanda por importações. A política monetária e salarial teria efeitos sobre a contenção inflacionária, mediante controle da demanda; a política salarial geraria efeito específico de redução de custos e melhoria da relação câmbio/salários e a política cambial atuariam na reversão do déficit comercial.

Segundo Cano (2000), estas medidas fizeram com que o PIB aumentasse de 0,6% ao ano durante o período entre 1980/1985, para apenas 1,9%, entre 1985/1989, enquanto a taxa de investimento bruta caía ao longo da década de 27,6% para 18,8% ao ano. Entre 1980 e 1985 as importações reduziram a média anual de 8,1%, porém as exportações tiveram fraco desempenho, 0,8% anual, devido principalmente a queda nos preços das *commodities* (20% em termos nominais) em razão da crise internacional. De 1985 até 1990 as importações voltaram a crescer (9,7% ao ano), estimuladas pela desvalorização do dólar, por alguns programas de liberalização comercial e de renegociação da dívida externa que se iniciam naquele período. Embora tenha sido observada uma diversificação na pauta exportadora dos principais países, com novas *commodities* industriais, autopeças, veículos e produtos químicos, a participação dos países latinos na exportação mundial continuou caindo dos 5,5% em 1980 para 3,9% em 1990.

As políticas de controle inflacionário refletiram negativamente sobre as economias latinas: a taxa média anual de aumento dos preços sobe sensivelmente, com alguns países ingressando num processo de hiperinflação, conforme podemos observar na tabela VII.

⁸⁶ Cano (2002)

Tabela VII: Taxas de inflação, países latino americanos, 1960-89 (%aa por ano)				
Países com inflação elevada	Períodos			
	1960-69	1970-79	1980-85	1986-89
Argentina	22,9	132,8	335,5	1.392,1
Bolívia	6,3	15,9	2.251,5	28,7
Brasil	45,8	30,5	142,0	795,6
Chile	25,1	174,0	23,8	18,3
Peru	9,8	26,5	97,3	1.169,2
Uruguai	50,1	59,3	48,9	73,0
Média Ponderada	26,7	73,2	483,2	579,5
Países com inflação média				
Colômbia	11,2	19,3	23,1	24,8
Costa Rica	2,0	10,4	34,2	16,8
Equador	4,2	11,9	25,6	49,9
México	2,7	14,7	56,4	84,1
Paraguai	4,3	11,1	17,0	25,4
Média Ponderada	4,9	13,5	31,3	40,2
Países com inflação baixa				
República Dominicana	1,3	9,2	16,9	32,6
El Salvador	0,4	9,4	15,2	22,9
Guatemala	0,5	8,9	8,2	16,7
Haití	2,2	9,2	10,6	0,9
Honduras	1,9	6,6	8,8	6,0
Panamá	1,0	6,0	5,0	0,4
Venezuela	1,1	6,6	12,9	42,3
Média Ponderada	1,2	8,0	11,1	17,4

Fonte: FMI. International Financial Statistics (Washington, International Monetary Fund, vários números). Cardoso et al (1993, p.157)

Os juros elevados e as desvalorizações cambiais aumentavam os custos e os preços; a correção monetária repunha no presente, a inflação passada, trazendo novas expectativas inflacionárias para o futuro. Em razão da crise verificada na década de 80, as instituições financeiras internacionais passaram a recomendar aos países latino-americanos a adoção de políticas neoliberais para fazer frente ao endividamento externo e à crise econômica em que estavam mergulhados.

Apesar do novo plano, os recursos continuaram a ser transferidos para os países credores (entre 1980 e 1990 a transferência líquida total de recursos da América Latina somou

US\$ 198,3 bilhões, ao passo que o montante da dívida saltou de US\$ 225,5 bilhões em 1980, para 443,0 bilhões em 1990)⁸⁷.

Nesse contexto, para avaliar as reformas em curso nos vários países latino americanos, realizou-se, em novembro de 1989, na capital dos EUA, um encontro informal patrocinado pelo *Institute for International Economics* (IIE). De acordo com Brum (2002, p.104), participaram da reunião funcionários do governo norte-americano, do FMI, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Economistas latino-americanos, também convidados, foram incumbidos de relatar a experiência de seus respectivos países. Às conclusões dessa reunião foram denominadas como sendo Consenso de Washington.

Filgueiras (2000), expressa que a agenda de avaliação compreendia como áreas principais: combate à inflação através de planos de estabilização alicerçados na valorização das moedas nacionais frente ao dólar e na entrada de capitais especulativos; abertura econômica, com a desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros; propriedade intelectual; e, adicionalmente, as chamadas reformas estruturais do Estado, disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, com destaque para a privatização, e da economia, com a quebra dos monopólios estatais.

A orientação das políticas a serem adotadas representava o consenso de opinião dos organismos multilaterais, dos centros geradores de idéias sediados em *Washington* e do governo norte-americano acerca das tarefas prioritárias que os países latino-americanos deveriam realizar para enfrentar e superar suas crises. Mais adiante, o conceito passou a abarcar também o conjunto de reformas políticas preconizadas e que se converteram em normas de condicionalidade dos organismos multilaterais nas suas relações com os governos dos países latino-americanos.

Sobre as condicionalidades Chossudowsky (1999, p.43), expressa que:

“As chamadas “condicionalidades” encontravam-se anexas aos “empréstimos de rápido desembolso (*quick disbursing loans*) condicionados à política”. Em outras palavras, estes, feitos pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), eram garantidos sob a condição de o tomador adotar um abrangente programa de estabilização macroeconômica e de reforma econômica estrutural, isto é, os acordos implicados não se relacionavam, de forma alguma, com um programa de investimento como num projeto convencional de empréstimo.”

⁸⁷ Cano (2000)

Embora tenha havido Consenso quanto aos termos discutidos, os críticos desta conferência afirmam que estas são áreas que cobrem elementos básicos da proposta neoliberal, mas não são suficientes para uma avaliação real. Afirmam que faltou discutir: a tese da vinculação das moedas nacionais latino-americanas ao dólar (usada para garantir a estabilidade monetária e a redução da inflação); a tese do apoio a esquemas regionais ou sub-regionais de integração econômica (liberalização unilateral de países com compromissos internacionais, como exemplo: Mercosul e Nafta)⁸⁸.

A primeira tese mostra a vulnerabilidade e o risco dos países, caso não consigam manter a vinculação das moedas, como aconteceu com a Argentina que entrou em crise. A segunda tese evidencia que não há interesse dos organismos participantes do *Consenso* em apoiar o fortalecimento dos países latino-americanos, já que os força a negociar com outros países ou blocos econômicos, de maneira individual.

De acordo com Batista (1994, p.40):

“O consenso de Washington, além de contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países em geral (...) contém, (...) várias incoerências nos seus próprios termos. Revela-se em especial inadequado quando se tem em conta que sua avaliação e prescrições se aplicam de maneira uniforme a todos os países da região, independentemente das diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam concretamente enfrentando. O diagnóstico e a terapêutica são virtualmente idênticos tanto para um imenso país já consubstancialmente industrializado quanto para um pequeno país ainda em fase pré-industrial. Não diferem muito por incrível que pareça, do que o FMI e o Banco Mundial estão recomendando à Europa oriental na sua transição para economias de mercado.”

O Consenso de Washington foi a mostra da contradição das práticas adotadas nos EUA e nos demais países desenvolvidos. Mostra a inadequação das políticas praticadas e defendidas pelos organismos multilaterais, em especial o FMI, pois tratam todos os países da mesma forma (não considerando tamanho, estágio de desenvolvimento e os problemas específicos de cada país) e o neoliberalismo praticado está limitado à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal (não considerando a miséria, o desemprego e tensões sociais).

Estas políticas foram condicionadas ao apoio financeiro das Instituições Financeiras Internacionais e embora tenham recebido críticas pesadas por sua rigidez e caráter recessivo, passaram a ser os parâmetros das Cartas de Intenções assinadas com o FMI, e devidamente monitoradas por funcionários da instituição. Implicavam principalmente na remoção de

⁸⁸ De acordo com Brum (2002), estes elementos seriam reflexos subsequentes das políticas avaliadas no Consenso, ou seja, seriam discutidas a posteriori.

obstáculos ao livre fluxo do comércio e de investimentos, controle da inflação, eliminação de práticas protecionistas e discriminatórias ao capital estrangeiro, reforma do sistema financeiro e programa de conversão da dívida externa em investimentos.

Os resultados finais para a América Latina mediante aplicação dessas políticas ampliadas, foram o maior endividamento, crise social e conseqüentemente maior dependência de recursos externos. Tudo pela modernização e soberania do mercado auto-regulável nas relações econômicas internas e externas.

4.3 CONDICIONALIDADES ESTRUTURAIS – Década de 90

Ao contrário da crise cambial dos anos 80, caracterizada como uma crise internacional de liquidez, assistiu-se a partir do início dos anos 90 a uma crise internacional de excesso de liquidez, implicando em desvalorizações sucessivas do dólar frente ao marco e ao iene. Nessa nova ordem, os países da periferia foram obrigados a inverter suas políticas cambiais e passaram a absorver recursos externos de curto prazo: de exportadores líquidos de capitais, passam a importadores de poupança externa, independentemente de suas respectivas necessidades e situações internas. Segundo Filgueiras (2000, p.93), “Foi sob esta lógica que caminhou o processo generalizado de abertura comercial e de desregulamentação financeira e cambial, em toda a América Latina”.

Entretanto, segundo Chossudovsky (1999), os credores só estavam dispostos a liberar esse dinheiro novo às nações à beira da falência para capacitá-las a liquidar os juros devidos sobre débitos antigos de forma a evitar temporariamente a falta de pagamento. Além disso, só concordam com a rolagem da dívida se a nação devedora aceite as condicionalidades políticas que fazem parte dos acordos de empréstimo.

Arquitetou-se, portanto, uma nova geração de empréstimos condicionados à política, onde o dinheiro era fornecido para ajudar no ajustamento dos países, porém com rígidas condicionalidades: o dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos prescritos para sua implementação. A adoção das prescrições políticas do FMI, baseadas no PAE (Programa de Ajuste Econômico), não só era uma condição para a obtenção de novos empréstimos das instituições multilaterais, como também dava o sinal verde para os Clubes de Paris e de Londres,

investidores estrangeiros, instituições bancárias comerciais e doadores bilaterais continuarem emprestando.

Portanto, segundo Arantes (2002, p.83), “a prática terminou por evidenciar, por um lado, que a crise dos países devedores continuava a se aprofundar. Por outro, a política neoliberal já havia conquistado hegemonia em quase todo o mundo, e suas diretrizes básicas já estavam em prática.”

Na América Latina, o neoliberalismo⁸⁹ ganhou características próprias já que se tratava de países dependentes onde a questão da dívida externa era o problema central. O Consenso de Washington sintetizou esta política que conquistou espaços no México, Argentina e outros países da América Latina, com exceção de Cuba.

Segundo Ahmed (2001), os programas respaldados pelo FMI no início da década de 90 chegaram a abarcar uma grande variedade de medidas políticas, com objetivo de reforçar a estrutura macroeconômica (política de contenção salarial; restrição monetária e creditícia e juros elevados) e outras, para fortalecer alguns setores mais críticos, tal como: ajuste fiscal para eliminação do déficit público.

De certa forma eram políticas semelhantes as da década de 80, porém, na essência, é que se via a distinção: a contenção salarial vinha mais para diminuir pressões nos custos públicos e empresariais; e elevação dos juros internos não era tanto para conter o investimento privado, mas para atrair a entrada do capital internacional, necessário para financiar o aumento das importações de bens e de serviços (especialmente do turismo) e o pagamento do serviço da dívida externa, compulsório pelos acordos de renegociação. O corte do gasto público tinha como fim, a acomodação dos juros internos e externos, ou seja, a demanda pública era contida mais para compatibilizar o propósito de diminuição do tamanho e da ação do Estado com os crescentes juros⁹⁰.

A política de combate à inflação estaria complementada com a liberalização do comércio exterior, com a diminuição acentuada de barreiras administrativas, tarifárias e não tarifárias barateando duplamente as importações (pela política cambial, que ao contrário da anterior baseada em desvalorizações para estimular as exportações, foi orientada para a valorização constituindo alavanca para estimular as importações) e, com isso, pressionando

⁸⁹ De acordo com Pereira (2001), o neoliberalismo é a expressão de uma nova direita no âmbito da economia que ganhou uma roupagem própria na América Latina, sob orientação das agências multilaterais em Washington, pelo Federal Reserve, pelo Tesouro americano, pelos ministros das Finanças dos países do G-7 e pelos presidentes dos vinte bancos comerciais mais importantes, cujos quais formaram o Consenso de Washington.

⁹⁰ Cano (2000)

para baixo os preços dos produtos similares nacionais. Desta forma, a maioria dos novos ajustes dispensou o congelamento ou o controle de preços.

O receituário neoliberal prometia não só estabilidade, mas também crescimento. Entretanto, para atingi-lo eram necessárias novas medidas que trariam maior eficácia ao setor público e ao privado. De forma resumida esse conjunto de reformas complementares consistiram de: a) drásticas reduções de tarifas e barreiras às importações (e às exportações); b) reformas financeiras; c) reformas tributárias e d) reformas da administração pública, as quais vinham sendo realizadas por diversos países a partir da década de 80, embora mais intensamente após o Consenso de Washington.

O primeiro caso, abertura econômica (item a) consistia ainda de simplificações dos sistemas tarifários, liberalização e unificação de mercados de câmbio, com taxa fixas administradas ou em reduzidas bandas de variação. Ainda que as reduções tarifárias tenham sido acentuadas, alguns países introduziram, por meio de leis ou acordos internacionais, dispositivos protecionistas para a agropecuária, como o fizeram, o Chile e o México, e a Argentina para o açúcar de cana. Entretanto, as liberalizações sofreram suspensões ou retrocessos temporários em diversos momentos de crise (como exemplo à do Chile e Argentina em 1981-83, Venezuela 1994, Brasil em 1995-96).

As reformas financeiras (item b) iniciaram-se a partir de 1985, no Uruguai, 1988 no Brasil, Costa Rica e Paraguai e 1989-90 nos demais países. Consistiram basicamente em introduzir modificações no mercado financeiro internacional (como mercados a termo, futuros, securitização), reformular as instituições internas (Banco Central, instituições financeiras, Bolsas de Valores etc), com o objetivo de agilizar as operações financeiras internas e externas, diminuir os encaixes sobre depósitos, liberalizar os juros, reduzir o crédito dirigido e subsidiado e promover a internacionalização dos sistemas financeiros internacionais.

As reformas tributárias (c) limitaram-se mais a processos de simplificação fiscal, de redução de impostos ao comércio exterior e de redução de impostos diretos para empresas e pessoas, demonstrando a intenção de atrair investimentos externos diretos.

As reformas da Administração Pública (d), tinham como alvo o redimensionamento do Estado via privatizações, fim dos monopólios públicos, descentralização fiscal e de serviços, desregulamentações, desburocratização, fusão ou eliminação de órgãos públicos e repassando ao mercado várias atribuições públicas, para atingir a eficácia. No entanto, devido à

complexidade das reformas o andamento destas tem ocorrido parcialmente e passa a crescer somente após 1989, porém suas metas foram contidas por razões estratégicas, ou por razões político-institucionais, como no caso do petróleo mexicano, por exigir reforma constitucional e pelo momento político por que passava o México em 1994⁹¹.

De acordo com Brum (2002), as conclusões tenderam para dois objetivos básicos: a redução do Estado e a abertura da economia à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Neste cenário, o capital financeiro encontra novas oportunidades de especulação (além das formas comuns: moedas, ações e obrigações), tanto nos mercados financeiros onde se realizam as compras e vendas destes ativos, como nos mercados de derivativos. Ao mesmo tempo, a crescente desregulação financeira torna aparentemente fácil para todos os países, inclusive os periféricos, que haviam sido excluídos do circuito internacional desde a crise da dívida externa no início dos anos 80, financiarem déficits em conta corrente⁹² de curto prazo através dos mercados financeiros internacionais (principalmente investimentos de porta-fólio⁹³ e não tanto via créditos bancários).

O novo ambiente econômico, de liberação dos mercados financeiros, provocou a crise cambial mexicana (dezembro de 1994), marcada também pela fuga de capitais daquele país, implicando num movimento de saída de capitais da Argentina e do Brasil. Neste último a manutenção do Plano Real foi posta em xeque.

Diante da incapacidade do FMI em mobilizar os recursos para enfrentar a situação, os líderes do G-7, em especial os Estados Unidos mobilizaram-se para dar a sustentação financeira ao México⁹⁴. Os chamados capitais voláteis, ao colocar em risco a economia mexicana, ameaçavam uma crise sistêmica. Daí a intervenção dos Estados Unidos, que no começo de 1995 montam uma gigantesca operação de US\$ 51 bilhões, dos quais US\$20 bilhões seriam concedidos pelos Estados Unidos, US\$ 18 bilhões pelo FMI, US\$ 10 bilhões do BIS e US\$ 3 bilhões dos bancos multilaterais, por intermédio do *Exchange Reserve Fund*⁹⁵, assim como a queda da taxa de juros americana e o empréstimo de US\$ 4,5 bilhões para a

⁹¹ CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*.

⁹² Termo utilizado internacionalmente para indicar as transações efetuadas entre dois países, com respectivos créditos e débitos, ou entre um país e os demais.

⁹³ Conjunto de ativos financeiros (títulos, ações, debêntures etc) pertencentes a uma empresa, classificados por prazo de maturação, devedor, taxas de juros de remuneração esperada.

⁹⁴ Na reunião foi criada uma nova modalidade de empréstimo, denominado *emergency financing mechanism* (EFM), para dar respostas rápidas a situações semelhantes à do México.

⁹⁵ Cerqueira (1996)

Argentina, afetada seriamente pela crise. Essa medida foi fundamental para a rápida reversão das expectativas dos investidores.

Graham Bird *apud* Arantes (2002, p.83) faz o seguinte comentário sobre a reunião do G-7:

“Os líderes (G-7) defenderam fortes condicionalidades por parte do FMI e que o Fundo retomasse a sua preocupação central com políticas macroeconômicas (...) Mas terá também que aprovar um leque de políticas mais abrangentes, no âmbito da “carta de intenções” assinada pelo governo que faz vultuosos empréstimos. Em particular, no contexto de sua ESAF (linha ampliada de crédito ao ajuste estrutural), o FMI também se envolveu com a condicionalidade estrutural, abrangendo políticas de preço, liberalização comercial, privatização, na estrutura de impostos e os gastos governamentais, bem como a reforma do setor financeiro.”

Nesse momento fica evidente a nova tarefa do FMI: colocar em prática a política neoliberal para a América Latina, ou seja, os termos acordados no Consenso de Washington. O modelo imposto pelo FMI de recessão econômica, ajuste estrutural e reforma do Estado, sob a orientação do G-7, traz conseqüências extremamente graves para os países dependentes. Segundo Arantes (2002), o ajuste fiscal tem papel de destaque nessa política, pois objetiva gerar superávits primários para assegurar o pagamento dos encargos da dívida pública interna. Para isso, são impostas limitações aos gastos em investimentos e gastos sociais, sem que haja qualquer limitação aos gastos da dívida. O resultado dessa política é um crescimento elevado dos gastos com a dívida e uma redução drástica nos gastos públicos em investimentos e na área social.

Em seguida à crise mexicana, ocorre uma nova onda de crise financeira, desta vez na Ásia, prolongando-se durante 1997/98. O primeiro país a ser afetado é a Tailândia (agosto de 1997) que recebe após negociações com o Fundo um aporte de US\$ 4,0 bilhões para conter o ataque especulativo contra sua moeda (o Bath). Apesar da ajuda da instituição, a gravidade da economia interna (marcada pela instabilidade política, econômica e social do país) continuou exercendo desestímulo ao investimento externo. Os problemas da Tailândia se converteram ainda em obstáculos para a estabilidade de outras economias da região. Assim, em novembro de 1997 a crise atinge a Indonésia, que recebe um aporte de US\$ 11,2 bilhões do Fundo. Em seguida (dezembro de 1997), a Coréia é afetada. Este recebe um empréstimo de US\$ 20,9 bilhões como parte de um pacote internacional de assistência financeira⁹⁶. Ao mesmo tempo

⁹⁶ Driscoll (1998)

destas crises, a economia do Japão seguia debilitando-se em razão da queda da demanda regional.

No final, o pacote de recursos financeiros para os Tigres Asiáticos totalizou US\$ 36 bilhões, tendo como objetivo o controle da crise e possível contágio de outras economias mundiais. A disponibilização dos recursos teve como respaldo a aplicação de medidas de estabilização e reforma estrutural, ou seja, o pacote padronizado do FMI. As principais medidas foram: ajuste fiscal, controle do câmbio, flexibilização das taxas de juros mediante redução gradual e a reforma do sistema bancário.

Ainda em 1997, o FMI estabeleceu *o serviço de complementação de reservas* com o propósito específico de prestar ajuda aos países membros para que possam superar necessidades importantes de financiamento no curto prazo devido a uma perda repentina de confiança nos mercados, manifestada pela fuga de capitais.

Em julho de 1998, sérios problemas econômicos e financeiros são verificados na Rússia que recebe um aporte de US\$ 11,2 bilhões adicional a outro anterior, de US\$ 9,2 bilhões, outorgados em março de 1996 numa tentativa frustrada de conter a desvalorização do Rublo. Entre outros objetivos, o programa visava a promoção da estabilidade financeira e intensificação das reformas estruturais, redução do déficit no Balanço de Pagamentos, como consequência da redução dos preços do petróleo e do gás, fomentar o crescimento do setor privado.

Após a crise da Rússia, o mercado financeiro internacional continuou muito instável e acabou por afetar o Brasil entre outros mercados emergentes. Assim, ao final de 1998 começaram a se multiplicar preocupações sobre a solidez da economia brasileira. Entre as principais causas de desconfiança neste mercado destacam-se a crescente deterioração das contas externas e a falta de respaldo político ao programa fiscal do governo⁹⁷. Para conter a crise, o país solicita ajuda financeira de organismos multilaterais e bancos centrais dos países desenvolvidos que estabeleceram uma linha de financiamento especial para conter a fuga de capital estrangeiro.

Neste sentido, em novembro de 1998 o Brasil firmou com o FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e vários países desenvolvidos, um acordo que previa ajuda no total de US\$ 41,0 bilhões que seriam desembolsados em três anos. US\$ 15,7 bilhões seriam liberados de imediato e o restante no decorrer de 1999. Um elemento

⁹⁷ Baumann *at al* (1999)

importante do programa subscrito em novembro foi o compromisso de não modificação da política cambial, que se viu reforçada com a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Apesar dos esforços neste sentido a fuga de capitais continuou exercendo forte pressão sobre o real que, em meados de janeiro de 1999 sofre uma desvalorização de grande magnitude, pondo fim ao sistema de ajuste gradual do câmbio. Mesmo com a desvalorização, observa-se a recuperação econômica. Em abril de 2000, o Banco Central anunciou a queda dos juros e o pagamento antecipado (US\$ 10 bilhões) dos recursos sacados (US\$ 20 bilhões) no pacote de 1998. Contudo, em meados de 2001, devido ao agravamento da crise Argentina e o aparecimento de novas incertezas nos mercados financeiros, o Brasil recorre ao FMI sacando US\$ 2 bilhões da linha de crédito *stand-by* ainda em aberto. Os detalhes das crises ocorridas no Brasil, bem como, as medidas tomadas pelo governo para contê-las e o reflexo sócio/econômico desta para o país serão tratados no Capítulo V.

4.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Em razão do crescimento econômico do pós-guerra, verificado especialmente nos EUA e Europa, e do grande fluxo de capital disponível no mercado mundial (fornecidos pelo Banco Mundial, *Eximbank* e pela USAID), no período que vai de 1944 a 1970, o papel do FMI como prestador foi bastante limitado na América Latina.

Somente após 1970 com o colapso do modelo de Bretton Woods e com a ocorrência das crises do petróleo, a dívida dos países latino-americanos sofre grande alteração, devido às pressões altistas no preço deste produto e aplicação das taxas de juros variáveis pelo sistema financeiro internacional. Os países latino-americanos apostando que a instabilidade seria passageira, continuaram a contrair empréstimos, provindos dos petrodólares, aumentando ainda mais suas dívidas. Embora pudessem recorrer ao fundo, não o fizeram devido as dificuldades em cumprir com as duras condicionalidades que influenciavam os agregados macroeconômicos (como a contenção do crédito interno, o equilíbrio no Balanço de Pagamentos e a redução do déficit público) mediante uso de políticas monetárias, fiscal e salarial restritivas que limitavam o crescimento das nações.

Na década de 80, a maior parte da dívida dos países subdesenvolvidos concentrou-se na América Latina e Filipinas. Os créditos por sua vez, continuavam provindo de bancos comerciais, sobretudo norte-americanos a taxas variáveis. Nesse momento, o problema da dívida passou a ser visto como uma ameaça ao sistema bancário e a estabilidade do sistema financeiro internacional. Para conter uma possível moratória foram concedidos empréstimos-ponte mediante o aval do FMI que exige a geração de superávits no Balanço de Pagamentos e nas contas públicas para fazer frente aos serviços da dívida externa, tornando os países exportadores de capital e ainda mais dependentes de capital externo.

Para gerar os superávits os países tiveram de adotar políticas recessivas baseadas na contenção de gastos e de investimentos públicos e reduzir importações incentivar as exportações para conseguir dólares. Não ocorrendo o efeito esperado, os governos passaram a emitir moeda e em seguida títulos públicos remunerados com altas taxas de juros. Como resultado dessas medidas ocorre juntamente com o maior endividamento interno e a hiperinflação, a fuga de capitais e o corte do crédito externo que refletiram no agravamento da crise.

Em 1985, os Estados Unidos e os organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) através do *Plano Baker* realizam a primeira revisão da dívida dos países do Terceiro Mundo, tendo como objetivo o fortalecimento do sistema econômico/financeiro dos devedores. Entretanto, o plano não apresentava uma nova proposta para a crise dos países endividados, apenas reafirmou a ortodoxia de que o problema da dívida era decorrente da escassez temporária de liquidez e reconhecia a importância do crescimento econômico como premissa básica para o pagamento do serviço da dívida externa.

Nessas condições, os créditos tornavam-se cada vez mais escassos, com os bancos comerciais relutando em conceder novos recursos e com o FMI agindo somente no sentido de captar os recursos emprestados anteriormente. Essa situação provocou o insucesso do plano para a América Latina.

Com o fracasso da estratégia, entre 1985 e 1989 um novo programa de ajuste é implementado, baseado no reescalonamento do pagamento das dívidas antigas mediante concessão de novos créditos (especialmente dos países que compunham o Clube de Paris) e ampliação dos prazos de pagamento, embora deveriam ser cumpridas as condicionalidades ampliadas, bem mais rigorosas e cruzadas de desempenho macroeconômico. As medidas de

ajuste ficaram mais claras na proposta do *Plano Brady*, cujas diretrizes de ajuste passaram a ser os parâmetros das cartas de intenções.

Para avaliar a aplicação desses parâmetros na América Latina e a situação da crise da dívida em novembro de 1989 foi estabelecido o Consenso de Washington, que inclui na pauta as chamadas reformas estruturais do Estado. As medidas visavam dar um novo tratamento à crise da dívida dos países subdesenvolvidos, porém, causaram uma série de crises sistêmicas na década de 90.

No início da década verificou-se excesso de liquidez financeira, embora os credores só estavam dispostos a liberar novos empréstimos caso estes fossem utilizados para liquidar os juros devidos sobre os débitos antigos, para evitar novas moratórias. Além disso, só concordam em rolar as dívidas caso as nações devedoras aceitassem as condicionalidades políticas baseadas no Programa de Ajuste Econômico (PAE) do FMI, o qual também dava sinal verde para o Clube de Paris e de Londres, bancos comerciais entre outros investidores a continuar emprestando sob a promessa de que o receituário neoliberal geraria equilíbrio e crescimento.

Entretanto, estas políticas não resolveram os problemas econômicos das nações devedoras. Ao contrário, a partir da crise do México (1994/95), na Ásia (1997/98), na Rússia (1998), no Brasil (1999) e na Argentina (2002), observou-se uma nova era de endividamento e dependência econômica destas nações. Apesar das características internas de cada país, as medidas adotadas foram às mesmas políticas de ajuste (reformas estruturais) com resultados ainda mais negativos sobre a dívida externa e uma maior dependência de recursos para o equilíbrio econômico.

5 AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E FMI

Analisando as relações do Brasil com o FMI, observa-se que diferentes governos negociaram inúmeros acordos com missões do Fundo nas últimas décadas, em especial na década de 90. O objetivo deste capítulo será o de identificar qual é a influência desse organismo na política econômica brasileira; essa relação do país com o Fundo está apresentada no capítulo em questão em três fases: a primeira, de 1944 a 1982, abordará o endividamento inicial brasileiro; a segunda, que vai de 1983 a 1989, marcada pelo aprofundamento da crise da dívida externa nacional e a terceira fase, década de 1990, marcada pela retomada brasileira aos recursos do FMI.

5.1 1ª FASE: DA CONFERÊNCIA DE BRETTON WOODS ATÉ 1982

5.1.1 De Getúlio Vargas (1951-1954) a Café Filho (1954-1955): Ausência do FMI

Segundo Maia (1995), o Brasil participou da criação do FMI na Conferência de Bretton Woods em 1944, através de uma delegação composta por Souza Costa (chefe de delegação e na época Ministro da Fazenda), Eugênio Gudín, Octávio de Bulhões e Roberto Campos.

Após a Segunda Guerra Mundial, precisamente até o período de 1958, a dívida externa brasileira permaneceu estável. Assim, somente durante o segundo governo de Getúlio Vargas, o Brasil solicitou empréstimo ao Eximbank para obras de infra-estrutura econômica. Entretanto, a aprovação do empréstimo dependia do aval do FMI, que o concedeu em seguida, apesar de contrário ao sistema cambial brasileiro da época (Taxas múltiplas de câmbio).

Com o suicídio de Vargas, Café Filho assumiu o governo, vindo a administrar o país entre 1954/55. No início de seu governo verificou-se aumento da inflação e devido aos déficits no Balanço de Pagamentos acumulados durante a Guerra da Coreia, houve a

necessidade de um empréstimo no *Federal Reserve Bank* de Nova York no início de 1954; para a aprovação foi requerido o aval do FMI.

Em razão desse apoio, o Brasil teve de se submeter a um ajuste econômico, que segundo Arantes (2001), compreendia o equilíbrio do balanço de pagamentos através da ampliação das exportações e redução das importações. Embora o crédito tenha sido concedido com certa facilidade, o pagamento deste só foi possível graças à intervenção de bancos comerciais americanos liderados pelo *First National City Bank* de Nova York.

Na época, apesar do Fundo não ser favorável ao sistema cambial múltiplo, internamente havia uma certa discordância quanto à mudança no sistema cambial brasileiro, que no curto prazo era útil para manter a política fiscal contracionista dada à impossibilidade de uma reforma no sistema tributário. Mesmo sendo adepto de uma política ortodoxa, baseada no diagnóstico de que a inflação seria resultante da monetização dos déficits públicos e do excesso de crédito, que resultaria na contração da demanda, Eugênio Gudín realizou corte nos gastos públicos, especialmente nos investimentos, e executou uma forte política de contração monetária e creditícia, porém, sem alterar o sistema cambial tão esperado pelo FMI. Isso reduziu a liquidez monetária da economia, provocando uma crise bancária marcada pela corrida aos bancos, bem como pelo aumento de falências e concordatas no Rio de Janeiro e em São Paulo⁹⁸.

As políticas contracionistas de Gudín logo encontraram resistência. O setor cafeeiro, que via nele a imagem de defensor da vocação agrária do país, protesta contra a política cambial desfavorável. Tal situação, juntamente com a crise do sistema bancário, deixou o Ministro sem sustentação. Além disso, interessado em angariar apoio para seu candidato nas eleições presidenciais, o presidente realiza uma reforma ministerial no segundo trimestre de 1955, substituindo Gudín por José Maria Whitaker⁹⁹.

Ao assumir o Ministério, Whitaker defrontou-se com uma nova crise bancária, ainda decorrente da política contracionista de Gudín, a qual foi solucionada pela intervenção do Banco do Brasil que restabeleceu a liquidez da economia. Entretanto, os objetivos do novo Ministro da Fazenda iam além da administração da crise: propunha uma reforma cambial¹⁰⁰ que eliminaria a carga de tributos sobre o café e forneceria maior incentivo para as

⁹⁸ Lacerda (2001)

⁹⁹ Oliveira, Gesner. Brasil – FMI: Realidades e Mitos. *In Boletim de Diplomacia Económica*, n.19.

¹⁰⁰ Buscando unificar as dez taxas distintas: cinco de importação, quatro de exportação e a do mercado livre, por onde se efetuavam as transações financeiras.

exportações em geral. Essa reforma liberalizante era apoiada por técnicos como Roberto Campos (que queria simplificar o sistema cambial e eliminar as distorções de preços geradas pela estratégia de substituição de importações) e também pelo FMI¹⁰¹. No entanto, a mudança não foi aprovada pelo Congresso e além de significar a derrota de uma política desenvolvimentista do PSI, não contou com o apoio político dos principais candidatos a sucessão de Café Filho.

Oliveira (1993), destaca que: “o debate gerado sobre a reforma cambial ilustra o caso em que a proposta do Fundo, a ser seguida em outros países latino-americanos, não era uma mera imposição externa. Ao contrário, apenas ganhou atenção porque foi sustentada por setores domésticos”. Apesar da atenção dada a reforma cambial, não havia sustentação política para as propostas de Whitaker que foi exonerado sem ter conseguido implementar a reforma cambial, nem tampouco defender os interesses da cafeicultura.

No que refere-se as relações entre o Governo Getúlio Vargas (1951-1954) com o FMI, constatou-se que a principal característica foi a presença desta instituição apenas como avalista para um empréstimo solicitado ao Eximbank, para obras de infra-estrutura econômica. Em seguida, com o suicídio de Vargas, Café Filho (1954-1955) assume a presidência e aplica uma política monetária (contração monetária e creditícia) alinhada com o receituário do FMI. Além de realizar cortes nos gastos públicos na tentativa de conter um aumento da inflação (após suicídio de Vargas) e os déficits no BP (acumulados com a guerra da Coréia), optou por recursos do *Federal Reserve Bank* em 1954, para cuja aprovação era requerido novamente o aval do FMI.

5.1.2 Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960): Acordos *stand by*

Em 1955, toma posse o presidente Juscelino Kubitschek¹⁰², tendo como diretrizes político-econômicas, três orientações: a) a promoção do crescimento acelerado da economia, de modo a colocar o Brasil num novo patamar de desenvolvimento (industrialização); b) a

¹⁰¹ Segundo Arantes (2002) essa política estava alinhada novamente ao ideário do FMI, ou seja, tinha um caráter ortodoxo.

¹⁰² Que iniciou o seu governo com um apoio maciço no Congresso. Esse apoio veio da aliança entre o PSD e o PTB, que se fizera durante a eleição que permaneceu durante todo o seu governo.

criação de novas oportunidades de emprego e elevação do nível de vida da população; e c) a estabilidade política com a garantia das liberdades democráticas.

Para atingir o primeiro objetivo, promove uma ampla intervenção do Estado, que passa a ser o principal agente indutor e impulsionador do processo, quer sinalizando os rumos da economia e direcionando os investimentos através do planejamento, quer investindo diretamente em setores fundamentais como infra-estrutura e indústria básica¹⁰³. No que se refere à segunda orientação, o Estado passa a incentivar os empresários nacionais e estrangeiros para que ampliassem e abrissem novas indústrias no país. Para garantir a estabilidade política, o presidente formou o seu ministério com uma maioria de políticos do PSD, que tinha o maior número de deputados no Congresso. Reservou para o PTB seis ministérios, entre eles o do Trabalho e o da Agricultura. Para o Ministério da Guerra convidou o general Henrique Teixeira Lott que passou a ser peça-chave no controle dos militares, pois não demonstrava simpatias partidárias, o que permitia neutralizar todas as divisões entre a oficialidade. Desta forma, passou a controlar possíveis conflitos e pôde enfim dar continuidade a seu projeto, o nacional-desenvolvimentista.

O instrumental do planejamento foi plenamente utilizado por Juscelino Kubitschek para sintetizar a sua proposta política de desenvolvimento industrial acelerado. Naquele momento, a ideologia desenvolvimentista, verdadeiro sinônimo de industrialização, tornou-se tema de ordem para escapar do chamado subdesenvolvimento. Brum (1996, p.100), caracteriza bem essa ideologia:

“Acreditava-se que os países atrasados, para atingirem o desenvolvimento, deveriam percorrer as mesmas etapas por que passaram os atuais países desenvolvidos. Nesta percepção superficial, o subdesenvolvimento não é concebido como fruto de uma estrutura econômica mundial de exploração, nem como uma característica peculiar específica de determinadas sociedades nacionais; é considerado simplesmente um atraso resultante de um ritmo mais lento de crescimento econômico linear.”

Nesta concepção, à medida que fosse acelerado o crescimento econômico o desenvolvimento seria alcançado. Todavia, diferentemente do projeto nacionalista de Getúlio Vargas, que preferia capitais estrangeiros em forma de empréstimos e financiamento, Juscelino estimulou e facilitou o investimento estrangeiro nos setores produtivos (especialmente industriais). Assim, o desenvolvimento industrial durante o Plano de Metas foi liderado pelo crescimento do departamento produtor de bens de capital e do departamento

produtor de bens de consumo duráveis, com taxas anuais médias em 1955 e 1962 de 26,4% e 23,9% respectivamente, impulsionando o crescimento do PIB.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek, os índices de crescimento da economia apresentaram-se bastante elevados. Em 1958, o PIB cresceu 10,8%, em 1960, 9,4%. De 1957 a 1961, o PIB cresceu a uma taxa anual de 8,2% resultando em um aumento de 5,1% ao ano na renda per capita, superando as expectativas do plano.

Segundo Lacerda *et al* (2001), apesar do crescimento significativo da produção de capital e de bens intermediários, não houve maior autonomia no processo de acumulação já que o sistema, formado pelas empresas estatais, pelo capital privado estrangeiro e, como sócio menor, o capital privado nacional, era caracterizado como um mercado pequeno, sem sustentação para atender uma demanda por bens com grande intensidade tecnológica. Assim, as indústrias dedicavam-se à produção de produtos mais leves deixando os mais pesados e especializados por conta das importações, característica básica da nova fase da divisão internacional do trabalho, que implicou na instauração de uma nova dependência financeira e tecnológica com relação aos países desenvolvidos.

Segundo Arantes (2002, p.94), “o governo JK autorizou através da Instrução 113 da Sumoc¹⁰⁴ a importação de equipamentos estrangeiros sem cobertura cambial, ou seja, sem depositar moeda estrangeira para pagamento dessas importações”. Esta situação incentivou as importações que refletiram em desequilíbrios no balanço de pagamentos do país, de superavitário em US\$ 195 milhões no ano de 1956, torna-se deficitário em US\$ 410 milhões, em 1960. A dívida externa também cresce, passando de US\$ 1,455 bilhões, em 1955, para US\$ 3,907, em 1960 causando um novo ciclo de deterioração das relações de troca e crescimento das despesas financeiras com o serviço do capital estrangeiro¹⁰⁵.

Além disso, no contexto internacional via-se a recessão norte-americana de 1957-1958 que atingiu toda a América Latina, deteriorando os termos de troca do comércio internacional de forma a prejudicar os exportadores de produtos primários. Assim, a conjuntura negativa dos Estados Unidos fez com que os investidores se tornassem mais prudentes. O FMI passou a exigir o saneamento da economia brasileira para a liberação de novos empréstimos.

¹⁰³ Brum (1996)

¹⁰⁴ Sumoc: Superintendência da Moeda e do Crédito. Instituição criada em 1945, incumbida de fiscalizar o sistema bancário nacional, traçar a política monetária e cambial do país e assessorar o governo nas questões econômicas. Foi extinta em 1964 com a fundação do Banco Central do Brasil S.A., que absorveu suas funções.

¹⁰⁵ Brum (2000)

A situação agrava-se ainda mais com as pressões inflacionárias e, em 1958, o Brasil assina o primeiro acordo *stand by* com o FMI. O objetivo era obter um empréstimo de US\$ 300 milhões dos Estados Unidos para o qual o aval do FMI era indispensável. Assim, segundo Balaban (2001), em março de 1958, o Fundo envia uma missão ao país com rígidas exigências a Juscelino, como um plano de estabilização, liberalização das importações, eliminação dos subsídios, alterações no sistema cambial e diminuição da inflação. A partir daí, o papel da instituição tornou-se mais visível no cenário político brasileiro.

As medidas ortodoxas para controlar gastos colidiam com o Plano de Metas que envolviam o crescimento econômico do país e a mudança da capital para Brasília, política prioritária de Juscelino. Preocupado com o impacto negativo sobre seu plano, Juscelino Kubitschek rompe com o FMI, em 1959. Assim como ocorreu com as políticas de Gudin, a contração monetária atingiu vários setores, gerando forte oposição. Como condição para renovar o *stand by*, o FMI pressionou pela aplicação das propostas apresentadas pela equipe do Fundo no ano anterior. Como as medidas para controle dos gastos colidiam com o Plano de Metas, definidas como prioridades do governo concretizou-se o rompimento com o Fundo.

A situação gerou grande repercussão política, pois o presidente utilizou-se da situação para demonstrar o nível de intolerância dos credores estrangeiros para com o Brasil, principalmente os norte-americanos que negavam créditos solicitados pelo país e esvaziavam a OPA (Operação Pan-Americana)¹⁰⁶ e passaram a discutir apenas projetos específicos, por cada país, se negando a discutir um plano econômico global.

As ações do governo brasileiro por meio da OPA não inviabilizavam que ele buscasse bilateralmente o intercâmbio e a cooperação econômica dos Estados Unidos que disponibilizou através do Eximbank US\$ 860 milhões entre o período de 1940 e 1959. A decisão contou com o apoio da Federação das Indústrias de São Paulo e da cúpula militar, rendendo dividendos políticos a Juscelino.

Para justificar o rompimento com a instituição, Juscelino Kubitschek, em entrevista citada por Oliveira (1993), é ilustrativo quanto ao conflito entre os requisitos para uma estabilização ortodoxa e as ambiciosas metas de desenvolvimento:

“Os quatro itens que consubstanciavam as exigências do Fundo constituíam, sem qualquer dúvida, a súpula de um programa, tendo como objetivo a aniquilação do Brasil. Pretendia-se paralisar o país (...) devolvido, de repente, aos ominosos

¹⁰⁶ Segundo Balaban (2001), a OPA foi uma tentativa ambiciosa de cooperação internacional para a América Latina.

tempos do regime colonial (...) Dissipar-se-ia, como por encanto, o sonho da nascente industrialização, que era um motivo de orgulho nacional.”

No mesmo depoimento, mostra-se também preocupado com a nova capital e com o projeto de industrialização:

Num beco sem saída, estaria sim, se houvesse me submetido às imposições do Fundo, pois, teria de abrir mão do Programa de Metas; deixaria o povo passando fome; não construiria Brasília; nem realizaria a industrialização do país.

Desta forma, Juscelino deslocou parte das atenções das causas internas do aumento da inflação e dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos para o exterior. Além disso, com força política interna, apostou na não necessidade de efetuar acordos com o Fundo para dar continuidade à entrada de recursos externos no país. Essa jogada fez com que o Brasil recebesse empréstimos mesmo sem ter realizado os ajustes necessários e preconizados pelo Fundo.

Entretanto, em setembro do mesmo ano, o novo Ministro da Fazenda Sebastião Paes de Almeida, admite retomar as conversações com o Fundo. Assim, sete meses depois do rompimento, o presidente negociou um novo acordo sob condições mais brandas, refletindo o desejo de atravessar a crise financeira até o próximo mandato presidencial evitando um conflito com o FMI e com os Estados Unidos, quanto um plano de estabilização contracionista. O confronto estaria em contradição com a crescente dependência de capital estrangeiro gerada pelo governo de Juscelino. Balaban (2001) ressalta sobre esta decisão que ao contrário de hoje, após amargas décadas de inflação e hiperinflação, a estabilização implementada por aquele governo, não constituía bandeira popular e que a conta gerada com projetos ambiciosos poderia ser deixada para o próximo presidente.

Sem apoio das organizações internacionais, para que o país desse continuidade aos projetos iniciados, eram necessários recursos que só seriam disponibilizados mediante financiamento de curto prazo a taxas de juros maiores, contribuindo para a crise de liquidez do início da década de 1960. Não obstante o significado limitado do rompimento com o FMI, o episódio gerou intenso debate no Congresso, pois a oposição acusava o governo de irresponsabilidade na administração das contas externas, parecendo, em princípio, endossar a desaprovação do FMI às políticas brasileiras. Entretanto, maior crítica acabou recaindo sobre compromissos assumidos anteriormente com aquela instituição, ainda sob o ministério de

Alkimin. Transposta essa situação, o debate só revigorou-se no início dos anos 60 sob a administração de Jânio Quadros.

Durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), observou-se o primeiro acordo com o FMI. A crise norte americana, que provoca uma deterioração nos termos de troca dos países exportadores de produtos primários, entre os quais o Brasil, que apresenta aumento da inflação e desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, bem como um aumento da dívida externa. Assim, em 1958 é firmado um acordo *stand by* com o Fundo que exige a adoção de medidas ortodoxas (liberalização das importações, corte nos gastos do governo, com eliminação dos subsídios e simplificação do sistema cambial) que colidiam com a plataforma de governo desenvolvimentista.

Isso provoca o rompimento das relações (em 1959) e de quebra a renovação de um acordo *stand by* firmado em 1958. O Fundo foi usado como bode expiatório para desviar as atenções da crise interna. Sete meses depois, o presidente negociou novo acordo sob condições mais brandas refletindo o desejo de atravessar a crise financeira até a mudança de governo evitando-se um conflito com o FMI e os EUA, quanto a aplicação de um plano contracionista.

5.1.3 Governo Jânio Quadros (1961-1961): Melhora nas relações externas

Em 1960, devido a coalizão momentânea de votos conservadores com os populares sensibilizados pelo apelo populista de seus discursos, Jânio Quadros é eleito presidente da República.

Com a eleição, o debate com o Fundo foi revigorado apresentando acentuada melhora nas relações. Primeiro, pela melhora do ambiente externo, que tornou-se favorável devido à nova ênfase na América Latina, a Aliança para o Progresso, sob a administração Kennedy. Segundo, porque o governo implementou severas medidas econômicas, que vinham de encontro à política ortodoxa do FMI, entre as quais: corte nos gastos públicos, contenção da expansão monetária, edição da Instrução 204 da Sumoc que extinguiu as taxas múltiplas de câmbio, corte nos subsídios do trigo e petróleo, controle do crédito e desvalorização de 100% para o chamado câmbio de custo, aplicado às importações preferenciais (como petróleo e papel de imprensa), além de estimular as exportações. Tais reformas foram bem recebidas

pelo FMI, dando assim ao presidente Jânio Quadros, condições para renegociar a dívida brasileira com o apoio interno¹⁰⁷.

Oliveira (1993) ressalta que havia grande preocupação do governo em não caracterizar as medidas como o resultado da imposição do FMI. “É ilustrativa a este respeito uma carta do então representante brasileiro no Fundo, Maurício Bicalho, ao Ministro da Fazenda, Clemente Mariani. Nela, Bicalho sugere a elaboração de um programa econômico pelo governo com o intuito de evitar que medidas necessárias tivessem de ser prescritas diretamente pela missão do FMI.”

Tal atitude devia-se ao fato do governo não desejar sofrer desgaste por estar tomando medidas recessivas por determinação do Fundo, ferindo o sentimento de soberania nacional, em um período onde o nacionalismo ainda tinha muita força no Congresso e entre a maioria da população. Embora de fato houvesse um consenso entre a equipe econômica e o Fundo, o Brasil anuncia as medidas como unilaterais e, posteriormente requer formalmente um acordo *stand by* que resultou num crédito de 160 milhões de DES. Em seguida, foi firmado um acordo com o Clube de Paris que permitiu o reescalonamento de uma dívida externa de US\$ 407 milhões¹⁰⁸.

Com a abrupta renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, a continuidade da sua política econômica foi interrompida, deflagrando numa crise sucessória. Para amenizar o ânimo dos militares, foi adotado inicialmente o sistema de governo parlamentarista.

O Estado, que fora o grande condutor do desenvolvimento no período anterior, não mais desempenhava este papel com desenvoltura. Em 1960, a dívida externa já ultrapassara os US\$ 3 bilhões de dólares e o serviço da dívida (juros e amortizações) representava 36% das exportações brasileiras no ano. O FMI pressiona no sentido de um plano econômico de rigorosa austeridade, dentro dos padrões ortodoxos; o BIRD recusa-se a aprovar novos créditos ou a liberar créditos já aprovados; os bancos credores recuam, exigindo o aval do FMI. No plano interno, o excesso de emissões para financiar o ritmo acelerado das obras públicas na metade da década de 50 reflete em índices inflacionários ascendentes, com ameaça de descontrole. Com a redução das atividades econômicas, a arrecadação tributária

¹⁰⁷ De acordo com Skidmore (1986), durante os meses de maio e junho de 1961, o presidente obteve sucesso nas negociações com os credores internacionais, tendo anunciado um empréstimo de US\$ 2 bilhões incluindo US\$ 300 milhões para novos financiamentos, juntamente com a consolidação da grande dívida com os bancos norte-americanos (em especial com o *Eximbank*) e com os bancos europeus (Clube Haia), bem como as autoridades financeiras internacionais.

¹⁰⁸ Arantes (2002)

fica estagnada, o balanço de pagamentos apresenta sucessivos déficits e, devido às tarifas públicas defasadas, verifica-se o aumento do déficit público¹⁰⁹.

Em síntese, durante o Governo Jânio Quadros (1961-1961) a relação com o FMI apresenta efetiva melhora. Primeiro em função da melhora do ambiente externo favorável devido a nova ênfase para a América Latina (com a “Aliança para o Progresso”) sob a administração Kennedy. Segundo, pela adoção de política ortodoxa do Fundo como: corte nos gastos públicos, contenção monetária, controle do crédito, desvalorização de 100% na moeda e simplificação das taxas múltiplas de câmbio. Entretanto, o governo preocupou-se em não caracterizar as medidas como sendo imposições do Fundo, requerendo um acordo *stand by* somente após o anúncio das políticas a serem implementadas.

5.1.4 Governo João Goulart (1961-1964): Crise Sucessória

Com a renúncia de Jânio Quadros, toma posse o vice-presidente João Goulart, porém com uma série de limitações impostas pelo regime parlamentarista, resultado dos vetos militares, e abre uma nova fase de dificuldades no relacionamento com o FMI. Nesta situação de transição sucessória e instabilidade política, o acordo *stand by* não foi renovado em 1962 e a renegociação da dívida foi paralisada.

De setembro de 1961 até janeiro de 1963, houve três gabinetes parlamentares que diante do quadro de indefinição política, não conseguiram implementar nenhuma política consistente. Desse modo, a taxa de inflação atingiu 45,5% em 1962, contra 33,2% em 1961. No final de 1962, poucos meses antes do plebiscito que restabeleceria o regime presidencialista, foi apresentado por Celso Furtado, Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, o Plano Trienal, uma resposta política do governo à aceleração inflacionária e a deterioração econômica externa, que objetivava dar continuidade ao desenvolvimento do país¹¹⁰.

O Plano tinha características bastante ortodoxas, caracterizadas pela política de contenção de gastos públicos e de liquidez, redução de crédito, desvalorização do cruzeiro, corte nos subsídios do trigo e do petróleo, embora tenham sido menos rigorosas que os últimos planos ortodoxos. O aval do FMI era considerado crucial na estratégia de San Tiago

¹⁰⁹ Almeida (2002)

Dantas para a questão externa. Assim sendo, foram mobilizados consideráveis esforços para impressionar a missão do Fundo no primeiro semestre de 1963.

Entretanto, com a imposição dos sindicatos, mobilizados pela recusa dos assalariados em suportar mais uma vez o peso do ajuste antiinflacionário, não foi possível evitar aumentos salariais porquanto crescia a mobilização política. Além disso, promoveu a Lei de Remessa de Lucros, proibindo que lucros reinvestidos pudessem crescer o valor do capital registrado, impedindo dessa maneira remessas “em cascata” por investidores estrangeiros agravando as relações com os Estados Unidos. Estas ações, de espírito nacionalista, diferiram radicalmente com o tipo de políticas pró-mercado, tradicionalmente prescritas pelo FMI e Banco Mundial e acabaram por resultar no cancelamento das negociações.

As relações com os norte-americanos pioraram ainda mais quando o governo federal tomou a decisão de cancelar as concessões de lavra de minério de ferro da empresa norte-americana *Hanna Corporation* e apoiou a desapropriação, por parte do Governo do Rio Grande do Sul, dos bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da empresa norte-americana *International Telephone and Telegraph (ITT)*.

Internamente, devido aos problemas econômicos e políticos, houve uma retração nos investimentos pelo empresariado provocando o crescimento negativo do PIB per capita que passou de 6,6% em 1962, para apenas 0,6% em 1963. O balanço de pagamentos que em 1961 era superavitário em US\$ 115 milhões passou a deficitário em US\$ 244 milhões em 1963. A inflação aumentou de 47,79% em 1961 para 74% em 1963 e 91% em 1964¹¹¹.

O efeito da crise é apontado por Lacerda *et al* (2001) da seguinte maneira: “Em Julho de 1963, Furtado deixou o governo e, a partir de então, o acirramento dos conflitos sindicais e políticos, com a desestabilização política interna e externa do governo democraticamente eleito, impediram a implementação de qualquer política de gestão econômica mais articulada. Como resultado, houve aumento das taxas mensais de inflação. O fim do governo ocorreu com o golpe militar de 1964.”

Durante o Governo João Goulart (1961-1964) não houve acordos com o FMI. Pôde-se observar nesta fase, devido a crise sucessória e a instabilidade política, o desaparecimento do apoio externo. Assim, em 1962, o acordo *stand by* não foi renovado e a renegociação da dívida foi paralisada. Apesar dos esforços para impressionar o Fundo com o corte nos gastos públicos, redução de crédito, corte nos subsídios do trigo e petróleo, a entrada de novos

¹¹⁰ Lacerda *et al* (2001)

recursos cessou. Em seguida, devido pressões dos sindicatos (por aumentos salariais) e com a implantação da Lei de Remessa de Lucros resultaram na piora das relações com os norte-americanos. O fim do governo ocorreu com o Golpe Militar.

5.1.5 Governo Castelo Branco (1964-1967): Afinidades com o FMI

Segundo Cano (2000, p.180), o golpe militar em 31 de março de 1964 (que tomou o poder de Goulart) teve grande apoio da conspiração civil, que cresceu ao longo de 1963, e dos Estados Unidos. Por meio de Ato Institucional, o General Castelo Branco foi eleito indiretamente pelo Congresso como Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, com mandato até 15 de março de 1967. Seu governo defendeu a aproximação do país com investidores estrangeiros buscando melhorar relações com os EUA e as organizações internacionais, Banco Mundial, FMI e BID, sob a temática de que o Brasil defendia a economia do mundo livre.

As primeiras medidas adotadas pelo novo governo não diferiram significativamente de tentativas anteriores de estabilização, pois, estavam centradas na renovação da Lei de Remessa de Lucros, fim da estabilidade no emprego, política de redução salarial pelos reajustes inferiores à inflação, redução dos subsídios e das taxas de câmbio. Considerando a inflação como o problema maior, foi adotada uma política de redução de déficit público, controle de crédito e dos preços¹¹². A inflação caiu para 34,5% em 1965, 38,8% em 1966 e 24,3% em 1967¹¹³.

Com a adoção de tais medidas, o novo regime político obteve apoio dos Estados Unidos e, conseqüentemente, dos organismos internacionais. A partir de então, todas as ações buscavam uma integração maior com os países capitalistas desenvolvidos. Em meados de 1964, após quatorze anos de desaprovação da política econômica brasileira, o Banco Mundial anunciou que começaria a emprestar para o país. Destaca-se neste período, o Eximbank americano como credor mais importante, implicando numa presença discreta do FMI no monitoramento do programa de estabilização.

¹¹¹ Cano (2000): obra: Soberania e política Econômica na América Latina.

¹¹² Arantes (2002)

¹¹³ Brum (1996)

“A “generosidade” do governo americano na concessão de novos empréstimos ao Brasil obedece a razões de ordem política e econômica, na sua função de Condutor da estratégia global do sistema capitalista. Por outro lado, através dos empréstimos, ou melhor, da exigência de relatórios específicos a respeito dos empréstimos-projeto (...) sobre a performance macroeconômica (...) os Estados Unidos não só tem acesso a todas as informações relativas ao desempenho da economia, mas se transformam num supervisor de todos os aspectos da política econômica brasileira.” (BRUM, 1996, p.156)

Somente após apresentar um novo plano de estabilização, recursos foram liberados pelos Estados Unidos, que divulgaram um Programa de Empréstimo de US\$ 50 milhões. A princípio, o recurso disponibilizado não aumentou o fluxo de capitais para o país devido à cautela das agências internacionais. Somente no início de outubro de 1964 surgiram sinais estimuladores, com a afirmação do Embaixador Lincoln Gordon, sobre o comprometimento de US\$ 222 milhões para o Brasil. Em dezembro, o diretor da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) David Bell, após visitar projetos financiados por aquele país, anunciou um empréstimo de US\$ 650 milhões ao governo brasileiro.

Apesar da afinidade com o governo militar, o Fundo tinha críticas em relação à política econômica, especialmente com relação à indexação financeira da economia que fazia parte de uma abordagem mais gradualista de combate à inflação. Isso dificultou as negociações com a instituição ao final de 1964, tendo assinado um acordo *stand by* somente em 1965. Nesse período os compromissos multiplicaram-se: o Banco Mundial anunciou uma gama de empréstimos e o FMI um acordo de US\$ 120 milhões e uma linha de crédito sob a qual o Brasil poderia sacar em qualquer momento. Isso mostrava que o Fundo estava de acordo com o Programa de Ajuste Econômico do Governo (PAEG)¹¹⁴.

Após este período, as relações do governo militar com o FMI melhoraram. Comprova-se essa situação com os sucessivos acordos *stand-by* negociados, ano após ano, entre 1965 e 1972. Segundo Almeida (2002), dos quase 570 milhões de DES concedidos nessa época em oito operações anuais, o Brasil sacou apenas 150 milhões (em duas tranches de 75 milhões cada, as primeiras sem condicionalidades), contentando-se o governo com o aval do Fundo (que não impôs restrições relevantes) para fins de renegociação da dívida com Credores oficiais. O BIRD, também passou a emprestar com maior liberalidade ao Brasil, assim como a USAID cujos recursos, apesar de estarem condicionados a um acordo *stand by* com o Fundo, tornou o país o seu quarto maior beneficiário.

¹¹⁴ Balaban (2001)

Segundo Arantes (2002), para comprovar o comprometimento do governo com as políticas sugeridas pelo Fundo, o governo adotou um conjunto de reformas econômicas rigorosas, um forte estímulo creditício e fiscal, efetuou um corte drástico das importações, e estimulou as exportações (que crescem 21% a.a. entre 1961 e 1967 e 42% a.a. entre 1962 e 1967). Além disso, a renegociação da dívida (que estava praticamente estável, passou de US\$ 3,1 bilhões em 1961 para US\$ 3,4 bilhões em 1967) e a retomada de financiamentos internacionais permitiram o desafogo no Balanço de Pagamentos¹¹⁵. O PIB cresceu à média anual de 5% no período da recuperação (1962-1965) enquanto que no período recessivo, a média anual tinha sido apenas de 2,4% (entre 1962-1965)¹¹⁶. Com saldos positivos o país pôde efetuar o pagamento de seus compromissos internacionais sem necessitar de novos empréstimos.

Observou-se durante o Governo Castelo Branco (1964-1967) a adoção de políticas afins as defendidas pelo FMI. O governo defendeu a aproximação do país com investidores estrangeiros buscando melhorar as relações com os EUA e organismos internacionais (Banco Mundial, FMI e BID). Para tanto, adotou medidas tais como: fim da estabilidade do emprego, política de redução salarial, redução de subsídios e redução das taxas de câmbio. O FMI anuncia então um acordo *stand by* de US\$ 120 milhões com possibilidade de saque imediato, o que comprovava a concordância da instituição quanto ao Programa de Ajuste Econômico do Governo (PAEG).

5.1.6 Governo Costa e Silva e Emílio Médici (1968-1973): Melhora na Situação Externa

Castelo Branco pertencia à linha moderada dos militares, mas viu-se obrigado a aceitar como sucessor seu Ministro General Costa e Silva, por pressões da linha dura, insatisfeita pelas crescentes manifestações das oposições e de empresários que reclamavam dos efeitos recessivos da política de estabilização, da crescente desnacionalização e da não-retomada de crescimento a taxas elevadas. Eleito pelo Congresso, em março de 1967, Costa e Silva toma

¹¹⁵ Lacerda (2001)

¹¹⁶ Cano (2000)

posse. Tinha como diretrizes básicas de governo, o crescimento econômico e a contenção da inflação¹¹⁷.

Entretanto, em agosto de 1969, se afasta do governo e uma junta militar assume o poder. Na tentativa de conter as divergências entre vários grupos das Forças Armadas e de contemplar uma vasta gama de interesses privados, atraindo com isso apoio do empresariado, a Junta Militar indica (ao Congresso) como candidato à presidência o General Médici (com mandato até março de 1974). Dentro das diretrizes da política econômica do Governo Médici destacaram-se como pontos essenciais a aceleração do desenvolvimento, a contenção da inflação e o investimento em infra-estrutura (energia, transporte e comunicação), siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura. O seu governo é caracterizado pelo “milagre econômico”, embora tenha sido observado um aumento da repressão e uma piora na questão social.

O período caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro, com destaque para a produção industrial com crescimento médio anual de 13,3%, enquanto que a taxa de inflação anual permaneceu entre 15,5 e 25,4%, conforme podemos verificar na Tabela VIII.

Tabela VIII – Produto: Taxas de Crescimento Anual (%): 1968-1973

Período	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços	Inflação
1968	9,8	14,2	1,4	9,9	25,4
1969	9,5	11,2	6,0	9,5	20,2
1970	10,4	11,9	5,6	10,5	19,2
1971	11,3	11,9	10,2	11,5	19,8
1972	12,1	14,0	4,0	12,1	15,5
1973	14,0	16,6	0,0	13,4	15,7
Média	11,2	13,3	4,5	11,2	19,3

Fonte: Vasconcelos (1999, p.253)

Além disso, a economia brasileira beneficiou-se do grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais¹¹⁸ para ampliar sua abertura comercial e financeira em relação ao exterior. Segundo Balaban (2001), entre 1968 e 1973, o Brasil recebe

¹¹⁷ Embora tenha conquistado um crescimento de 9,5%aa. do PIB, se defrontou com o crescimento da oposição, com as rebeldias do Legislativo, e com certos órgãos de imprensa. Em tal circunstância, a linha dura editou medidas, Lei de Imprensa e de Segurança Nacional, que impunham sanções a imprensa, resultando em prisões, torturas, censuras e repressão que motivaram o aumento da resistência, com forças e movimentos sociais abertos e clandestinos.

¹¹⁸ A presença de capital estrangeiro na forma de investimentos diretos, especialmente através de empréstimos foi marcante no período.

um montante de US\$ 11,4 bilhões de recursos externos, que serviram para cobrir o déficit de Transações Correntes¹¹⁹, sobrecarregado com a remessa de lucros e outros, e ainda para recompor suas reservas cambiais.

As exportações cresceram de US\$ 2,7 bilhões em 1970, para US\$ 6,2 em 1973 e as reservas internacionais de US\$ 0,7 bilhões em 1969, para US\$ 6,4 bilhões em 1973. Com a melhora da situação externa no fim dos anos sessenta e começo dos setenta, os acordos com o Fundo mantiveram-se pouco evidentes. Mesmo após a I Crise do Petróleo, a instituição não desempenhou nenhum papel no equilíbrio das contas externas brasileiras até o fim dos anos setenta, já que havia grande liquidez internacional e baixas taxas de juros que induziram o Brasil a aumentar o seu endividamento externo. A Tabela IX mostra que, do endividamento bruto total de US\$ 12,6 bilhões em 1973, metade eram reservas, evidenciando elevado crescimento de capitais externos no país.

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1965	3,5	0,5	3,0
1966	3,7	0,4	3,3
1967	3,4	0,2	3,2
1968	3,8	0,3	3,5
1969	4,4	0,7	3,7
1970	5,3	1,2	4,1
1971	6,6	1,7	4,8
1972	9,5	4,2	5,3
1973	12,6	6,4	6,1

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

Em 1973, o milagre atingiu seu auge, com um crescimento anual de 14% do PIB. Neste ano, foi verificado ainda elevado aumento na economia mundial, que atingiu aproximadamente 7% em termos de produto; houve uma maior pressão na demanda mundial, devido à escalada dos gastos militares norte-americanos na Guerra do Vietnã; e, a expansão do crédito bancário para o comércio internacional, devido tanto às inovações financeiras como o aparecimento do mercado de euromonedas.

Durante o Governo Costa e Silva e Emílio Médici (1968-1973), não foi efetuado nenhum acordo com o FMI. Nesta fase foi observada uma melhora na situação externa com grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais. Nesse

¹¹⁹ Correspondente a compra e venda de bens e serviços.

contexto, os acordos com o Fundo continuaram pouco evidentes, pois o Brasil beneficiou-se intensamente dos recursos dos euromercados. Entretanto, a facilidade de acesso as euromoedas induziram o país a aumentar seu endividamento externo, que atinge US\$ 12,6 bilhões em 1973 contra US\$ 3,8 bilhões em 1968.

5.1.7 Governo Geisel (1974-1978): A I Crise do Petróleo

Em março de 1974, o General Geisel assume a presidência. No plano externo, observa-se a primeira crise do petróleo¹²⁰, iniciada em outubro de 1973, que vai produzir uma generalizada recessão mundial. A quadruplicação dos preços do petróleo não só mostrou o poder político e econômico da OPEP, como também foi consequência natural de um ajustamento do mercado de petrodólares. O aumento exorbitante no preço do petróleo refletia negativamente sobre o Balanço de Pagamentos do Brasil (pois dependia de 80% de petróleo externo), aumentando ainda mais a dívida externa conforme pode ser observado na Tabela X.

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1974	17,1	5,2	11,9
1975	21,1	4,0	17,1
1976	25,9	6,5	19,4
1977	32,0	7,3	24,9
1978	43,5	11,9	31,6
1979	49,9	9,7	40,2

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

Nessa altura, em razão do aumento dos juros no mercado financeiro internacional, o peso dos serviços na conta de transações correntes também começou a aumentar. O déficit crescente nesta conta era coberto com o aumento do endividamento, que, após 1974, passa a crescer intensamente. Entretanto, o Brasil, bem como outros países latino-americanos pouco se preocupavam com a dívida, pois acreditavam que as turbulências da economia mundial seriam passageiras, embora tenha durado uma década. Dessa forma, a economia brasileira

¹²⁰ Efeito da quadruplicação do preço do barril de petróleo pelos países membros da OPEP. Os países não produtores de petróleo, que se endividaram naquele período aumentaram suas dívidas externas de US\$ 40 bilhões em 1967, para US\$ 375 bilhões em 1980.

passou a sofrer, no início da década de 80, um grave desequilíbrio macroeconômico caracterizado pelo elevado endividamento externo, inflação explosiva e perda do dinamismo.

No plano interno, o General Geisel buscou enfrentar os desequilíbrios estruturais da economia com a implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)¹²¹ buscando desenvolver o Departamento I da Economia (produção de bens de capital, petróleo, produtos químicos, fertilizantes, energia elétrica e nuclear além da siderurgia e petroquímica) para superar a forte dependência externa do país, e eliminar este ponto de estrangulamento que impedia o desenvolvimento nacional. Segundo Vasconcelos *et al* (1999) a meta do programa era manter o crescimento econômico em torno de 10% a.a., impulsionado por um crescimento industrial de 12% ao ano. Apesar dos esforços nesse sentido, o crescimento máximo do PIB durante o governo Geisel atingiu 9,8% a.a. (1976) e um crescimento médio anual de 6,8% entre 1974 e 1979, conforme destacado na Tabela XI.

Período	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9
1976	9,8	12,1	2,4	8,9
1977	4,6	2,3	12,1	2,6
1978	4,8	6,1	(3,0)	4,3
1979	7,2	6,9	4,9	6,7
Média	6,8	6,5	4,1	5,9

Fonte: Vasconcelos et al (1999)

Para a concretização do II PND, isto é, para o financiamento dos programas de investimento, o Governo redirecionaria a poupança interna, além da utilização dos empréstimos externos¹²², evitando recorrer ao FMI. De acordo com Oliveira (1993): “depois de 1965, o Brasil parece ter usado os créditos *stand by* do FMI como uma garantia de créditos de outras agências internacionais, como modo de manter a credibilidade internacional, e como uma maneira de permanecer de acordo com as exigências americanas para assistência sob a Aliança para o Progresso”.

¹²¹ Segundo Lacerda (2001) o II PND foi elaborado sob a orientação de João Paulo dos Reis, Ministro do Planejamento, sendo a mais ampla e articulada experiência brasileira após o Plano de Metas. O II PND propunha uma transformação estrutural, com vistas a possibilitar a produção de bens mais sofisticados tecnologicamente, com financiamentos subsidiados e um mercado garantido pela própria abrangência do Plano.

¹²² Esse momento de industrialização brasileira foi caracterizado pelas grandes empresas estatais – destaque para Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel, entre outras. No entanto, por determinação do Governo, as empresas estatais só poderiam ter acesso ao sistema financeiro externo estando impedidas de recorrer ao crédito interno.

Para a continuidade das grandes obras de infra-estrutura e dos investimentos estatais patrocinados pelo governo Desenvolvimentista de Geisel, optou-se por recursos do euromercado, mantenedor de elevado montante de petrodólares, que passaram a ser emprestados em condições extremamente generosas para com os tomadores (taxas de juros praticamente negativas, em face da aceleração da inflação nos países centrais).

Apesar dos juros baixos, observou-se um aumento da dívida externa líquida brasileira a qual passou de US\$ 11,9 bilhões em 1974, para US\$ 40,2 bilhões em 1979. No início do governo Geisel, o país pagava, anualmente, US\$ 500 milhões de juros. Em 1978, a conta de juros subiu para US\$ 2,7 bilhões e com a elevação das taxas de juros internacionais subira para US\$ 4,2 bilhões no primeiro ano do Governo Figueiredo¹²³.

Durante o Governo Geisel (1974-1978) não houve acordos com o FMI. Em síntese, quando assumiu a presidência, observa-se no plano externo a I Crise do Petróleo que provoca uma generalizada recessão mundial. O Brasil é fortemente afetado pela crise, pois, dependia de 80% de Petróleo externo. Na tentativa de enfrentar o desequilíbrio, implanta o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), destacando o Estado como promotor do crescimento econômico. Para a concretização do Programa é redirecionada a poupança interna evitando-se o socorro do Fundo, embora os recursos desta tenham sido utilizados apenas como modo de garantir a credibilidade internacional.

5.1.8 1ª fase do Governo Figueiredo (1979-1982): A II Crise do Petróleo

O General Figueiredo assume a Presidência da República em 15 de março de 1979, para um mandato de seis anos. Tinha a missão de completar o Projeto Brasil-Potência, consolidando os êxitos econômicos e políticos: a inserção do Brasil no Primeiro Mundo e a implantação do regime democrático no país. Apesar da economia brasileira se apresentar debilitada no final da década de 70, o PIB cresceu 6,8% em 1979 e 9,2% em 1980, enquanto a conjuntura econômica externa ainda não era tão grave¹²⁴.

¹²³ Carneiro (1990) *apud* Balaban (2001)

¹²⁴ Brum (2001)

Entretanto, com a segunda crise do petróleo em 1979, o quadro econômico externo se agrava¹²⁵. Nesse período, o país sentiria o impacto da recessão econômica nos países capitalistas altamente industrializados do Primeiro Mundo, que se prolongou até 1982, decorrente além da nova alta dos preços de petróleo, das medidas de ajuste de suas economias impostas pelos respectivos governos. Essas dificuldades provocaram a redução do comércio mundial, resultando na queda das exportações brasileiras e na acentuada deterioração dos termos de intercâmbio comercial (redução nos preços de exportação e alta de preços dos produtos importados). Isso acarretou, de acordo com Brum (2001), perdas da ordem de US\$ 43 bilhões nos seis anos do governo Figueiredo.

Os juros no mercado externo, que até então eram baixos¹²⁶, apresentam uma elevação aumentando os gastos com o pagamento do serviço da dívida externa dos países do Terceiro Mundo. A partir de 1978, os Estados Unidos, através de uma política monetária restritiva, elevaram unilateralmente as taxas nominais de juros, que chegaram a atingir mais de 20% em 1981. Nesse momento os governos europeus e do Japão, para evitar uma fuga maciça de capitais para os EUA, também elevaram os juros¹²⁷.

Diante de nova deterioração repentina dos termos de troca, agora num ambiente de escassez de crédito (ao contrário do que ocorreu na primeira crise da dívida), em dezembro de 1979, o governo brasileiro desvalorizou a moeda doméstica em 30%. A princípio a medida favorecia o crescimento das exportações e a redução das importações; ao passo que a volatilidade externa reduziria os incentivos aos exportadores. Assim, em 1982, a balança comercial apresentou saldo positivo de US\$ 780 milhões. Porém, esse resultado vinha de encontro com medidas restritivas às importações enquanto que o déficit em transações correntes alcançou US\$ 16,3 bilhões mostrando apenas uma recuperação parcial nas contas externas¹²⁸.

Com o desequilíbrio externo, o governo mostrou-se ainda preocupado com a inflação que se agravaria com a maxidesvalorização. No sentido de reverter as expectativas de inflação foram implementadas como política: um amplo controle de preços, prefixação da taxa de

¹²⁵ De acordo com Araújo (2002), a cotação do barril de petróleo saltou de US\$ 12,00 para US\$ 23,00 em 1979 e no segundo semestre de 1980 ultrapassou a barreira dos US\$ 40,00. O aumento do combustível foi repassado aos produtos industrializados e das matérias primas essenciais que o país importava, resultando em novo desequilíbrio na balança comercial brasileira, pois a importação de petróleo representava na época mais de 80% do total consumido no país.

¹²⁶ Os empréstimos contratados pelo Brasil no exterior até 1977 haviam sido negociados a taxas flutuantes de juros entre 4% e 6% ao ano.

¹²⁷ Brum (2001) e Araújo (2002)

variação cambial e da correção monetária em 50% para o exercício de 1980. De início, a comunidade empresarial apoiou as medidas. Entretanto, a equipe econômica do regime militar foi incapaz de deter a demanda por maiores salários, refletida pela crescente influência dos sindicatos e da grande oposição civil, tornou-se mais forte a pressão dos credores externos.¹²⁹.

Não tendo outra saída, em fins de 1980, o governo optou por frear o crescimento da economia. Segundo Brum (2002), as principais medidas eram: controle da expansão da moeda, corte nos investimentos das empresas estatais, elevação das taxas de juros internas e controle do crédito. Em consequência, queda também dos investimentos privados.

Apesar das medidas anunciadas estarem próximas dos padrões do FMI nenhum acordo foi selado com a instituição. De acordo com Oliveira (1993), em termos de renegociação da dívida, provavelmente teria sido mais fácil para o Brasil recorrer ao Fundo neste período. No entanto, as autoridades econômicas minimizaram a importância desse organismo. O custo político pode ter sido uma explicação importante para o governo.

Segundo Cano (2000), em 1981 voltavam os planos ortodoxos, com seus clássicos instrumentos: redução das taxas de juros, cortes no gasto público, subsídios às exportações e ampliação das restrições às importações (aumento de tarifas, sobretaxas, proibições e maiores controles burocráticos, e maior seletividade).

Esse novo conjunto de políticas teve grande impacto no nível de atividade econômica num curto espaço de tempo. O emprego e a produção industrial caíram acentuadamente no segundo trimestre de 1981 e o PIB apresentou taxas negativas de crescimento pela primeira vez, desde que começou a ser calculado no Brasil, em 1947, ficando em -4,3% em 1981. Devido à contração no crédito e das expectativas de depreciação, as taxas de juros também aumentaram.

Oliveira (1993) comenta que, no plano interno, embora os custos da crise fossem elevados, pareceram inicialmente toleráveis ao governo e aos empresários; quanto à inflação, apesar de persistente, sua aceleração diminuiu. No plano externo, verifica-se certa instabilidade, porém, o déficit comercial transformou-se num pequeno superávit e os empréstimos privados voluntários permaneceram disponíveis.

O que chama a atenção nesse período, foi a aplicação de um programa de estabilização por parte do Brasil, evitando recorrer ao Fundo, na medida em que o apelo teria um enorme

¹²⁸ Araújo (2002).

¹²⁹ Balaban (2001)

custo político, reforçando a tradição de uma administração relativamente autônoma de crises cambiais.

Comprovou-se que, durante a primeira fase do Governo Figueiredo (1979-1982) não houve nenhum acordo com o FMI. Com a eclosão da II Crise do Petróleo e com o aumento unilateral das taxas de juros norte-americanas, o quadro brasileiro se deteriora. Entretanto, em 1980 o governo optou por frear o crescimento econômico através de um plano ortodoxo, baseado no controle da expansão da moeda, corte nos investimentos das empresas estatais, elevação das taxas de juros internas e o controle de crédito. Em 1981, com a economia ainda em crise são tomadas medidas complementares como o corte nos subsídios às exportações, elevação nas taxas de juros e ampliação das restrições às importações. O que chama a atenção nesse período, foi a aplicação de um programa de estabilização pelo Brasil evitando-se recorrer ao FMI, na medida que o apelo teria um grande custo político.

5.2 2ª FASE DE 1983 A 1989: A CRISE DA DÍVIDA

5.2.1 2ª Fase do Governo Figueiredo (1982-1984)

Em 1982, é observada em alguns países endividados, a falta de condições para arcar com os juros da dívida externa. Nessa situação, encontrava-se o México que, em agosto daquele ano, declara moratória provocando uma ação defensiva dos credores em relação a outros países endividados. Para o Brasil, essa atitude refletiu na suspensão de novos empréstimos.

As dificuldades internas e as alterações desfavoráveis na economia mundial provocaram a deterioração do quadro econômico brasileiro. De acordo com Arantes (2002), os gastos com a importação de petróleo que, em 1978, eram US\$ 4,1 bilhões se elevam em 1982 para US\$ 9,0 bilhões. Os pagamentos de juros que em 1979 atingiam US\$ 4,7 bilhões, em 1982 chegam a US\$ 10,5 bilhões.

A dívida externa líquida que, em 1979 encontrava-se em US\$ 40,2 bilhões, passa para US\$ 65,7 bilhões em 1982, enquanto que as reservas caem de US\$ 9,7 bilhões para US\$ 4,0 bilhões no mesmo período conforme podemos observar na Tabela XII.

Tabela XII – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1980-1984 – US\$ Bilhões

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1980	53,8	5,9	47,9
1981	61,4	6,7	54,7
1982	69,7	4,0	65,7
1983	81,3	4,0	77,3
1984	91,0	12,0	79,0

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

Segundo Brum (2002), ainda em 1982, para que o Brasil fechasse o balanço de pagamentos com o exterior eram necessários US\$ 6,0 bilhões de empréstimos. Como não havia tempo de negociar a dívida com os 1114 bancos estrangeiros, credores do Brasil na época, o país teve de sacar o restante das reservas disponíveis (dólar e ouro) e obteve empréstimos emergenciais (os chamados empréstimos-ponte) do Tesouro Americano no total de US\$ 1,5 bilhão, do FMI US\$ 500 milhões, do Banco Internacional de Compensações com sede na Suíça mais US\$ 500 milhões, além de vários outros empréstimos menores negociados às pressas.

A partir daí, terminava a era de facilidades de crédito externo, com que o Brasil financiara o crescimento acelerado da economia durante décadas. De acordo com Araújo (2002), para fazer frente ao déficit verificado anteriormente e aos compromissos externos (amortizações e juros), o país teve que gerar superávits na balança comercial, através de maiores estímulos às exportações. Para tanto, em fevereiro de 1983, o governo fez nova maxidesvalorização de 30% da taxa nominal de câmbio. Os formuladores e executores da política econômica do governo ficaram desacreditados.

Sobre a maxidesvalorização Ribeiro (1990) faz a seguinte observação:

“A maxidesvalorização do cruzeiro, em fevereiro de 1983, veio corroborar a fragilidade deste conceito, uma vez que representou um significativo aumento na parcela da dívida externa pública. A sistemática subestimação da taxa de inflação, implícita no cálculo dos indicadores que aferiam o desempenho da economia, fazia com que as metas preconizadas fossem logo ultrapassadas, dada a escalada inflacionária e o grau de indexação da economia brasileira.”

Brum (2002, p.390), caracteriza essa situação da seguinte maneira: “Em vez de o Brasil administrar a dívida, era a dívida que passava a administrar o Brasil. Ou seja: o Brasil passava a ser administrado em função da dívida externa e dos interesses dos credores internacionais”.

Tornou-se necessário empreender uma estratégia de negociação com os grandes bancos norte-americanos utilizando-se, desde então a assistência do Fundo Monetário Internacional. A participação do Fundo, além de permitir aporte de recursos daquela instituição, também representou o cumprimento de condição essencial para angariar o apoio da comunidade financeira internacional. Em 20 de novembro de 1983, foi anunciado oficialmente que um programa iria ser encaminhado para análise do FMI o qual condicionou seu apoio a um acordo com bancos comerciais.

De acordo com Giacomello (1986), em janeiro de 1984, o Brasil submeteu quatro projetos para 125 bancos:

- Projeto um ou Acordo de Crédito e Garantia (*Credit and Guaranty Agreement*): Visava concessão de um crédito no valor de US\$ 4,4 bilhões, tendo como prestatário o Banco norte-americano *Morgan Guaranty Trust*;
- Projeto dois ou Acordo de Crédito Depositado (*Deposit Facility Agreement*): destinado a renovação automática de US\$ 4,7 bilhões de dólares, como adiantamento de dívida que venceu em 1983, sob a liderança do *City Bank*;
- Projeto três: Manutenção de linhas comerciais de curto prazo para o financiamento das exportações e importações, no valor de US\$ 8,8 bilhões, sob a liderança do *Chase Manhattan*;
- Projeto quatro: Restabelecimento das linhas interbancárias para compensação de bancos brasileiros no exterior, no valor de US\$ 10 bilhões, com liderança do *Banker's Trust*.

Os dois primeiros projetos foram assinados em 25 de fevereiro de 1983, em Nova York, logo após assinada a primeira Carta de Intenção com o Fundo em janeiro de 1983. Esta primeira carta de intenção foi assinada pelo ministro Ernani Galveas e o então Presidente do Banco Central, Carlos Geraldo Langoni. Continha uma série de medidas, entre as quais a redução do déficit público, desvalorização da moeda, redução dos salários, eliminação das restrições quantitativas e fiscais na remessa de lucros, assistência técnica e royalties, eliminação dos subsídios agrícolas e elevação nos preços dos combustíveis.

O Fundo concedeu, a partir desta carta de intenções, um empréstimo ao Brasil, a ser liberado em parcelas trimestrais. Para fazer jus ao recebimento das parcelas, o Brasil comprometia-se a cumprir metas claramente especificadas. Findado o primeiro trimestre, os auditores do Fundo constataram que os esforços das autoridades eram unicamente no sentido

de obter um saldo favorável na balança comercial que devido aos resultados pouco satisfatórios levaram a uma segunda carta de intenções enviada em 24 de fevereiro. A finalidade era a adaptação das metas de desempenho para 1983 ao novo pacote do governo. Os técnicos do fundo observaram ainda que os demais itens estipulados não estavam sendo respeitados, mormente o combate à inflação e a redução do déficit público.

Uma consequência dramática da crise da dívida externa foi a inversão do fluxo de capital. Da histórica condição de receptor de capital externo o Brasil passou a ser, a partir de 1983, um país transferidor de capital líquido para o exterior, principalmente para os bancos credores dos países ricos, dificultando e até mesmo impedindo a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis por mais de uma década.

Entre 1983 e 1984, houve uma intensa atividade nas negociações com os banqueiros internacionais, com os vários países do Clube de Paris e com o FMI, que analisou outras 6 cartas de intenções. Segundo Giacomello (1986), as metas inicialmente fixadas revelaram-se irrealistas. Sucederam-se, então, as concessões à ortodoxia monetarista do Fundo, incluindo medidas de controle monetário, elevação de impostos entre outras, submetendo o desempenho das economias dos países endividados ao acompanhamento e a avaliação desse organismo internacional.

A taxa de inflação, cuja meta lançada em janeiro estava fixa em 78% para o ano, atingiu o recorde histórico de 211%. A aceleração da inflação desde o começo do ano foi suficiente para inviabilizar a taxa anual projetada. Na verdade, 3 meses após a aprovação formal do programa de estabilização, o FMI cancelou um empréstimo de US\$ 2 bilhões devido ao fracasso do governo brasileiro em reduzir os déficits fiscais. Foram necessárias sucessivas negociações durante o ano para adaptar o conceito de necessidades de financiamento utilizado pelo FMI às complexidades do setor público financeiro brasileiro e à existência de uma ampla dívida pública indexada. A troca constante de metas entre o governo brasileiro e os funcionários do FMI mostrava as dificuldades em adaptar a receita da instituição à economia brasileira¹³⁰.

Em maio de 1983, o FMI declarou que o Brasil não estava cumprindo o programa satisfatoriamente. Em seguida, o *Bank for international Settlements (BIS¹³¹)* negou a

¹³⁰ Carneiro e Modiano (1990)

¹³¹ Banco de Compensações Internacionais, com sede em Basileia, na Suíça, é uma organização internacional que fomenta a cooperação monetária e financeira em escala internacional e realiza a função de banco dos bancos centrais.

renovação de um empréstimo a ser pago em meados de julho. Com os projetos um e dois sem apoio dos bancos e os projetos três e quatro não completados, a proposta culminou no completo insucesso.

De acordo com Vasconcelos (1999), a dívida líquida brasileira neste ano alcançou US\$ 77,3 bilhões, que além de afetar gravemente o crescimento do país causou séria preocupação ao sistema financeiro internacional, incentivando os Bancos a aumentarem suas provisões, pois entrariam em crise se ocorresse a quebra do Brasil. Nesse momento o país tornou-se o principal objeto de preocupação do mercado internacional.

Segundo Giacomello (1986), tem início nesse período um novo capítulo que poderia se chamar de:

“a novela financeira do Brasil, isto é, a sucessão infindável de visitas de missões técnicas do Fundo, enviadas ao Brasil para examinar as contas e propor novas metas que tampouco seriam cumpridas. O aspecto visível do folclore em torno das missões do FMI esconde o que de fato passou a constituir a essência de uma outra série de componentes da demonologia brasileira em torno dessa instituição: as condicionalidades impostas como parte de uma conspiração de banqueiros e governos poderosos para obrigar o país a reembolsar uma dívida ilegítima e impagável.”

Três fatores explicam a amplitude da dívida externa brasileira: o crescimento elevado das taxas de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio¹³² e as crises do petróleo. No plano interno, os custos da assistência externa ficaram explícitos. A princípio, havia menos ilusão sobre a efetividade das condicionalidades: uma vez negociadas, esperava-se que as metas fossem alcançadas sem nenhum tratamento especial. Segundo, a dificuldade em obter empréstimos adicionais, mesmo em quantias modestas, tornou evidente que os mercados financeiros não estariam acessíveis no curto prazo.

Nestas circunstâncias, o país sofreu pressões nas duas frentes. Internamente, os argumentos da oposição contra o FMI e em favor de uma moratória repercutiram junto ao empresariado. O governo Figueiredo enfrentava também pressões da sociedade com relação a política salarial, cujas faixas de reajuste salarial podem ser observadas na Tabela XIII.

¹³² De acordo com Arantes (2002), entre 1977 e 1982, os preços das exportações brasileiras caíram quase 46%, em relação ao das importações. Esse fato, juntamente com a elevação das taxas de juros internacionais, provocaram para a economia brasileira uma perda de cerca de US\$ 48 bilhões, mais da metade da dívida externa líquida verificada em 1982, equivalente à US\$ 65,7 bilhões.

Tabela XIII: Tabela para reajuste salarial – 1980

Faixa salarial	% do INPC
1 a 3 s.m.	10% acima do INPC
3 a 10 s.m.	100%
10 a 15 s.m.	80%
15 a 20 s.m.	50%
Acima de 20 s.m.	Até 50%

Fonte: Giacomello (1986)

Assim, no sentido de minorar o sofrimento das classes mais pobres, o presidente revoga a antiga lei salarial e estabelece uma nova tabela de reajustes salariais, buscando minorar o sofrimento das classes mais pobres. A nova tabela ficou assim:

Tabela XIV: Nova Tabela para reajuste salarial – 1983

Faixa salarial	% do INPC
1 a 3 s.m.	100
3 a 7 s.m.	95
7 a 15 s.m.	80
15 a 20 s.m.	50
Acima de 20 s.m.	Livre negociação

Fonte: Giacomello (1986)

O instrumento usado para fazer essas alterações foi um decreto-lei que entraria em vigor a partir da data de sua publicação. No espaço de 60 dias, o Congresso Nacional deveria votá-lo, aprovando-o ou não. No plano externo, encontra-se o FMI que pressionava pela adoção de medidas severas com relação aos salários, as quais inspiraram o Decreto-Lei 2045 limitando a indexação do salário em 80% do índice geral de preços¹³³.

O impasse, em torno da política salarial, persistiu com a rejeição da lei salarial pelo Congresso Nacional requerida pelo Fundo. Apenas quando a evidência de desaprovação completa pelos bancos e pelo FMI tornou-se clara, o governo e a oposição aceitaram as imposições¹³⁴. No começo de novembro, o Congresso aprovou uma solução de compromisso garantindo a plena indexação para os salários menores, e taxas abaixo da inflação para grupos de rendas mais altas, através do Decreto Lei (DL) n.º 2065, mais severo que o DL 2024 rejeitado anteriormente¹³⁵.

A aprovação do Decreto Lei salarial 2.065 permitiu que um novo acordo fosse alcançado com o FMI. Em seguida, o Brasil negociou um acordo com o Clube de Paris, com

¹³³ Oliveira (1983).

¹³⁴ Cumpre-se notar que nesta década o FMI pregava no pacote de condicionalidades o controle dos salários, tendo como objetivo conter a demanda interna que pressionava a inflação.

¹³⁵ Arantes (2002)

um novo comitê de bancos comerciais e com bancos oficiais dos países industrializados tendo como resultado a rearticulação dos quatro projetos acordados anteriormente e novos empréstimos do Clube de Paris, do Banco Mundial e do FMI. O resultado das negociações foi a obtenção de US\$ 6,5 bilhões para o projeto 1, US\$ 5,3 bilhões para o projeto 2, US\$ 10,3 bilhões para o projeto 3 e US\$ 2,5 bilhões do Eximbank americano, US\$ 1,5 bilhões do Banco Mundial e US\$ 1,6 bilhões do próprio FMI para o quarto projeto. Como antes, o Fundo teve um papel importante na coordenação do conjunto das negociações¹³⁶.

Em fevereiro de 1984, o Brasil assina nova Carta de Intenções com um pedido de perdão relativo a determinadas cláusulas de desempenho. Argumentando que os recursos previstos de US\$ 3,5 bilhões que deveriam ser liberados não o foram, e que portanto, seria necessário modificar as metas estabelecidas para 31 de março de 1984, relativas à dívida externa líquida, reservas internacionais líquidas e crédito interno líquido das autoridades monetárias, em função do novo esquema de liberação de recursos. O documento ainda registra que os pagamentos em atraso seriam liquidados à medida que os empréstimos dos bancos comerciais começassem a ser recebidos¹³⁷.

Na carta, faz-se menção à abrangência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que incidia sobre as operações financeiras e de câmbio para importações (estendido à importação de petróleo em 1983), sendo eliminado somente para as operações com moeda estrangeira até 1995. Apesar da medida, de modo geral, dificultar a ação dos empresários que queriam importar equipamentos ou matéria-prima e desonerar os investidores do sistema financeiro, o primeiro semestre de 1984 foi o período mais estável de toda a negociação¹³⁸. Além disso, com a recuperação econômica norte-americana, a restrição externa a economia brasileira foi amenizada.

Em 14 de março de 1984, o governo encaminha mais uma Carta de Intenções ao FMI. Com ambiente externo favorável houve condições de traçar metas menos restritivas, especialmente com relação à inflação, estimada para o ano semelhante à observada em 1983, o que possibilitou a efetivação de negociações sem grandes discussões.

Embora numa posição mais realista, em setembro de 1984, o governo pediu uma revisão do teto inflacionário estipulado anteriormente. Na carta, o governo reconhece que não tem sido capaz de neutralizar plenamente a inflação e não faz previsão sobre a taxa até o final

¹³⁶ Cerqueira (1997)

¹³⁷ Arantes (2002)

¹³⁸ Giacomello (1986)

do ano, argumentando que o alto grau de indexação da economia aconselha cautela. Mas assumiu o compromisso de implementar a reforma bancária ainda no mesmo ano, promover a liberalização adicional de preços sob controle, concluir acordos bilaterais pendentes com os credores oficiais (Clube de Paris), eliminar práticas de taxas múltiplas de câmbio e restrições cambiais, e eliminar o IOF das importações até o final de 1985¹³⁹.

Nova Carta de Intenções é assinada em setembro de 1984. Nesta, estava mencionado sobre o ajustamento das contas externas e apresentava o resultado da balança comercial, que nos primeiros 8 meses teve um superávit de US\$ 8,6 bilhões, superando o resultado atingido em 1983. Em seguida, destaca que a inflação continuou em nível muito mais alto do que o projetado. Quanto às medidas para solucionar a inflação, reafirmara o uso de política monetária restritiva, baseada na contenção sobre o aumento da base monetária e dos meios de pagamento e da manutenção das taxas de juros em níveis positivos. O governo também se comprometia em eliminar as práticas de taxas múltiplas de câmbio remanescentes, as restrições cambiais e liberar o comércio exterior de produtos agrícolas.

Em dezembro de 1984, foi assinada outra Carta de Intenções. Esta fixava metas, critérios de desempenho e linhas gerais de política econômica para 1985. O afastamento que observou nas trajetórias estabelecidas para o quarto trimestre de 1984, bem como o desvio verificado na programação prevista para o primeiro trimestre de 1985 em algumas metas fez com que a carta deixasse de ser apresentada à diretoria do FMI e, em conseqüência, as parcelas de recursos relativas ao período não foram desembolsadas.

Apesar das metas acordadas com o Fundo e os resultados efetivamente verificados no período de 1984 tenham sido discrepantes, o governo brasileiro conseguiu recursos do organismo¹⁴⁰. Estes provinham das Facilidades de Crédito Adicional e de Financiamento Compensatório referente às parcelas do segundo ano do acordo tipo ampliado, em apoio aos programas econômicos e financeiros empreendidos pelo Brasil. Os desembolsos totalizaram DES 1.496.250 mil, sendo DES 748.125 mil (50%) de recursos próprios do FMI e o restante

¹³⁹ Giacomello (1986)

¹⁴⁰ O cumprimento dos objetivos externos propiciou ao Brasil uma posição de liquidez mais sólida e, conseqüentemente, algum poder de barganha na negociação externa. E, apesar do sucesso obtido com a performance do balanço comercial, o governo encontrou dificuldades em cumprir as metas monetárias. Assim, a decisão de recorrer ao Fundo foi, mais uma vez, uma resposta emergencial a uma crise de liquidez em vez de um compromisso de longo prazo com o ajustamento, embora a experiência tenha mostrado que a decisão de recorrer ao Fundo não implica necessariamente em adotar as políticas daquela instituição.

de recursos emprestado pelo mesmo sob a política de acesso ampliado. Os desembolsos foram efetuados em três parcelas de DES 374.000 mil e uma de DES 374.250 mil¹⁴¹.

Segundo Brum (2002), de modo geral, a fórmula ortodoxa do FMI para combater a inflação e promover o saneamento econômico estabelecia a adoção dos seguintes mecanismos: redução da expansão da base monetária, aperto do crédito, elevação das taxas de juros, diminuição do déficit do setor público, pelo aumento da arrecadação e o corte de gastos e subsídios, atualização da taxa cambial pela desvalorização da moeda, redução das importações, aumento das exportações, e restrição dos salários. Em suma, “uma política econômica fortemente recessiva” que causou a queda na produção e nas atividades econômicas em geral, falência das empresas, aumento do desemprego e redução dos salários.

Praticamente todos setores da economia (indústrias de bens de consumo, de bens de capital, construção civil, comunicações e transporte) foram atingidos pela recessão. As empresas estatais, em especial, foram obrigadas a reduzir seus investimentos, diminuir as encomendas e atrasar os pagamentos, sob cujos débitos não incidia correção monetária. Em consequência, várias firmas fornecedoras das estatais foram à falência ou entraram em concordata. Com a redução e a posterior suspensão do crédito externo, o governo apelou em maior grau para o endividamento interno, usando o expediente dos juros altos para obter o financiamento do déficit público e a rolagem da dívida interna¹⁴².

De acordo com Arantes (2002 p.112), em 1984, utilizando-se dessa política e de parte dos recursos provenientes do FMI, o país pagou US\$ 6.468 bilhões, em amortizações e US\$ 11.449 bilhões de juros. Porém a dívida externa líquida atingiu um montante de US\$ 79,096 bilhões.

Embora tenham sido firmados vários acordos entre o Brasil e o FMI até 1984, no período seguinte (1985), verificou-se uma menor disposição interna em acatar as recomendações do FMI. Isso se deve à recuperação, iniciada em 1984, que mudou radicalmente as perspectivas com relação às restrições que a economia brasileira deveria sofrer nos anos seguintes. O Brasil mostrou capacidade para crescer, mesmo inserido no contexto de crise da dívida, o que possibilitou uma mudança também na forma de negociar com o Fundo.

Assim, de acordo com Carneiro e Modiano (1990), à vontade de permanecer negociando sob as mesmas regras apresentava sinais de esgotamento. Pôde-se perceber tal

¹⁴¹ Giacomello (1986)

situação na dificuldade em aprovar a sétima carta de intenções e a incapacidade para cumprir as metas mencionadas na sexta carta, fez com que as negociações fossem adiadas para o novo governo que assumiria em março de 1985. Todas as negociações com os bancos também foram suspensas até que o novo governo brasileiro regularizasse sua situação com o FMI.

O ano de 1984, também foi marcado pela maior liberdade política, com a criação de novas legendas (por exemplo: o Partido Democrático Social, PDS, em substituição a Arena e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB), ocorrência de movimentos sindicais, e com a sociedade ocupando progressivamente o cenário político nacional¹⁴³.

Nesta segunda fase do Governo Figueiredo (1982-1984), o governo necessitou da assistência do FMI para negociar com os bancos norte-americanos e com os demais bancos credores, sendo assinadas ao todo seis cartas de intenção. Além de permitir o aporte de recursos para o país, o Fundo mobilizou-se na atração de apoio da comunidade financeira internacional. O governo, a partir de então, passa a se submeter às políticas ortodoxas da instituição.

Assim, no plano interno o governo passa a sofrer pressão política e da sociedade empresarial em favor de uma moratória. No plano externo, o FMI condicionou um acordo severo com relação aos salários. Em 1983, o Fundo declara que o Brasil não estava cumprindo satisfatoriamente o programa e cancela um empréstimo de US\$ 2 bilhões. Em 1984, com a recuperação da economia norte-americana, verificou-se menor disposição do Brasil em acatar a política do Fundo. Ao todo, foram assinadas seis cartas de intenções para com o FMI.

5.2.2 Governo José Sarney (1985-1989): Moratórias Externas

Com a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, chega ao fim o regime militar. Em sua campanha eleitoral, o presidente eleito afirmara que não iria “pagar a dívida externa com a fome do povo”, tendo deixado cautelosos os bancos credores.

¹⁴² Brum (2002)

¹⁴³ A partir do segundo semestre de 1983 e os primeiros meses de 1984 destaca-se a maior mobilização popular da história do país, que pressionava pela aprovação da Emenda Constitucional que instituía eleições diretas para a escolha do presidente da República, conhecida como a campanha pelas “Diretas Já”. Embora a emenda não tenha sido aprovado pela Câmara dos Deputados (25 de abril de 1984), o que inviabilizava as eleições. Nestas circunstâncias, o PMDB articula, aproveitando o embalo da mobilização popular, uma aliança de compromisso com dissidentes do PDS. Tendo Tancredo Neves como candidato a presidente e José Sarney a vice, a chamada

Sua equipe traça as diretrizes de política econômica com quatro objetivos básicos: a) crescimento econômico auto-sustentado, com geração de novos empregos e melhoria progressiva dos salários e das condições de vida da população; b) rigoroso combate à inflação; c) redução do déficit público e controle da dívida interna; d) equacionamento do problema da dívida externa e da questão dos juros, de modo que a transferência de capital para o exterior não prejudicasse os investimentos necessários e o crescimento econômico¹⁴⁴.

Entretanto, em 14 de março de 1985, Tancredo Neves é hospitalizado com grave problema de saúde, impedindo sua posse, vindo a falecer em 21 de abril. Nesta situação, Sarney assume a presidência¹⁴⁵.

A transição política para um regime civil, a partir de 1985, faria supor a adoção de uma estratégia distinta daquela do período anterior. O discurso da oposição ao regime militar havia enfatizado a necessidade de uma renegociação em termos mais duros com os credores externos sugerindo que as recomendações do FMI não minimizavam os custos internos através do ajuste considerando¹⁴⁶.

De acordo com Arantes (2002), observa-se em 1985, o debate internacional e interno sobre a questão da dívida externa que havia crescido bastante¹⁴⁷. Em setembro do mesmo ano, o então presidente do Peru, Alan Garcia, decidiu não enviar ao exterior mais do que 10% das exportações de seu país. Os países devedores se organizavam para enfrentar a questão da dívida externa. Diante da inviabilidade dos países devedores em pagarem suas dívidas, os países credores tiveram de adotar nova postura como saída para o sistema financeiro internacional.

Em tal situação encontrava-se o Brasil, cuja dívida externa líquida durante o governo Sarney passa de US\$ 84,2 bilhões para US\$ 103,5 bilhões, ampliando ainda mais a desconfiança dos credores estrangeiros.

Aliança Democrática (PMDB mais a Frente Liberal, que deu origem ao Partido da Frente Liberal) derrotando assim o candidato Paulo Maluf, do PDS, no Colégio Eleitoral.

¹⁴⁴ Oliveira (1993)

¹⁴⁵ Cano (2000)

¹⁴⁶ Oliveira (1993)

¹⁴⁷ O debate ganhou impulso em outubro de 1985, durante as reuniões anuais do BIRD e FMI realizadas em Seul, onde é apresentado o *Plano Baker* que previa um modelo de renegociação das dívidas com desconto padronizado.

Tabela XV – Evolução da Dívida Externa do Brasil: 1985-1990 – US\$ Bilhões

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1985	95,8	11,6	84,2
1986	110,3	6,8	103,5
1987	107,5	7,4	100,1
1988	102,6	9,1	93,5
1989	99,3	10,0	89,3
1990	96,5	10,0	86,5

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

Prevalece, na realidade, uma estratégia oscilante ao longo dos cinco anos do governo Sarney com a continuidade da política anterior na fase inicial da gestão Dornelles. Entretanto, de acordo com Cano (2000), com a inauguração da Nova República, o governo não conseguiu evitar aumentos salariais, que reforçaram a inflação (atingiu 228% a.a.), evidenciando que as políticas tradicionais não apresentavam uma saída efetiva para as dificuldades brasileiras. A boa posição das reservas (US\$ 11,6 bilhões em 1985), deu algum tempo ao governo. Ao contrário do que havia sido observado entre 1982-1983, parecia possível nesse momento, prosseguir a negociação com os bancos sem a aprovação do FMI.

Com relação a política econômica adotada pelo governo Sarney, Cerqueira (1996, p.37), afirma:

“Tendo em vista a postura adotada pelo governo da Nova República, com o presidente Sarney, no sentido de não entrar em qualquer acordo com o Fundo Monetário Internacional que implicasse em uma política econômica recessiva, o Brasil não conseguiu formalizar os contratos resultantes da negociação concluída com os credores, e foi obrigado a adotar sete períodos de interinidade, de 01/01/85 a 05/09/86, que nada mais eram do que acordos transitórios com os credores.”

No início de 1986, o Brasil renegociou com o Clube de Paris, sem, no entanto, assinar um acordo com o FMI. Porém, tinha como compromisso manter o Fundo informado sobre a situação econômica do país¹⁴⁸. Embora tenha conseguido desvincular-se de um acordo com o Fundo, o país apresentava um quadro recessivo. Na tentativa de encontrar uma nova alternativa de negociar diretamente com os bancos, mantendo apenas as consultas anuais previstas no Artigo Quarto do Acordo do Fundo¹⁴⁹, Sarney nomeia Dílson Funaro como seu Ministro da Fazenda. O novo ministro lança, em fevereiro de 1986, novo Plano de Estabilização da Economia, o Plano Cruzado, tendo como objetivo conter a inflação através

¹⁴⁸ Almeida (2002).

¹⁴⁹ Os *Articles of Agreement* está disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>.

de uma política heterodoxa de controle de preços, distinta do receituário convencional, a manutenção do crescimento econômico bem como o poder aquisitivo dos salários.

O plano promoveu uma reforma monetária radical. De acordo com Vasconcelos (1999), as principais medidas foram: a) a substituição do cruzeiro pelo cruzado; b) extinção dada indexação, pela eliminação da correção monetária; c) congelamento dos contratos, das hipotecas e dos aluguéis por um ano e dos preços por prazo indeterminado; d) reajustes dos salários pelo seu valor médio dos últimos seis meses anteriores, mais um abono de 15% para o salário mínimo; e) criação do seguro desemprego entre outros. A idéia básica de combate à inflação estava na chamada inflação inercial¹⁵⁰, decorrente da indexação da economia através da correção monetária que estimulava expectativas inflacionárias e a especulação financeira.

Nos primeiros quatro meses, março a junho de 1986, o Plano teve sucesso. Entretanto, por falta de ajustes adequados no momento oportuno e por não terem sido tomadas as medidas de profundidade complementares para atacar os problemas estruturais, o programa começou a perder eficácia no segundo semestre de 1986. Ainda em setembro, foi feito um acordo sobre as amortizações devidas em 1985-1986, sendo estendidas às linhas de crédito comercial e interbancária.

Segundo Cano (2000), com o agravamento da inflação, em novembro de 1986, é lançado o Plano Cruzado II, constituído por dezenas de medidas e decretos. Todavia, o recrudescimento da inflação e o agravamento das contas externas (o déficit em transações correntes passa de 0,2 bilhão de dólares em 1985 para 5,3 bilhões em 1986) ampliavam o leque de medidas que a rigor deveriam ser formuladas e instituídas com o tempo e as condições políticas necessárias à sua plena discussão.

Com o fracasso do Plano Cruzado e o enfraquecimento da posição de reservas (que caiu de US\$ 11,6 bilhões para US\$ 6,8 bilhões), o Brasil poderia ter recorrido ao FMI. No entanto, optou-se por uma moratória parcial da dívida externa, declarada em fevereiro de 1987, determinando a suspensão dos pagamentos dos juros relativos à dívida externa de médio e longo prazos com os bancos comerciais e o congelamento dos depósitos comerciais e interbancários em agências brasileiras no exterior¹⁵¹.

¹⁵⁰ Note-se que a inflação inercial era apenas uma das causas da inflação e não sua causa básica. As causas básicas, isto é, estruturais (custos, demanda, dívida externa, subsídios, gastos públicos excessivos entre outros) não eram propriamente atingidas pelo Plano Cruzado. Estas ficavam na dependência de medidas mais profundas, que seriam tomadas no segundo momento. Desta forma, o Plano Cruzado, em si, caracterizava apenas um plano emergencial, destinado a corrigir distorções conjunturais da economia brasileira. (BRUM, 2002)

¹⁵¹ Brum (2002)

De acordo com Batista (1988), um mês após a moratória, o Ministro da Fazenda divulgou documento no qual mostrava um Programa de Financiamento para o período de 1987/1991 e que seria a base das discussões com os governos dos principais países credores e com o FMI e o Banco Mundial.

O FMI através dos bancos, respondeu à moratória com sanções, especialmente com o congelamento do crédito comercial, produzindo divisões internas no Brasil quanto à posição do organismo. Como as linhas de crédito diminuíram, as taxas de inflação e juros aumentaram, forçando a retomada das negociações e o fim da moratória.

Em abril de 1987, Bresser Pereira assume o lugar de Dílson Funaro no Ministério da Fazenda e apresenta um programa mais ortodoxo, o Plano de Consistência Macroeconômica, aplicado em junho¹⁵² do mesmo ano. De acordo com Cano (2000), o programa foi apresentado ao FMI e, embora mantendo a moratória, propôs aos banqueiros internacionais a renegociação da dívida externa com reescalonamento de seus pagamentos e a securitização de parte do débito com desconto, onde evidencia a idéia do governo em lançar uma tentativa de chegar a uma solução de compromisso com o Fundo em termos diferentes¹⁵³. Entretanto, a recusa da proposta foi ostensiva, principalmente pelos EUA, que exigiam o fim da moratória.

Com isso, o Brasil começou a demonstrar certa boa vontade para considerar políticas próximas às impostas pelo FMI. Embora um acordo explícito com o Fundo não tenha ocorrido, pois, um acordo com o Clube de Paris, em janeiro de 1987, deu ao Brasil um novo impulso para começar a renovar as negociações com os Bancos comerciais. Durante sua gestão, a moratória esteve associada aos propósitos de mudança nos termos da renegociação da dívida de forma a obter uma redução no estoque do débito e um alívio nos fluxos de pagamentos. No plano interno, também se tentou um ajuste heterodoxo, complementado com uma proposta de reforma nas finanças públicas de forma a enfrentar a crise fiscal do Estado.

A renegociação convencional com o Fundo é retomada com a entrada de Maílson da Nóbrega no Ministério da Fazenda o qual afirmava que sua política seria do tipo “feijão com arroz”, sem sofisticação tomando o exemplo mexicano como referência. A moratória é suspensa e procede-se, ao final de 1987, o pagamento de US\$ 1 bilhão de juros aos credores. Em dezembro do mesmo ano, o Brasil firma um acordo com 114 bancos para um empréstimo-ponte de US\$ 3 bilhões destinado ao pagamento de parte dos US\$ 4,5 bilhões de juros

¹⁵² Ver a respeito: Soberania e Política Econômica na América Latina (CANO, 2000, p.216).

¹⁵³ O plano envolvia a troca da dívida velha por bônus com prazos de vencimento mais longos e taxas de juros em conformidade com a capacidade de pagamento do país.

devidos, relativo ao período de fevereiro a dezembro de 1987¹⁵⁴. O Fundo manteve apenas um papel de supervisor da política econômica, uma vez que seu aval continuou sendo um parâmetro importante para a comunidade financeira internacional.

De acordo com Arantes (2002), no início de 1988, o Brasil retoma as negociações com o FMI. Nesse novo acordo, foi solicitada a utilização de recursos do Fundo equivalentes a 1,096 bilhões de DES, na forma de um acordo *stand by* de 19 meses. Todavia, devido ao não cumprimento das metas, somente o primeiro desembolso no valor de 365,3 milhões de DES foi efetivado e o acordo novamente interrompido. Apesar das tentativas de renovação do acordo a perda de controle sobre a inflação e o déficit público impediu um acerto ainda que temporário.

Em julho de 1989, o país suspende novamente o pagamento dos juros e a expectativa com relação à entrada de uma nova administração, a negociação externa entrou em compasso de espera caracterizando nova moratória. No plano interno, verifica-se a escalada inflacionária e a deficiência na política fiscal que reflete na falta de credibilidade do Governo; no plano externo, o impedimento de novo acordo com o Fundo.

Oliveira (1993) cita três aspectos do papel do Fundo durante a administração Sarney são dignos de nota: primeiro, do ponto de vista teórico, as estratégias oscilaram entre conciliação e confrontação com a comunidade financeira gerando, respectivamente, maior ou menor disposição em realizar acordos com a instituição; na estratégia conciliatória, um acerto com o FMI poderia dar credibilidade ao país, portanto, deveria anteceder as principais fases do ajuste; na estratégia de confronto, o acordo deveria ser selado num segundo momento, depois que a credibilidade tivesse aumentado em virtude do êxito no combate inflacionário.

Segundo, o ajuste interno cumpria funções distintas, porém essenciais em ambas estratégias: na de conciliação, buscava-se assegurar o cumprimento dos termos agendados; na de confronto, objetivava-se o fortalecimento das autoridades internamente, aumentando seu poder de barganha na negociação externa. Porém, nenhuma delas chegou a funcionar. Sob este aspecto, a resistência à implementação do ajuste interno persistiu sob a democracia e sob ambas as estratégias, revelando à dificuldade de um ajuste interno e não apenas as dificuldades inerentes às relações Brasil-FMI.

Por fim, e independente da estratégia adotada, aumentou o grau de flexibilidade do FMI com relação ao desenho do programa de estabilização a ser implementado, ainda que, do

¹⁵⁴ Oliveira (1993)

ponto de vista da definição das metas, tenha continuado a prevalecer à metodologia de programação financeira do Fundo.

A partir de 1989, ocorre o aprofundamento da crise econômica e política brasileira. A taxa inflacionária brasileira chegou a 1.782,9% no ano citado¹⁵⁵. A dívida externa atinge US\$ 99,3 bilhões e as fontes de financiamento, que desde o início da década de 1980 tivera importante papel no financiamento desta, diminuíram. Enfim, o Estado foi perdendo paulatinamente sua capacidade de inversão, deixou de captar poupança externa e passou a estar imerso em um cenário de endividamento externo e interno¹⁵⁶.

Surge nesta situação de crise econômica, Fernando Collor de Mello, como “salvador da pátria para as elites conservadoras, a desnorteada classe média e para a desinformada massa de miseráveis, com a promessa de defender a modernidade e os descamisados, vociferando contra as elites, as multinacionais, que fabricavam carroças em vez de automóveis, e os funcionários públicos inoperantes e que ganhavam salário de marajá.”¹⁵⁷ Dessa forma, conquistou o eleitorado, principalmente da camada mais pobre, e chega ao poder¹⁵⁸.

No decorrer do Governo José Sarney (1985-1989), foi verificado apenas um acordo do tipo *stand by* (assinado em fevereiro de 1988). Este governo foi marcado também pela decretação de duas moratórias externas: uma em fevereiro de 1987 e outra em julho de 1989. Nos dois momentos, o FMI respondeu com sanções, especialmente com o congelamento do crédito comercial, embora entre aquele período (1988) tenha sido acertado um acordo e os créditos tenham sido liberados mediante cumprimento das metas.

De modo geral, as relações do Brasil com o Fundo oscilaram entre momentos de conciliação e confrontação, gerando em certos momentos, maior ou menor disposição de realizar acordos com o organismo. Na estratégia conciliatória, um acordo com o FMI poderia dar credibilidade ao país, portanto deveria anteceder as principais fases do ajuste; na estratégia de confronto, o acordo deveria ser selado num segundo momento, depois que a credibilidade tivesse aumentado com o êxito no combate inflacionário. Tanto a estratégia

¹⁵⁵ Pereira (1998)

¹⁵⁶ Batista Jr. (1998)

¹⁵⁷ Brum (2002)

¹⁵⁸ Ressalta-se que a eleição foi realizada num momento de profunda frustração da sociedade brasileira com o governo de Sarney, que fracassara no cumprimento de promessas insistentemente reiteradas: controle da inflação, equacionamento do problema da dívida externa, retomada do crescimento econômico e distribuição de renda. Os resultados do pleito apenas revelaram, mais uma vez, o desprestígio dos políticos e a fragilidade do quadro partidário brasileiro e o desejo de mudança expresso pela maioria do eleitorado.

conciliatória e de confronto não chegaram a funcionar persistindo a resistência à implementação do ajuste interno. Isso revelou as dificuldades de um ajuste interno e não apenas as dificuldades inerentes às relações Brasil-FMI.

Por fim, independente da estratégia adotada e o grau de flexibilidade do Fundo em relação ao programa de estabilização a ser implementado, continuou prevalecendo a metodologia de programação financeira do Fundo.

5.3 3ª FASE (1990-2002): AJUSTES ESTRUTURAIS

5.3.1 Governo Collor (1990-1991): a Estratégia Neoliberal

Face ao descontentamento da sociedade quanto às políticas de seu antecessor, em 1989 é eleito Presidente da República Fernando Collor de Mello¹⁵⁹. No plano econômico, os principais desafios eram o controle da inflação, a solução da dívida externa e a formulação de uma política econômica favorável¹⁶⁰. A grande guinada econômica estava embasada no pensamento neoliberal e consistia na reorientação do desenvolvimento brasileiro e na redefinição do papel do Estado. Esboçava-se um novo projeto nacional com objetivo de promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade, nos moldes do Consenso de Washington que sintetizava claramente a política neoliberal¹⁶¹. A função motora central do desenvolvimento

¹⁵⁹ Collor foi o mais votado entre 22 candidatos no primeiro turno e eleito com 35 milhões de votos no segundo turno (contra 31 milhões dados ao seu opositor) por um partido político sem expressão. Assume a Presidência da República em 15 de março de 1990, com enorme autoridade, expectativa de mudanças e renovação na vida brasileira apesar de não ter respaldo partidário nem maioria parlamentar.

¹⁶⁰ De acordo com Pereira (1998, p.182), para conter tais desajustes, o governo lança, em março de 1990, o Plano Collor I. Numa primeira fase era essencialmente ortodoxo, embora com características heterodoxas, pois, consistia basicamente nas seguintes medidas: a) retenção dos ativos financeiros, no congelamento de preços e na prefixação de salários. Entretanto, em 15 de maio, após se notar que a inflação tinha voltado com força total e ameaçava fugir do controle, iniciou-se a segunda fase do Plano de governo (chamada Plano Eris – maio-dezembro 1990), cujo caráter monetarista e ortodoxo mostra-se claro, pois tinha como objetivos: a) eliminar a inflação residual deixada pelo Plano anterior; e b) realizar ajuste fiscal complementado por uma âncora monetária, baseada no controle do crescimento base monetária. O plano evidenciou o caráter endógeno da oferta de moeda quando a inflação é alta. Apesar da recessão ocasionada pela política monetária restritiva a explosão inflacionária foi evitada, porém não obteve êxito no controle, aumentando de 6% em maio, para 20% em dezembro, quando as autoridades monetárias perderam o controle sobre a oferta de moeda. Esta segunda fase ficou evidenciada também pelo abandono da prefixação e a conseqüente diminuição dos salários.

¹⁶¹ Arantes (2002)

econômico deixava de ser do Estado e passava a ser exercida pelo setor privado, nacional e multinacional.

Inicialmente essas medidas tinham por objetivo: desregulamentar a economia, através da redução da burocracia que inibiam os negócios; promover o processo de abertura da economia brasileira, através da redução das tarifas de importação, expondo as empresas nacionais a concorrência internacional para que se modernizassem; tornar o país atrativo aos investimentos externos, com a redução da participação direta do Estado sobre a economia o que seria atingido através da privatização das empresas estatais; tornar mais competitivas as exportações brasileiras, através da reforma (privatização) dos portos e redução dos custos de embarque; promover o equilíbrio das contas públicas, através de uma reforma tributária e do reajuste fiscal; e, a adoção do sistema de câmbio flutuante¹⁶².

Essas medidas expressavam um consenso crescente de que a implementação destas seriam necessárias para estabilizar a economia e reforçavam a noção aceita pela administração de que era necessário normalizar as relações com a comunidade financeira internacional e, portanto, seria diminuído o potencial de desacordo com o Fundo Monetário Internacional, que teve a tarefa de colocar em prática a política neoliberal para a América Latina mediante aplicação de fortes condicionalidades estruturais.

Em conformidade com o Plano Brady, o acordo com o FMI poderia anteceder o acordo com os bancos credores e, desde o início, as negociações se mostraram relativamente mais fáceis do que nos anos oitenta, embora persistissem as dificuldades internas. Nestas condições, em setembro de 1990, o governo recorre ao Fundo mediante uma Carta de Intenções, assinada pela Ministra Zélia Cardoso de Mello. O objetivo era obter do Fundo um acordo *stand by* no valor de US\$ 2 bilhões¹⁶³.

Na Carta de Intenções, segundo Arantes (2002, p.119), coloca-se em evidência, novamente, o combate à inflação e a reforma estrutural para a retomada do crescimento econômico e a completa integração do Brasil na economia internacional. Em relação à negociação da dívida externa, a Carta destaca o objetivo de alcançar um acordo duradouro com os bancos comerciais, capaz de atender “tanto às necessidades correntes de financiamento quanto ao elevado volume de endividamento externo que vem afetando de forma negativa o investimento e o crescimento econômico”. Outras propostas de políticas podem ser observadas na Tabela XVI, conforme segue:

¹⁶² Brum (2002)

Tabela XVI: Outros Ajustes Estruturais	
Políticas	Ajustes
Área Fiscal	Aumento dos impostos e medidas para ampliar a base tributária. Reforma administrativa com redução do número de ministérios, redução no número de funcionários (dispensa de 145 mil funcionários), leilões de imóveis e frota de veículos.
Política Monetária Restritiva	Desaceleração da demanda interna pela redução da liquidez, para conter a inflação, mediante política restritiva.
Ajuste das Finanças Públicas	Gerar superávit operacional do setor público de 2,4% do PIB em 1990, para reduzir o pagamento de juros e combater a inflação, principal causa da acentuação da pobreza segundo o governo.
Programa de Privatizações	Inclui 10 firmas dos setores petroquímico, siderúrgico e de fertilizantes orçadas em US\$ 15 bilhões líquidos. Tinha-se como objetivo o investimento na saúde e educação, além do resgate da dívida pública mantendo os compromissos com os credores.
Liberalização do Comércio Exterior e Liberalização dos Fluxos de Capital	Promover a extinção das práticas de câmbio múltiplo e as restrições cambiais.

De acordo com as medidas apresentadas na Carta, observa-se que a mesma expressava o caráter neoliberal de política econômica formuladas no Governo Collor. As diretrizes básicas do FMI passam a ser colocadas em prática no Brasil, de forma mais sistemática, a partir deste governo.¹⁶⁴ Entretanto, devido ao fracasso do Plano Collor I e a retomada dos índices inflacionários, o acordo com o organismo não é concretizado.

A retomada mais efetiva das negociações só ocorreu depois do Plano Collor II e da mudança de equipe econômica, que passou a ser dirigida por Marcílio Marques Moreira, que substituiu Zélia Cardoso de Mello em maio de 1991. De acordo com Chossudowsky (1999), a designação de Marcílio Marques Moreira para Ministro de Economia e Finanças foi bem-recebida pela administração dos Estados Unidos e pelas Instituições Financeiras Internacionais, pois enquanto embaixador em Washington, o então ministro desenvolvera estreito relacionamento pessoal com Michel Camdessus, do FMI, e com David Mulford, subsecretário do Tesouro dos Estados Unidos.

Á equipe foi composta também por Pedro Malan¹⁶⁵, consultor do BID e ex-diretor executivo do Banco Mundial. A associação de mais de dez anos de Malan com o grupo de

¹⁶³ Belluzzo *at al* (2002)

¹⁶⁴ No plano externo dois aspectos mereceram destaque. De um lado, alteram-se os termos de renegociação do débito antigo através da divulgação e aplicação inicial no México do Plano Baker. De outro, reabriu-se o mercado internacional de crédito voluntário através de aplicações em bolsas, colocação de bônus e *commercial papers* e alguma recuperação do investimento direto.

¹⁶⁵ Em substituição à Jorio Dauster, que havia declarado por designação de Collor, de modo pouco convincente que os pagamentos da dívida deveriam ser limitados à capacidade do Brasil de fazê-los. Assim, o grupo consultivo dos 22 bancos comerciais liderados pelo Citicorp vetou o acordo de empréstimo do FMI e instruiu os

Washington e os laços pessoais de Marques Moreira eram fatores significativos para a evolução das negociações da dívida do Brasil na segunda parte do governo Collor.

Em junho de 1991, o FMI enviou uma nova missão a Brasília, chefiada por José Fajgenbaum. A equipe, após observar as contas nacionais, declara que deveriam ser estabelecidas novas reformas macroeconômicas que implicariam emendas na Constituição, caso o Brasil quisesse fazer um novo acordo de empréstimo com o Fundo. Essa declaração causa agitação no Congresso brasileiro, com acusações ao FMI de intromissão nos assuntos internos do Estado. O presidente Collor exige então a substituição de Fajgenbaum na chefia da missão “por uma pessoa mais qualificada”. Segundo Chossudovsky (1999, p.174), foi “Uma vitória populista do presidente Collor [nessa batalha com o FMI], estampou o *New York Times*.”

De acordo com Oliveira (1993), inverteu-se a seqüência de prioridades da primeira fase da administração Collor na qual se intentou lograr ganhos antiinflacionários significativos para então passar à negociação externa. A fase Marcílio foi caracterizada pelo gradualismo no combate à inflação, para cujo sucesso, o acerto externo representava um dos ingredientes fundamentais.

Em dezembro de 1991, uma nova Carta de Intenções é assinada e entregue, pessoalmente pelo presidente Collor a Michel Camdessus, em uma reunião realizada durante a Conferência de Cúpula da América Latina, em Cartagena, Colômbia. Esta nova Carta reafirmava os termos da anterior e tinha como objetivo um novo acordo de empréstimo que totalizava US\$ 2,0 bilhões. Este novo acordo foi aprovado por Michel Camdessus após consultar o Secretário e o Vice-secretário do Tesouro norte-americano, Nicolas Brady e David Mulford, respectivamente, do governo do presidente Bush. A aprovação ficou caracterizada pela estratégia conciliatória de Marcílio Marques, para a qual o acordo com o FMI constituía uma peça importante, dada à precariedade das contas públicas e a incerteza quanto aos resultados a serem obtidos.

A política econômica adotada por Marcílio Marques Moreira apresentaria, contudo, limitações sérias. A estratégia de juros elevados, que assegurou um volumoso ingresso de recursos e conteve a demanda interna trouxe sérios problemas para a economia do país. A

bancos multilaterais a não garantirem dinheiro novo ao Brasil. O veto foi sancionado pelo G-7 em reunião realizada em Washington. A sanção causou irritação da Ministra Zélia Cardoso que na reunião do BID em Nagóia, Japão, em abril de 1991, acusou o G7 de usar de política desleal ao bloquear o crédito multilateral ao país, que de modo geral havia cumprido com as políticas pregadas criteriosamente pelo FMI.

forte entrada de capitais externos que passaram a compor as reservas do país (Vide Tabela XVII) e a liberação dos cruzados constituíram o principal fator de expansão da base monetária, secundado pela liberação dos cruzados. Para tentar controlar o aumento de liquidez e com isso a inflação (que atingiu 1.200% em 1992), o governo foi obrigado a colocar maior volume de títulos no mercado, elevando a dívida pública e os encargos daí decorrentes. Com isso, a dívida mobiliária federal subiu em termos reais mais de 50% nos dois primeiros meses de 1992¹⁶⁶ e a dívida externa atingiu US\$ 93,0 bilhões no ano.

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1990	96,5	10,0	86,5
1991	93,0	9,4	83,6
1992	110,8	23,8	87,0
1993	114,3	32,2	82,1
1994	119,7	38,8	80,8

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

Apesar da crise estar aumentando, em julho de 1992, o governo brasileiro alcançou um acordo sobre a reestruturação da dívida externa. Entretanto, com a crise política que culminou no *impeachment* de Collor verificou-se uma deterioração da economia, obrigando a novo período de espera para a retomada das negociações com o FMI.

Em síntese, a estratégia do Governo Collor (1990-1991) era a normalização das relações com a comunidade financeira internacional e, portanto, diminuir o potencial de desacordo com o Fundo. Para tanto, adota unilateralmente políticas neoliberais nos moldes do *Consenso de Washington*. Somente depois de colocadas em prática tais políticas, o governo recorre ao Fundo mediante Carta de Intenções. Entretanto, devido ao fracasso do Plano Collor I e a retomada dos índices inflacionários resultou no não acordo. A retomada das negociações só ocorre com o Plano Collor II e com a mudança da equipe econômica, sendo enviada nova Carta de Intenções, reafirmando os termos da anterior. Este novo acordo é aprovado, entretanto com a crise política que culminou no *impeachment* de Collor verificou-se a deterioração do quadro econômico obrigado a novo período de espera para a retomada das negociações com o Fundo.

¹⁶⁶ Arantes (2002)

5.3.2 Governo Itamar Franco (1992-1994): Continuidade da Estratégia Neoliberal

No final de 1992, Itamar Franco assume a presidência. Dois compromissos principais marcaram a orientação do seu governo: resgatar a ética na administração pública e na política, além de preparar o país para a implantação de um plano de estabilização econômica, com possibilidade de sucesso. Inicialmente, o governo encontrou dificuldades políticas não obtendo êxito em formar um governo de ampla coalisão reunindo as forças políticas que se insurgiram contra Collor, como foi o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que preferiram o caminho da oposição com vistas às eleições gerais de 1994.

Segundo Brum (2002, p.479), as dificuldades no plano político decorriam também do despreparo do próprio presidente, da relativa fraqueza da equipe integrante do primeiro escalão do governo, especialmente na área econômica, que se refletiam em freqüentes mudanças no Ministério, da morosidade do Congresso em votar medidas, devido o foco estar centrado na instauração da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), do Orçamento, da pressão da sociedade e da mídia contra a corrupção e pela ética na política¹⁶⁷.

De acordo com Chossudowsky (1999, p.175), o despreparo do novo presidente ficou expresso quando este “prometeu aumentar os salários reais, abaixar os preços das tarifas públicas e modificar o programa de privatização, sem perceber que tinha as mãos atadas pelo acordo assinado com o FMI no ano anterior.” As declarações populistas de Itamar desagradaram tanto os credores quanto às elites nacionais. Assim, o FMI decidira ser muito mais rígido com o novo governo: a) dos três ministros da Fazenda indicados durante os primeiros sete meses do seu governo nenhum deles foi amigavelmente endossado pelo FMI, que, nesse meio tempo, enviara seus auditores para monitorar os progressos econômicos nos termos do acordo em vigor; b) as metas trimestrais para o déficit orçamentário não tinham sido atingidas (e não poderiam ser alcançadas sem emendas na Constituição). Apesar da reforma tributária ter sido aprovada no Congresso, como exigido pelo FMI, o programa foi considerado invalidado, a liberação das parcelas referentes ao empréstimo *stand by* foi suspensa e as negociações em torno da reforma econômica voltaram de novo à estaca zero.

¹⁶⁷ Cumpre ressaltar que vários parlamentares sofreram processo político e alguns, condenados, acabaram perdendo os respectivos mandatos.

Com a demissão de Eliseu Resende, terceiro ministro da Fazenda de Itamar¹⁶⁸, assume em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso, um respeitado intelectual e sociólogo. Em junho o então ministro lançou o Programa de Ação Imediata (PAI)¹⁶⁹, retirando o governo do imobilismo e sinalizando a orientação governamental a curto, médio e longo-prazos¹⁷⁰.

Em 28 de fevereiro de 1994 era anunciada a implantação do Plano de Estabilização Econômica, mais tarde rebatizado como Plano Real, conforme a designação da nova moeda¹⁷¹. Segundo Filgueiras (2000), a receita que compatibilizou, num primeiro momento, o combate à inflação com crescimento econômico e aumento do emprego decorreu dos seguintes pontos: abertura da economia às importações, com a queda das alíquotas do Imposto de Importação, iniciada no Governo Collor, e na sobrevalorização do Real frente ao Dólar, ambas permitindo um enorme crescimento das importações, peça chave para manter os preços estabilizados. Quanto à garantia do real forte, só foi possível com a quebra das barreiras à entrada de capitais estrangeiros no mercado financeiro, que atraídos pela política de juros altos formaram elevado nível de reservas cambiais.

Vale ressaltar que o fluxo de capitais que ingressaram no país foi de curto prazo, os quais possibilitaram aumento do volume de reservas ao longo do ano de 1993 e primeiro semestre de 1994. Os recursos de médio prazo eram formados, em especial, por capitais voláteis em busca de ganhos imediatos, mediante aplicações especulativas nos mercados financeiros e nas bolsas de valores¹⁷².

¹⁶⁸ Os outros dois foram Gustavo Krause e Paulo Haddad, que muito pouco fizeram pelo próprio espaço de tempo que tiveram.

¹⁶⁹ O programa continha diretrizes gerais de uma política radicalmente distinta podendo ser resumida nos seguintes pontos básicos: a) uma dura política de estabilização, baseada no combate rigoroso à inflação forçando-a a atingir níveis próximos as dos países desenvolvidos; b) reordenamento das contas públicas (federais, estaduais e municipais) através de cortes orçamentários e a efetivação de novas privatizações de empresas estatais; c) aprofundamento da abertura econômica e sua inserção na economia internacional; d) retomada do crescimento da economia brasileira; e) superação da situação de pobreza e miséria que atinge elevado contingente da população brasileira; e) manutenção da estabilidade política e garantia das liberdades, nos parâmetros da democracia.

¹⁷⁰ Cano (1999)

¹⁷¹ O Plano de Fernando Henrique, entre o seu anúncio (7 de dezembro de 1993) e o surgimento da nova moeda (julho de 1994), se constituiu em três fases sucessivas ao longo do tempo: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência do Valor (URV) e a instituição de uma nova moeda (o Real). Na primeira fase, de 07/12/93 a 28/02/94, o governo se preocupou em criar condições fiscais que previam um conjunto de medidas voltadas para o equilíbrio orçamentário com objetivo de combater o déficit público. A segunda fase do plano iniciou-se em março, com a criação da Unidade Real de Valor (URV), que serviu como indexador único da economia por um período de quatro meses (compreendido entre 1 de março e 30 de junho de 1994). A fase final do plano, ocorrida com a introdução da nova moeda a partir de primeiro de julho, se constituiu na transformação da URV em Real, quando ela então valia CR\$ 2.750,00, cuja conversão foi feita na proporção de URV 1 = R\$ 1.

¹⁷² Os capitais garantiam 18 meses de importações, quando consideradas as médias mensais dos 12 meses anteriores a julho de 1994, atingindo, em junho de 1994, US\$ 40,5 bilhões, sendo que 70% desse montante foram acumulados durante a gestão de Cardoso no Ministério da Fazenda.

Entre dezembro de 1993 e abril de 1994, era renegociada parte da dívida externa mediante acordo firmado entre o Brasil e os bancos comerciais. Em linhas gerais, o acordo de reescalonamento da dívida externa deu-se nos parâmetros do *Plano Brady*¹⁷³. Tal plano implicava uma redução do valor da dívida vinculado à adoção de programas de reformas e à proteção adicional aos bancos comerciais por futuras perdas em decorrência da redução da dívida. Fica expressa, portanto, uma importante condição imposta no processo de renegociação da dívida externa: a utilização dos bônus da dívida no processo de privatizações.

No plano externo, com a dívida renegociada e a aparente recuperação da credibilidade do país, e no plano interno, com o controle inflacionário e o conseqüente incremento da disponibilidade de crédito, que condicionou um crescimento de 4% no PIB no primeiro semestre de 1994 permitindo que se elevasse para pouco menos de 6% no segundo¹⁷⁴, verificase um novo modelo econômico. Assim, sob clima de expectativa e esperança de um novo milagre brasileiro, são realizadas, em outubro de 1994, novas eleições presidenciais.

A consistência técnica do Plano Real, a estratégia de sua implantação, o sucesso no seu principal objetivo de por fim à alta inflação e a força da mídia resgataram a confiança e a esperança da população. Nesse momento de expectativas surge como candidato à presidência, Fernando Henrique Cardoso, o qual é eleito ainda no primeiro turno com 54,3% dos votos válidos. O novo presidente assumiu o cargo em primeiro de janeiro de 1995, para um mandato de quatro anos (1995-1998).

Em resumo, Itamar Franco (1992-1994) assumiu o governo num momento de forte instabilidade política, sem grande apoio popular e com uma maioria frágil no Congresso. Na

¹⁷³ De acordo com Cerqueira (1996), o acordo da dívida externa representou a troca da dívida do setor público por seis bônus emitidos pelo governo brasileiro: a) Bônus de Desconto (*Discount Bond*): no valor de US\$ 7,3 bilhões, prazo de amortização de trinta anos, com pagamento único do final do último ano: taxa de juros: libor de seis meses mais 1% ao ano; a troca da dívida antiga pelo *Discount bond* se deu mediante desconto de 35% sobre seu valor de face; b) Bônus ao Par (*Par Bond*), no valor de US\$ 10,5 bilhões; taxa de juros crescente iniciando com 4%, no primeiro ano, até atingir 6% no sétimo ano, prevalecendo tal taxa até o final do prazo; trinta anos de prazo para pagamento; c) Bônus de Redução Temporária de Juros (*Front-Loaded Interest Reduction Bond*), no valor de US\$ 1,7 bilhões; prazo de amortização de quinze anos, com nove de carência e treze parcelas semestrais iguais; taxa crescente de juros iniciando com 4%, atingindo 5% no quinto e sexto anos, passando a ser libor mais 13/16 de 1% ao ano; d) Bônus de Capitalização (*Front, Loaded Interest Reduction with Capitalisations Bond, "C" Bond*) no valor de US\$ 7,9 bilhões; prazo de amortização vinte anos, com dez de carência e pagamento de 21 parcelas semestrais iguais; taxa de juros crescente iniciando a 4% e chegando a 8% a partir do sétimo ano; e) Bônus de conversão da Dívida (*Debt Conversion Bond*), no valor de US\$ 8,5 bilhões; taxa de juros, libor de seis meses mais 7/8 de 1% ao ano; prazo de amortização de dezoito anos com dez de carência e pagamento em dezessete parcelas semestrais iguais; f) Bônus de Dinheiro Novo (*New Money Bond*), no valor de US\$ 2,3 bilhões; prazo de amortização de quinze anos, com sete de carência e pagamento em dezessete parcelas semestrais iguais; taxa de juros, libor de 6 meses mais 7/8 de 1% ao ano. Em decorrência do acordo o Banco Central, deixou de figurar como responsável pela dívida, passando a responsabilidade para a União.

¹⁷⁴ Baumann *at al* (1999)

tentativa de reverter a crise política e social faz declarações populistas, que desagradaram os credores, às elites nacionais, bem como o FMI, que passa a ser muito mais rígido com o governo, reduzindo quaisquer possibilidades de acordo com o país. Entretanto, deu início ao Plano Real que tinha em sua essência vários preceitos do *Consenso de Washington*, recebendo assim, apoio dos emprestadores internacionais.

5.3.2 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Reformas Estruturais Ampliadas

O novo governo, encabeçado por Fernando Henrique Cardoso, tinha como propósito, retirar o país da crise que durava mais de uma década, reordenar a vida do país, lançar as bases de um novo ciclo histórico e criar as condições para uma nova etapa de desenvolvimento nacional baseado na continuidade do Plano Real.

De modo geral, o plano arquitetado ainda no governo Itamar Franco, teve como objetivo, o equilíbrio das finanças públicas, com um combate direto à inflação através da paridade com o dólar, medidas de arrocho monetário, altas taxas de juros, arrocho fiscal e salarial que reduziram drasticamente a inflação (atingindo uma média de 1,2% ao mês). No entanto, essas medidas, combinadas com a continuidade da abertura comercial indiscriminada, o crescimento das dívidas interna e externa, conduziram à uma queda no crescimento do PIB, ao aumento da vulnerabilidade externa do país e o agravamento das condições de vida dos trabalhadores em decorrência da recessão e do desemprego.

A balança comercial, que era superavitária em US\$ 10,440 bilhões em 1994, passou a deficitária em 1995 num montante de US\$ 3,158 bilhões, chegando, a 1997, com um déficit de US\$ 8,357 bilhões. Segundo Balaban (2001), essa posição deficitária nunca foi considerada como um problema pelas autoridades econômicas oficiais.

“Muito pelo contrário, segundo elas, os mesmos seriam financiados, com relativa tranquilidade, pela entrada dos capitais estrangeiros (de curto e médio prazos), através de empréstimos, investimentos diretos e em carteira (ações, títulos do Governo etc); que possibilitariam inclusive ao longo do tempo, o crescimento das reservas em poder do Banco Central, o que se concretizou a partir de 1994. Além disso, o processo de privatização em curso, com uma maior flexibilização para a participação de capitais estrangeiros constituíram um elemento essencial de toda essa política.”

Entre o período dezembro de 1994 e dezembro de 1995, observou-se aumento da dívida mobiliária federal (em títulos), passando de US\$ 72 bilhões para US\$ 112,014 bilhões, respectivamente, dificultando ainda mais o ajuste fiscal (ver Tabela XVIII).

Períodos	R\$ milhões	US\$ milhões	Dívida/PIB
1991	4,0	11,562	3,0
1992	164,0	36,403	9,4
1993	4,98	42,061	9,8
1994	61,78	72,942	13,4
1995	108,486	112,014	15,9
1996	176,173	169,822	21,9
1997	255,509	229,033	28,5
1998	323,860	268,118	34,6
1999	414,901	231,918	41,6
2000	518,315	264,527	45,4
2001*	620,589	267,449	49,8

2001*: Estimativa

Fonte: Arantes (2001, p.167)

A dívida externa saltou de US\$ 119,7 bilhões em 1994, para US\$ 129 bilhões em 1995, conforme é observado na Tabela XIX.

Períodos	Dívida Externa Bruta	Reservas	Dívida Externa Líquida
1995	129,3	51,8	77,4
1996	144,1	60,1	83,9
1997	199,99	52,1	147,89
1998	223,79	44,5	179,29
1999	225,90	36,3	189,60

Fonte: Vasconcelos (1999, p.196)

A crise mexicana provocou acentuada fuga de capitais especulativos¹⁷⁵ do Brasil, que anteriormente havia atraído grande volume de capitais através de elevadas taxas de juros. As reservas internacionais do país, que eram de US\$ 43 bilhões no início da nova moeda (julho de 1994), caíram, sistematicamente, principalmente nos meses de março e abril de 1995, atingindo o montante de US\$ 31,9 bilhões, uma redução de 25,8% em nove meses¹⁷⁶.

¹⁷⁵ utilizados para equilibrar o balanço de pagamentos, que passava a depender cada vez mais de reservas cambiais.

¹⁷⁶ Ressalta-se, ainda, que a fuga de capitais especulativos culminou na desvalorização do Real, com mudança da banda cambial informal de R\$ 0,82 – R\$ 0,86 para uma banda formalizada pelo Banco Central de R\$ 0,88 – R\$ 0,93 e, logo depois, para R\$ 0,91 – R\$ 0,99. Contudo, essa providência causou mais fuga de capitais, agravando o problema em vez de resolvê-lo.

As reservas voltaram a crescer somente após a adoção de uma série de medidas paralelas à elevação das taxas de juros, tais como: elevação dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais no Banco Central, redução nos prazos dos consórcios e do número de prestações nas compras a prazo, elevação das alíquotas do Imposto de Importação, incentivos à exportação e a entrada de capitais especulativos através da redução do IOF, a imposição de cotas de importação de automóveis. Impôs ainda, medidas na área fiscal: novos cortes no orçamento no valor de R\$ 9,5 bilhões, mudança na data de pagamento dos funcionários públicos, redução no custeio das empresas estatais e dos bancos federais e, no anúncio da inclusão da Companhia Vale do Rio Doce, no programa de privatização¹⁷⁷.

Nesse novo cenário, de globalização financeira e hegemonia liberal, os mercados emergentes, no plano interno, tiveram que desregulamentar as atividades econômicas para permitir a participação dos capitais privados nacionais e estrangeiros, privatizar suas empresas estatais e realizar reformas estruturais, de caráter liberal: previdência social, administrativa e trabalhista.

Essa agenda, sistematizada pelo *Consenso de Washington*, completou-se com a adoção de planos de estabilização calcados numa estratégia de abertura econômica, de sobrevalorização de suas moedas, ancoradas direta ou indiretamente ao dólar, e com o acúmulo de reservas, estas últimas atingindo em 1995 US\$ 51,8 bilhões, apesar do déficit crescente na balança comercial e de serviços, o nível de reservas manteve-se até setembro de 1997.

A partir do segundo trimestre de 1996, verifica-se uma retomada mais consistente da atividade econômica com taxa de crescimento do PIB (positiva em 2,7%aa) apesar de bem inferior ao crescimento observado em 1995 (4,2%). Com os primeiros sinais de recuperação no primeiro trimestre de 1996, e tendo em vista, principalmente, as eleições municipais, o Governo saiu a campo numa ofensiva de *marketing*, afirmando que tinha chegado a hora do crescimento, do início de um novo ciclo de desenvolvimento auto-sustentado, apoiado na definitiva estabilização dos preços.

Entretanto, para os observadores mais críticos da economia, esse desejo estava longe de se concretizar. Para tal conclusão, estavam fundados na seguinte observação: os elementos fundamentais do Plano, que seguravam a inflação em níveis baixos, continuavam colocando o país numa armadilha que contrapunha, de um lado inflação reduzida, com estagnação

¹⁷⁷ Filgueiras (2000)

econômica ou crescimento medíocre e elevados níveis de desemprego, e, de outro, crescimento mais elevado, mas com risco de uma crise cambial.

Assim, com o aumento no ritmo de atividades, a partir do segundo semestre de 1996, os déficits na balança comercial retornaram de forma vigorosa. De praticamente um equilíbrio do primeiro semestre, superávit acumulado de US\$ 1 milhão, o país passou a deficitário em US\$ 5,5 bilhões no segundo semestre, financiado por reservas internacionais na casa dos US\$ 60 bilhões¹⁷⁸.

A partir de julho de 1997, ocorre uma nova inflexão no ritmo das atividades, inaugurando mais um momento recessivo da economia, agora decorrente da Crise da Ásia¹⁷⁹.

De acordo com Cano (2002), a crise teve como consequência uma nova aceleração da fuga de capitais do Brasil; as reservas do país que haviam atingido US\$ 63 bilhões em agosto despencaram, principalmente, a partir de outubro, chegando a US\$ 52 bilhões no final do ano, retornando, praticamente ao nível de 1995. Para evitar a fuga de capitais, o governo brasileiro elevou as taxas de juros para 43% ao ano (outubro de 1997), e decretou um novo pacote econômico denominado Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade, com 51 itens¹⁸⁰. Via-se, mais uma vez a intenção de buscar um novo regime fiscal, anunciado desde o início do plano, em dezembro de 1993, porém nunca atingido em sua plenitude. Esta situação provoca o crescimento acelerado da dívida pública, ampliando a fragilidade financeira em todas as esferas de governo.

Na conjuntura da crise asiática, as medidas tomadas pelo governo brasileiro, principalmente a elevação da taxa de juros, no momento em que eram concedidos empréstimos do FMI aos países asiáticos, tranqüilizaram momentaneamente o capital financeiro, revertendo mais uma vez o fluxo negativo de capitais, que começou a retornar logo em seguida. Assim, a partir de janeiro de 1998, as reservas voltam a crescer, atingindo quase US\$ 75 bilhões considerando-se o recebimento da primeira parcela da Telebrás em agosto, véspera da crise russa¹⁸¹.

¹⁷⁸ Filgueiras (2000)

¹⁷⁹ surgida entre outros fatores, em decorrência de uma rápida expansão dos créditos externos, em particular os de curto prazo. Ela teve forte impacto na América Latina, e, em particular no Brasil, com a retração de capitais.

¹⁸⁰ Destacam-se entre as medidas anunciadas: no âmbito das despesas, a demissão de 33 mil funcionários públicos não estáveis da União; a suspensão do reajuste salarial do funcionalismo público; redução de 15% dos gastos em atividades e o corte de 6% no valor dos projetos de investimento, ambos para 1998. Do lado das receitas: aumentava-se a alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) em 10% e a redução das deduções, a elevação dos preços dos derivados do petróleo e álcool. Estes ajustes deveriam render R\$ 20 bilhões para os cofres do governo.

¹⁸¹ Averbug (2000)

Em meados de 1998, a crise atinge a Rússia que desvaloriza o Rublo e decreta uma moratória unilateral, em agosto do mesmo ano. Novamente, vê-se a instabilidade dos mercados financeiros internacionais, que colocaram novamente em xeque a estratégia do Governo e pioraram ainda mais as condições macroeconômicas do país.

Nesse contexto, o Brasil registra uma queda nas reservas do país. Do total de US\$ 70,2 bilhões registrados em agosto, caíram em fins de setembro para US\$ 45,8 bilhões, para cerca de US\$ 42,5 bilhões em fins de outubro chegando a US\$ 40 bilhões em novembro de 1998. Esse montante representava US\$ 20 bilhões a menos do que o necessário para fechar as contas externas do ano. Essa situação, atrelada ao crescimento do déficit público explicitou uma trajetória negativa da economia, com a virtual incapacidade do país em cumprir seus compromissos internacionais.

Assim, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, o país se viu obrigado a retornar ao Fundo Monetário Internacional, embora só tenha divulgado o acordo com a instituição dias após as eleições. Os motivos que levaram o país a um novo encontro com o FMI foram os mesmos do início da década de 1980: estrangulamento externo e ameaça de uma crise cambial, com todas as conseqüências daí advindas, inclusive uma eventual moratória.

Nesta situação, é encaminhada, em 13 de novembro de 1998, nova Carta de Intenção solicitando ao Fundo um empréstimo de US\$ 18,023 bilhões na forma de um empréstimo *stand by*, com prazo de 36 meses¹⁸². Juntamente com a Carta, é encaminhado em anexo um Memorando de Política Econômica (MPE) e seguido de um Memorando Técnico de Entendimentos (MTE)¹⁸³. No MTE o país se compromete em realizar seis avaliações em conjunto com o Fundo (entretanto acabaram por se concretizar sete avaliações). Assim, analisando as negociações estabelecidas no MTE pode-se identificar metas quantitativas que, por sua vez, foram divididas em Metas Fiscais, Metas do Setor Externo e Metas Monetárias. Além disso, o cumprimento destas asseguraria a liberação de recursos nos termos da *Supplemental Reserve Facility* (SRF).

Na Meta Fiscal destacam-se:

¹⁸² Arantes (2002)

¹⁸³ MTE: estabelece os critérios específicos de desempenho as metas indicativas e os pressupostos a serem aplicados no âmbito do arranjo para o Brasil além de detalhar alguns dados diários específicos que as autoridades brasileiras fornecerão à equipe técnica do Fundo. O MTE apresenta ainda os aspectos técnicos subjacentes aos planos do governo conforme discutidos no Memorando de Política Econômica (MPE) encaminhado separadamente. Até agosto de 2001, foram assinados entre o Brasil e o FMI, sete MTEs e o conteúdo, na íntegra, está disponível no site do Ministério da Fazenda <www.fazenda.gov.br>.

- a) critérios de desempenho para as necessidades de Financiamento do Setor Público: constituem as metas de cumprimento obrigatório, sob pena de suspensão da liberação das tranches (parcelas do empréstimo), além do desgaste na credibilidade da política econômica; as principais metas obrigatórias são o resultado primário do setor público consolidado, teto para a dívida externa, piso para as reservas internacionais e proibição do Banco Central de atuar no mercado futuro e a termo de câmbio;
- b) metas indicativas: sinalizam a consistência do programa, apresentando o efeito das medidas adotadas no programa sobre as diversas variáveis do sistema econômico; as principais são a dívida líquida do setor público consolidado e as metas monetárias;
- c) parâmetros estruturais: contemplam políticas a serem desenvolvidas com prazos e predeterminados (Ver anexo II)¹⁸⁴.

No Memorando de Política Econômica, anexo à Carta, o Governo comprometeu-se com rígidas políticas monetária e fiscal. Esta última, colocada com maior ênfase, conforme segue: a) gerar *superávits primários* como porcentagem do PIB equivalentes a 2,2% para 1999, 2,8% em 2000 e 3,0% em 2001¹⁸⁵; b) *dívida pública*: manter em torno de 50% do PIB; c) *taxa de juros*: alteração com consulta prévia ao FMI; d) *câmbio*: manter o regime que era seguido (bandas com alargamento gradativo), meta descumprida devido à crise; e) *rigidez na política monetária*: limites (não definidos) de emissão monetária, promessa de reduzir os depósitos compulsórios dos bancos junto ao Banco Central, e uma meta prioritária, manter a inflação baixa. As metas estabelecidas para o triênio foram 16,8% para 1999 e 6,5% e 5,2% para os dois anos seguintes, reformulada a de 1999 para 12%; f) *acelerar as privatizações*: meta de R\$ 25,7 bilhões (reduzida em julho para 13,2), nela agendadas empresas de eletricidade, saneamento, o Instituto de Resseguros do Brasil e bancos públicos. Estes deveriam ser reduzidos de 34 para 11, e sua participação nos depósitos do sistema bancário, em dois terços; g) *dívida externa pública de curto prazo*: ampliá-la, no máximo de 6,0 para US\$ 10,0 bilhões; e h) implementar *reformas para flexibilizar o mercado de trabalho*, no sistema tributário e estendendo para o sistema financeiro.

Adicionalmente, o Governo se comprometeu a não impor controles às saídas de capital, abdicando de criar mecanismos para interromper a queda de reservas, enquanto

¹⁸⁴ Disponível em: <www.fazenda.gov.br/portugues/document/arquivos/ajuste/financeiro.exe>. Acesso em 05 de mar. 2002.

¹⁸⁵ As metas foram revistas em março de 1999, para, respectivamente, 3,1/3,25/3,35 com corte dos gastos em todos os setores.

estivesse em vigor o contrato com os organismos internacionais. Por fim, o Memorando destaca a importância em realizar mudanças fundamentais no gerenciamento de suas finanças, que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa deveria garantir a solvência fiscal estabelecendo critérios prudentes para o endividamento público, além de proibir quaisquer novos refinanciamentos, pelo governo federal, da dívida estadual e municipal. É a lei do ajuste fiscal para os estados e municípios sugerida pelo FMI¹⁸⁶.

Os estados e municípios deveriam contribuir nessa nova proposta de ajuste fiscal, com uma mudança no seu resultado primário consolidado: de um déficit estimado em 0,4%, em 1999 deveriam criar um superávit de 0,5% do PIB em 2000 e 2001. Desta maneira, os *superávits* propostos nas metas acertadas seriam atingidos. O resultado dos superávits fiscais foi a queda do investimento produtivo e de gastos com o serviço público, agravando a recessão e o desmonte do serviço público.

Os objetivos dessa política, mais uma vez, foram os mesmos de sempre: de um lado, conseguir superávits primários nas contas públicas e, de outro, reduzir o nível de atividade econômica buscando uma redução dos déficits na balança comercial, através da diminuição das importações e do incitamento às exportações. Tudo isso para tentar demonstrar ao capital financeiro internacional a capacidade do país em pagar suas dívidas externa e interna.

Além das metas fixadas pelo Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), um dos principais pontos do acordo foi o compromisso do país controlar o déficit nominal, em 1999, a 4,7% do PIB, aproximadamente R\$ 42 bilhões. Isso implicaria na limitação de gastos com juros da dívida, deixando o Governo em dificuldades para manter as reservas, com novo aumento da taxa de juros, sob pena de descumprir o acordo com Fundo. Ademais, Filgueiras (2000) destaca que o Governo se comprometeu ainda com os seguintes pontos:

- a) as reservas não poderiam cair abaixo de US\$ 20 bilhões líquidos, o total de reservas, excluindo as parcelas do empréstimo já adiantadas, devendo-se informar ao Fundo, diariamente, o seu valor;
- b) o déficit nominal, em 1998, deveria ficar em R\$ 72,8 bilhões, reduzindo-se para R\$ 42,6 bilhões em 1999;
- c) o déficit em transações correntes, para 1998, deveria atingir 4,2% do PIB;

¹⁸⁶ A lei, segundo Cano (2000), estabelece medidas severas para o não cumprimento das metas para os gastos públicos, excluindo desta limitação os compromissos com a dívida. Na hipótese de governos estaduais ou municipais não pagarem as parcelas de suas dívidas com a União, esta passará a reter os recursos fiscais transferíveis àqueles; projeto de lei sobre responsabilidade fiscal que proíbe o governo federal de refinarciar as dívidas dos estados e municípios.

- d) a liberação da segunda parcela do FMI, em fevereiro de 1999, estaria condicionada a aprovação do ajuste fiscal pelo Congresso; e
- e) durante o período de vigência do acordo, o país teria de demonstrar, por seis vezes, que estaria cumprindo o que prometeu: condição essencial para a liberação dos recursos acordados.

De acordo com Balaban (2001), no que se refere ao primeiro item, o estabelecimento do piso pode ser explicado por razões de política interna do Fundo. Seus dirigentes quiseram se defender da acusação, por parte, principalmente, de setores do congresso dos EUA, de que o dinheiro do FMI serviria apenas para garantir aos bancos credores a entrada dos recursos da instituição para liquidar seus créditos, como teriam feito recentemente em alguns países da Ásia. Com esse piso, o Fundo pretendia ter uma cláusula automática de *stop-loss*, no caso de uma acelerada perda de reservas pelo Brasil. Se as reservas caíssem ao valor estabelecido, haveria a necessidade de novas negociações e provavelmente o Brasil teria que abandonar a política de taxas de câmbio fixas.

Depois de encaminhada a proposta de Política de Ajuste Econômica (PEF) pelo governo brasileiro foi anunciado um pacote de empréstimos internacionais no montante de US\$ 41,5 bilhões, sendo US\$ 18 bilhões do FMI, US\$ 4,5 bilhões do BIRD, US\$ 4,5 bilhões do BID e US\$ 14,5 bilhões coordenados pelo BIS e o monitoramento iria até 2001¹⁸⁷. O montante disponibilizado evidenciou a importância da economia brasileira no cenário internacional, pois o valor disponibilizado foi muito superior às expectativas. Ficou estabelecido ainda que todos os contratos assinados pelo Governo brasileiro, com essas fontes de financiamento, seguirão as metas estabelecidas com o FMI e sob sua avaliação¹⁸⁸.

Segundo Filgueiras (2000), no caso dos recursos do FMI, foram dois os tipos de empréstimos: um financiamento tradicional (tipo *stand by*), de US\$ 5,4 bilhões, com carência de cinco anos para pagamento e juros de 4,25% ao ano; e uma outra linha de crédito, considerada de emergência, de US\$ 12,6 bilhões, com prazo de 18 meses (prorrogável por mais 12) e juros anuais de 7,25%. Com a liberação da primeira parcela do empréstimo pelo

¹⁸⁷ Cano (2000)

¹⁸⁸ No primeiro ano do programa apoiado pelo arranjo o Brasil realizaria seis avaliações em conjunto com o Fundo. A primeira avaliação seria concluída até 28 de fevereiro de 1999; a conclusão da primeira avaliação disponibilizaria ao Brasil a segunda parcela nos termos da SRF (Supplemental Reserve Facility). Uma segunda avaliação seria concluída até 31 de maio de 1999. Nesta data, seriam estabelecidos critérios de desempenho para setembro de 1999 e dezembro de 1999. A terceira avaliação deveria ser concluída até 31 de maio de 1999 porém não antes de 1º de março de 1999 tornaria disponível ao Brasil a terceira parcela da SRF.

FMI, em novembro, equivalente a US\$ 9,4 bilhões, fizeram com que as reservas atingissem US\$ 44 bilhões em dezembro de 1998¹⁸⁹.

Embora o acordo com as instituições multilaterais tenha sido concretizado, não evitou os efeitos da recessão refletindo na queda das reservas, que atingiram US\$ 34,5 bilhões nos últimos dias de março, e no agravamento da situação macroeconômica, dando continuidade à crise cambial desencadeada a partir da moratória Rússia¹⁹⁰.

A crise externa atrelada as dificuldades dos estados em pagarem suas dívidas com a União¹⁹¹ e as dificuldades em aprovar no Congresso Nacional as medidas referentes ao ajuste fiscal aumentaram a desconfiança do capital financeiro em relação ao cumprimento das metas de déficit públicos combinadas com o FMI¹⁹². Nessas circunstâncias, o Banco Central anunciou, em 12 de janeiro de 1999, a subida da banda cambial para R\$ 1,20/1,32; mas, o mercado reagiu para cima, ampliando a especulação contra o câmbio. A turbulência forçou a demissão do presidente do Banco Central, no dia 15 de janeiro, quando então foi instituído o câmbio flutuante.

A reação foi ainda maior, fazendo a taxa subir, atingindo 1,92 (28 de janeiro de 1999), R\$ 2,15 (3 de março de 1999), e, daí em diante, variar em torno de R\$ 1,80¹⁹³. Na corrida ao dólar, o Banco Central ofertou US\$ 11 bilhões na tentativa de segurar o câmbio. Entretanto, as perdas foram ainda maiores, a dívida interna, inicialmente em torno de US\$ 47 bilhões, atingiu aproximadamente US\$ 54 bilhões¹⁹⁴.

A intensa desvalorização cambial levou a uma renegociação do programa econômico com o FMI, através de nova Carta de Intenção (2ª Carta), encaminhada em março de 1999, no contexto do acordo *stand by* que havia sido acertado com a instituição em novembro de 1998. Com este novo acordo, foram realizadas outras quatro avaliações das metas acertadas no MTE

¹⁸⁹ Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em 10 abr. 2002. Acordos com o FMI.

¹⁹⁰ Adicionalmente, somou-se a essa dificuldade econômica algumas circunstâncias políticas, entre as quais, a antecipação do debate sucessório, impulsionado pela própria base parlamentar do Governo, com a disputa por espaços políticos na administração, dificultando uma ação mais articulada no Congresso levando à derrota da proposta do Governo em taxar os aposentados do setor público; a reação mais forte de alguns segmentos da sociedade civil contra a recessão, os juros altos e o desemprego e a posse dos governadores de oposição, em alguns dos estados mais importantes da Federação. Tudo isso desembocou, no começo de 1999, num quadro político muito mais complicado, em especial para se implementar medidas duras e impopulares reclamada pelo FMI e pelo capital financeiro internacional.

¹⁹¹ Explicitada pela moratória da dívida estadual decretada pelo governador de Minas Gerais, Itamar Franco, ironicamente, o antecessor de Cardoso na Presidência da República, período no qual foi arquitetado o Plano Real e a eleição de Cardoso.

¹⁹² Filgueiras (2000)

¹⁹³ Cumpre ressaltar que isso atingiu em cheio vários bancos, empresas e consumidores endividados em dólar além da parte dolarizada da dívida pública interna (cerca de US\$ 56 bilhões).

(Ver anexo II). Não apenas as metas quantitativas tornaram-se ultrapassadas com a desvalorização do real, mas também as próprias premissas que nortearam as negociações realizadas no último trimestre do ano passado. Os textos das revisões que se seguiram, continuaram a apontar para a necessidade do ajuste fiscal como forma de garantir, não apenas o ajuste das contas públicas, mas a regularidade no pagamento dos credores da dívida pública interna.

No Memorando de Política Econômica, encaminhado em anexo, destaca-se o motivo que levou o governo a abandonar a política de câmbio fixo para adotar a de câmbio flutuante¹⁹⁵. Com relação à mudança, o memorando registra que:

“O novo regime de câmbio flutuante exigirá uma nova âncora nominal para a política econômica. Política monetária, combinada com o fortalecimento do ajuste fiscal e uma política salarial firme no setor público, será fundamental para impedir o retorno da espiral inflacionária e assegurar uma rápida desaceleração da taxa de inflação, uma vez absorvido o impacto da desvalorização do real sobre os preços dos bens comercializáveis.”

Arantes (2002), afirma que com a adoção do novo sistema cambial, o governo pretendia sair de um déficit comercial de US\$ 6,4 bilhões em 1998 para um superávit próximo a US\$ 11 bilhões. No entanto, o país amargou um déficit de US\$ 7,69 bilhões em 1999. A desvalorização do real gerou impactos sobre a dívida pública externa e interna indexada ao dólar com um aumento de 11 para 53% do PIB.

Assim, na tentativa de reduzir a relação dívida/PIB, o governo decidiu colocar como meta atingir superávits primários do setor público consolidado de 3,1% do PIB em 1999, 3,25% em 2000 e 3,35% em 2001. Essa meta passa a ser fator decisivo na política do ajuste econômico do governo, objetivando assegurar o equilíbrio da economia e evitar a inflação. Outrossim, para poder cumpri-la, o governo teria que fazer cortes orçamentários crescentes com graves conseqüências econômicas e sociais para o país.

A política adotada pelo governo federal provocou graves conseqüências na economia. Somente no primeiro quadrimestre de 1999, as despesas com juros chegaram a R\$ 32 bilhões contra um valor de R\$ 21,1 bilhões no mesmo período do ano anterior, apresentando um crescimento de 53%. A dívida líquida do setor público subiu de R\$ 386 bilhões, 42% do PIB, para R\$ 467,8 bilhões, 51,9% do PIB até abril de 1999.

¹⁹⁴ Cano (2000)

¹⁹⁵ A questão foi muito polemizada, pois a sobrevalorização do real dificultava as exportações.

A partir de março de 2001, como reflexo de uma conjugação de fatores, tais como a desaceleração econômica dos Estados Unidos, Europa e Japão, ocorreu uma redução do fluxo de capitais para os países em desenvolvimento, como o Brasil. A nova situação reduziu os investimentos estrangeiros no país, além da crise na Argentina e da falta de energia¹⁹⁶, provocando sucessivas desvalorizações da moeda (chegando a 30%) comprometendo a produção das empresas e o crescimento do país. A medida adotada inicialmente para contornar a crise se deu através da emissão de títulos cambiais e venda de papel moeda no mercado, entretanto não surtiram efeito. Em seguida, as taxas de juros foram elevadas, chegando a 18,25% a.a., em junho de 2001.

Nesse contexto, a equipe econômica do Governo deu início (agosto de 2001) a uma nova negociação com o Fundo. Assim, em agosto de 2001 é assinada a 3ª Carta de Intenções dirigida ao FMI, solicitando um empréstimo, do tipo *stand by*, no montante de US\$ 15,650 bilhões e o cancelamento do acordo aprovado em dezembro de 1998. A liberação desse recurso teve caráter preventivo, prevendo o reforço das reservas internacionais e garantia contra novos ataques especulativos contra o real¹⁹⁷.

No Memorando de Política Econômica¹⁹⁸ anexo à Carta de Intenções é apresentado o desempenho da economia brasileira. Inicialmente, afirma-se na carta que os indicadores apontam para uma desaceleração da atividade econômica impactada por choques externos e internos temporários, reflexo da deterioração do ambiente externo e a crise energética que deverão ter efeitos negativos sobre o nível da atividade econômica e o balanço de pagamentos para o ano. Ao tentar explicar a crise de energia, o documento afirma que esta foi desencadeada pelos baixos níveis de precipitação, que afetaram a produção de energia, e, pelo quadro regulatório que não proporcionou incentivos suficientes para o investimento privado. Para sanar o problema estava previsto que o setor privado será responsável por mais de dois terços do investimento de R\$ 31 bilhões.

Quanto à necessidade de obtenção de recursos para o financiamento do balanço de pagamentos, o governo destaca a venda de ações de propriedade do governo no total de US\$

¹⁹⁶ A crise não ocorreu essencialmente pela falta de chuvas, mas sim pela falta de investimentos em geração e transmissão de energia. Esta crise comprovou o absurdo da política de privatização e do ajuste fiscal com o corte dos investimentos públicos.

¹⁹⁷ Conforme Almeida (2002), pela utilização desses recursos, o Brasil paga entre 4,5% e 5% de juros anuais por 25% do valor do empréstimo e 7,5% pelo restante.

¹⁹⁸ Disponível em: <www.fazenda.gov.br>.

3,8 bilhões, sendo US\$ 650 milhões provindo da venda de ações da Petrobrás. Além disso, apresenta que a dívida pública líquida atingirá 54% do PIB em 2001.

Com relação a dívida externa, o texto destaca que o valor de US\$ 239 bilhões (41,7% do PIB estimado) manteve-se no mesmo nível do final de 2000. Quanto ao desempenho da área fiscal, o texto apresenta que, em junho de 2001, o país cumpriu pelo 11º trimestre consecutivo, as metas programadas no atual SBA¹⁹⁹ para o resultado primário do setor público consolidado o qual atingiu R\$ 30,4 bilhões em junho, R\$ 8,9 bilhões (cerca de 0,8% do PIB estimado para o período) acima da meta programada para o fim de junho. O memorando afirma que o superávit primário atingiu 3,2% do PIB, refletindo a continuada contenção dos gastos, embora projete uma política fiscal ainda mais austera com a geração de *superávits* de 2,7% para 3,5% em 2002, assim como metas de 3,5% do PIB para 2003 e 2004.

Sobre as privatizações, o governo afirma que realizou leilões bem sucedidos de licenças para localização e avaliação de jazidas de petróleo e efetuou concessões de usinas hidrelétricas e de duas das três bandas de telefonia móvel que seriam vendidas no ano. O governo destaca ainda a continuidade com importantes reformas estruturais e institucionais, que deverão promover o fortalecimento da confiança do mercado e o financiamento do déficit em transações correntes. Este último, segundo o memorando, atingirá US\$ 26 bilhões em 2001. Todavia, o investimento direto estrangeiro (IDE) deverá cobrir 80% desse déficit. De acordo com o Memorando de Política Econômica fica claro o desequilíbrio das contas externas brasileiras e a dependência dos capitais externos para enfrentar a situação.

Em correspondência assinada pelo Ministro da Fazenda Pedro Mallan e o Presidente do Banco Central Armínio Fraga Neto, foi encaminhada, em 30 de novembro de 2001, uma 4ª Carta de Intenção novamente contendo em anexo um Memorando de Política Econômica (MPE) e com outro Memorando Técnico de Entendimentos (ver Anexo III). Esta tinha como objetivo a avaliação do programa *stand-by* (de 15 meses) acordado em agosto de 2001, destacar os progressos alcançados e, apresentar políticas adicionais e perspectivas para 2002²⁰⁰. O governo confirma ainda que adotará quaisquer medidas adicionais necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos acordados e que durante a vigência do Acordo as autoridades brasileiras continuarão o habitual e estreito diálogo mantido com o Fundo.

Na carta, o governo apresenta como medida para aumentar a eficiência da rolagem das dívidas e possível redução do custo de sua rolagem, a emissão de títulos indexados ao câmbio

¹⁹⁹ SBA: Sistema de Avaliação do acordo *stand by*.

em duas etapas: a) emissão de título denominado em moeda doméstica remunerada por taxa de juros pós-fixada e b) emissão de instrumento financeiro livre de risco cambial (*stripped foreign exchange insurance instrument*)²⁰¹. O governo planeja usar esse novo procedimento apenas para rolar a dívida indexada ao câmbio existente. Ademais, seria mantida a intenção de reduzir o número dessas operações, ao longo do tempo, conforme as condições de mercado permitam e de aumentar o estoque da dívida indexada ao câmbio apenas em circunstâncias extraordinárias.

Em agosto de 2002, o governo brasileiro solicita um acordo *stand-by* com o FMI, com prazo de 15 meses, no valor de DES 22.821 milhões, montante equivalente à cerca de US\$ 30 bilhões, dos quais US\$ 10 bilhões estariam no âmbito do Programa de Financiamento de Reserva Suplementar (SRF). Na Carta, o governo solicita ainda o cancelamento do Acordo *stand-by*, aprovado pela Diretoria Executiva do FMI, em 14 de setembro de 2001, com término programado para dezembro de 2002.

Juntamente com a Carta, segue em anexo um MTE que estabelece metas específicas (na forma de critérios de desempenho, metas indicativas e parâmetros estruturais) a serem cumpridas no âmbito do novo Acordo (Ver Anexo IV). Em relação às políticas delineadas no MPE, também anexado à carta, o Governo diz estar preparado para tomar quaisquer outras medidas de política que venham a ser necessárias para garantir a consecução dos objetivos estabelecidos no Memorando.

Este último acordo tinha como objetivo principal diminuir as incertezas no campo externo e reduzir a preocupação quanto à orientação da política macroeconômica após a eleição presidencial, facilitando assim a transição para o governo que assumirá a administração federal a partir de 2003²⁰².

A Diretoria Executiva do FMI, após concluir a primeira revisão do desempenho do Brasil no âmbito desse acordo *stand-by*, de agosto de 2002, e aprovado em setembro, permite ao Brasil sacar o equivalente a até DES 2,28 bilhões (cerca de US\$ 3,1 bilhões), dos quais 1,14 bilhão de DES (cerca de US\$ 1,5 bilhões) seriam nos termos SRF. O saldo de 18,26

²⁰⁰ Ver site <www.fazenda.gov.br>

²⁰¹ As medidas para tal mudança foram dispostas no MTE em anexo a carta.

²⁰² A Carta de Intenção (Ago/2002) informa que os candidatos líderes nas pesquisas de opinião já haviam recebido explicações sobre os elementos fundamentais do programa e se comprometeram a apoiar o Programa. O Memorando de Política Econômica e o Memorando Técnico de Entendimentos, ambos em anexo, serão distribuídos aos candidatos que lideram as pesquisas de opinião o mais breve possível.

bilhões de DES (aproximadamente US\$ 24,6 bilhões) fica disponível para saque ao longo de 2003, após concluídas as revisões.

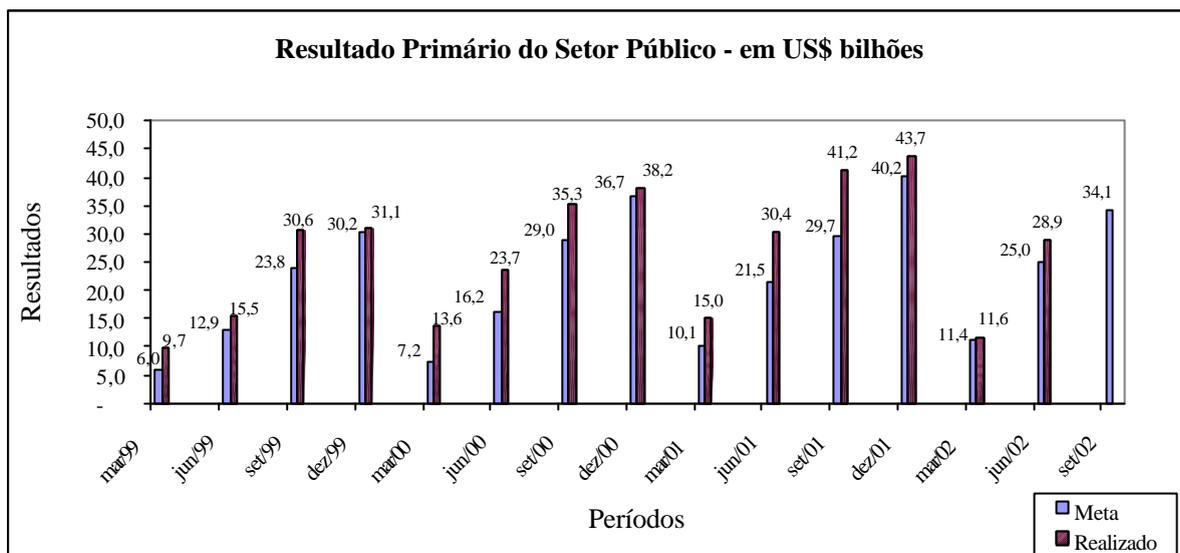
Em reunião com a Diretoria Executiva sobre o Brasil, Horst Köhler, Diretor Gerente e Presidente, fez a seguinte declaração correspondente à liberação dos recursos:

“O desempenho do Brasil no contexto do seu Acordo Stand-by com o Fundo foi, até o momento, exemplar e todos os critérios de desempenho e parâmetros estruturais foram alcançados. Com vistas a construir sobre esse sólido resultado e sobre o compromisso do Governo eleito de manter a solidez das políticas fiscais e monetárias dos anos recentes, o Fundo espera manter uma cooperação próxima e produtiva com as autoridades brasileiras na implementação de sua agenda de política no período à frente”.

Ao contrário do acordo firmado durante o Governo Itamar Franco, que havia equacionado o problema da dívida externa do país diretamente com os bancos privados²⁰³, sem o aval do FMI, nos anos 90, a ajuda financeira foi uma tentativa de proteger a economia brasileira a partir da crise russa, que poderia desembocar numa crise cambial aguda, com a decretação inevitável da moratória. Os acordos firmados, a partir de novembro de 1998, entre o Brasil e o FMI têm como ponto importante a ser destacado o cumprimento, pela primeira vez na história de seu relacionamento com aquela instituição, de todas as metas estabelecidas nos Memorandos Técnicos de Entendimento, não somente as metas fiscais, políticas prioritárias, mas também as metas denominadas parâmetros estruturais, conforme podemos observar no Gráfico I.

²⁰³ no âmbito do chamado “Plano Brady”, através da troca de títulos velhos por novos e com o alongamento dos prazos de pagamento e a redefinição das taxas de juros.

Gráfico I: Resultado Primário do Setor Público – em US\$ bilhões



Fonte: Ministério da Fazenda – Memorandos Técnicos de Entendimento

Site internet: Disponível em <www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimte.pdf>

Além disso, pesou nessa decisão de desembolso dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais, a defesa dos seus interesses no Brasil e o receio do agravamento da enorme instabilidade já presente, naquele momento, nos mercados financeiros, com ameaça de precipitação de uma recessão mundial, que vinha então se anunciando já há algum tempo.

Analisando as Cartas de Intenções fica evidente que o Fundo exerce forte influência na política doméstica brasileira, especialmente na aprovação de mudanças de natureza técnica. Entretanto, quanto à responsabilidade das crises, esta foi jogada exclusivamente sobre os países periféricos, com o FMI e o capital financeiro internacional, desconsiderando, completamente, as complexas circunstâncias que levaram à crise, reduzindo-as tão somente a erros de avaliação e da política econômica dos governos e à irresponsabilidade dos seus governantes.

Desse modo, desresponsabilizaram os Estados Unidos, que elevou a sua taxa de juros para poder financiar seus déficits fiscal e comercial. A atitude norte-americana fez com que os recursos financeiros disponíveis no mercado internacional desaparecessem, provocando além da redução dos níveis de atividade de sua economia, mas também de outros países, provocando uma recessão mundial (marcada pela queda nas exportações dos países periféricos deteriorando suas balanças comerciais e seus balanços de pagamentos).

Desconsideraram também a responsabilidade dos emprestadores (bancos privados dos países desenvolvidos) que tinham a obrigação, tal qual os dirigentes dos países periféricos de avaliarem corretamente a evolução da conjuntura mundial e os riscos nela envolvidos. É evidente que, todo e qualquer processo de endividamento e uma possível moratória dos agentes econômicos, tem no mínimo dois sujeitos responsáveis: o emprestador e o que toma emprestado. Segundo Balaban (2001), o fato é ainda mais evidente quando se trata de empréstimos internacionais, onde estão envolvidos governos, tomadores ou não de empréstimos.

Sob esta ótica, a argumentação do FMI para explicar a crise era, em resumo, a seguinte: os países periféricos estavam em dificuldades porque consumiam além de suas capacidades produtivas, obrigando-os a importar a diferença entre o consumo e produção; isso, por sua vez, implicava no endividamento externo, como forma de equilibrar os seus balanços de pagamentos.

Além disso, quando houvesse crises de confiança decorrentes dos desequilíbrios das contas nacionais, o FMI propunha-se a disponibilizar recursos, embora os acordos só seriam firmados caso os países aplicassem duríssimas condicionalidades que deveriam ser expressas nas cartas de intenções, contendo conjunto de metas referentes às taxas de inflação, déficit público, políticas de exportação e importação, taxas de juros e de câmbio, entre outras. Tudo isso devidamente monitorado por funcionários do Fundo, que deveriam auxiliar na adequação das políticas econômicas desses países aos parâmetros estabelecidos nos acordos, situação observada no Brasil, a partir do Governo Collor, embora de forma mais acentuada após a implantação do Plano Real no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Em síntese, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assume o país num ambiente cercado de expectativas no âmbito nacional e externo. No plano doméstico tem forte apoio da sociedade e do Congresso Nacional. No plano externo, em razão dos ajustes estruturais implementados conquista o apoio dos grandes emprestadores internacionais, especialmente do FMI, por ter visto sua política neoliberal implementada. Assim, quando observadas as crises sistêmicas no cenário internacional (iniciada com a crise do México, em seguida da Ásia e posteriormente Rússia e Brasil) o país recebeu recursos de curto prazo do FMI (principalmente com o acerto dos acordos *stand by*), embora tenha se submetido a duras condicionalidades que produziram o aumento da dívida pública e o agravamento social..

5.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Estudando a história do Brasil a partir da *Conferência de Bretton Woods* (1944), podemos observar que durante os diferentes governos foram mantidas relações com o FMI, oscilando entre momentos de conciliação e confrontação, gerando em certos momentos, maior ou menor disposição de concretizar os acordos com o organismo.

Analisando estes momentos, pôde-se concluir que o FMI, mesmo quando não houve acordos, exerceu papel de avalista para a obtenção de créditos dos bancos internacionais e de governos, portanto, sua participação esteve longe de ser meramente técnica, pois trata-se de um órgão que intermedia a execução de medidas de interesse do sistema financeiro internacional.

Ressalta-se, ainda, que os acordos assinados com o FMI só foram possíveis quando o governo brasileiro se submeteu às políticas ortodoxas do organismo e, quando não foram implementadas tais políticas, os recursos foram suspensos. Nos momentos de crise, sempre que se tentava adotar políticas que visassem o crescimento da economia e não a recessão, o Fundo não aceitava realizar acordos com o Brasil. Esta situação pode ser observada nos governos de Kubitschek, Goulart e Sarney.

Observando ainda os critérios das várias Cartas de Intenções encaminhadas ao FMI na década de noventa, comprova-se que este foi o período de maior intensidade nas relações com a instituição, que passa a impor duras condicionalidades ao Brasil.

O que chama a atenção neste período, é que o país pela primeira vez na história do relacionamento com este organismo cumpre praticamente todas as metas acertadas nos memorandos técnicos de entendimento em nome do desenvolvimento econômico. O resultado dessa política foi praticamente o desmonte do Estado brasileiro (marcado pelas privatizações), o agravamento da crise econômica e a continuidade do problema social.

Entretanto, a responsabilidade sobre o endividamento e o conseqüente agravamento da crise social não pode ser unicamente culpa dos agentes externos (FMI, Bancos Internacionais, G7, entre outros). Culpar unicamente estes agentes é tentar abrandar a responsabilidade dos países sobre as políticas de ajuste econômico e reformas econômicas necessárias. É evidente que todo e qualquer processo de endividamento e uma possível moratória (conforme observado no governo Sarney), é também responsabilidade dos governos e das elites, que se submetem às políticas impostas pelos agentes externos.

6 CONCLUSÃO

O estudo analisou as diversas fases do relacionamento entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944, que lançou as bases da cooperação entre as nações para a solução dos problemas monetários internacionais protegendo assim a economia global de colapsos devastadores como o ocorrido nos anos 30. Para tanto, tinham como meta um sistema monetário estável, caracterizado pela conversibilidade monetária baseada no padrão ouro dólar, pelo estabelecimento de taxas de câmbio fixas em relação ao dólar e pela extinção de práticas e restrições prejudiciais, sobretudo controles cambiais e desvalorizações monetárias competitivas. Essas políticas passaram a ser o principal objetivo do Fundo que teve sua estrutura organizada para cumprir três serviços básicos: supervisão econômica, assistência financeira e assistência técnica na área monetária e financeira.

Em especial a assistência financeira foi condicionada à participação relativa de cada país nos recursos da Instituição. Assim, desde o início, os países-membros com maior volume de recursos (quotas) no organismo, como os Estados Unidos da América (18,25%), tem direito a sacar maior volume de recursos. O Brasil, apesar de ser um dos maiores quotistas, possui participação de apenas 1,49%. As quotas, também passaram a determinar o número de votos de que cada país dispõe, atribuindo maior poder em questões de política econômica, especialmente aos EUA.

Posteriormente, foi criada outra modalidade, os acordos *stand by*, que permitem ao associado efetuar saques de recursos além do que sua quota permitiria, contanto que ficasse explícito suas intenções em termos de política econômica e se disponha a cumprir as condicionalidades da instituição, supervisionadas constantemente pela instituição.

As condicionalidades, ou seja, as exigências de políticas econômicas deveriam ser apresentadas nas Cartas de Intenções, e passaram a constituir um dos elementos essenciais para obtenção de recursos destinados a atenuar os problemas de balanço de pagamentos e facilitar o processo de ajuste internacional, muito embora, passaram a ter outro objetivo, o de garantir o cumprimento dos compromissos com os credores internacionais.

Analisando-se a história do FMI, observou-se três fases distintas de atuação dessa instituição no apoio aos países membros. Na primeira fase (1944-82), quando um país recorresse aos serviços do Fundo, eram estabelecidas como condicionalidades para a liberação dos recursos, a adoção de políticas recessivas que permitiam alcançar o equilíbrio no Balanço de Pagamentos pela ampliação das exportações e redução das importações. Para atingir o primeiro, era necessário reduzir a atividade industrial voltada para o mercado interno e para alcançar a segunda, era requerida a redução dos salários. Caracterizava-se, assim, um receituário ortodoxo e recessivo que em muitos casos, significou uma restrição ao crescimento dos países em desenvolvimento.

Nessa fase, em razão do acesso facilitado ao grande fluxo de capitais internacionais a taxas de juros baixas e a iniciativa de reconstrução da Europa (pós-Guerra), o FMI não teve papel de destaque no apoio financeiro aos países deficitários, porém, agiu como supervisor do sistema de paridade de Bretton Woods (criado para garantir a estabilidade cambial), no qual os países membros tinham de definir o valor de suas moedas em relação ao dólar norte-americano ou ao ouro e obter aprovação prévia do Fundo caso a paridade variasse acima dos 10% permitidos.

Entretanto, em 1971, o governo norte americano, devido a desvalorização do dólar e a decretação do fim da paridade do dólar com o ouro põem fim ao sistema, caracterizando o maior calote internacional e motivando o surgimento da I e II Crises do petróleo. Somada essa situação à elevação e flexibilização das taxas de juros e a liberação do fluxo de capitais, observou-se ainda, a ampliação da dívida externa dos países subdesenvolvidos, em especial dos países latino-americanos.

Na segunda fase (1983-89), esses fatos conduziram a uma alteração no papel do FMI, que passa a ter uma postura mais abrangente. Os créditos por sua vez, continuaram provindo de bancos comerciais, sobretudo norte-americanos, embora, o problema da dívida tenha passado a ser visto como uma ameaça ao sistema bancário e a estabilidade do sistema financeiro internacional. Para conter uma possível moratória dos países em desenvolvimento foram concedidos os empréstimos-ponte, mediante o aval do FMI.

As condicionalidades da Instituição, nesse momento, foram a remoção dos obstáculos ao livre fluxo do comércio e investimentos, a eliminação de práticas protecionistas e discriminatórias ao capital estrangeiro, realização de reformas dos sistemas financeiros internos e à sustentação de programas de conversão de dívidas em investimentos. Essas

medidas tinham como objetivo a geração de superávits no Balanço de Pagamentos e nas contas públicas para fazer frente aos serviços da dívida externa.

Outras iniciativas para restabelecer o equilíbrio externo das economias da América latina foram o Plano *Baker* (1983-1984) e o Plano *Brady* (1985-1989). Através do Plano *Baker*, os Estados Unidos e os organismos internacionais (Banco Mundial e o FMI) realizam a primeira revisão da dívida dos países em desenvolvimento, tendo como objetivo em seguida fortalecer o sistema econômico/financeiro dos devedores. Entretanto, o plano não teve sucesso, pois, apenas reafirmou a ortodoxia de que o problema da dívida era decorrente da escassez temporária de liquidez e reconhecia a importância do crescimento econômico como premissa básica para o pagamento do serviço da dívida externa.

No que refere-se ao Plano *Brady*, observou-se o desejo de reescalonamento do pagamento das dívidas antigas mediante concessão de novos créditos (especialmente dos países que compunham o Clube de Paris) e a ampliação dos prazos de pagamento, embora devessem ser cumpridas as condicionalidades ampliadas, bem mais rigorosas e combinadas com o desempenho macroeconômico. As medidas de ajuste ficaram mais claras nesse plano, cujas diretrizes de ajuste passaram a ser os parâmetros das cartas de intenções.

A situação de dependência e crise econômica nas contas externas de muitos países em desenvolvimento associada com a própria necessidade de expansão da base capitalista dos países desenvolvidos resultou em uma nova proposta para o sistema capitalista, chamado de *Consenso de Washington*.

A principal característica original desta iniciativa foi a ênfase dada as chamadas reformas estruturais do Estado, que visavam dar um novo tratamento à crise dos países subdesenvolvidos, porém, causaram uma série de crises sistêmicas na década seguinte.

Por fim, no início da última fase (década de 90), pôde-se observar um aumento de liquidez financeira, embora os credores só tivessem dispostos a liberar novos empréstimos caso estes fossem utilizados para liquidar os juros devidos sobre os débitos antigos, para evitar novas moratórias. Além disso, só concordaram em rolar as dívidas caso as nações devedoras aceitassem condicionalidades baseadas no Programa de Ajuste Econômico (PAE) do FMI, que pregava as reformas estruturais, sob a promessa de que o receituário neoliberal geraria equilíbrio nas contas externas e crescimento econômico. Configuram-se entre as principais políticas do PAE, as políticas de contenção salarial; restrições monetárias e

creditícias com juros altos, e outras, para fortalecer alguns setores mais críticos, tal como: ajuste fiscal para eliminação do déficit público.

De certa forma eram políticas semelhantes as da década de 80, porém, na essência, é que se via a distinção: a contenção salarial vinha mais para diminuir pressões nos custos públicos e empresariais; e elevação dos juros internos não era tanto para conter o investimento privado, mas para atrair a entrada do capital internacional, necessário para financiar o aumento das importações de bens e de serviços (especialmente do turismo) e o pagamento do serviço da dívida externa, compulsório pelos acordos de renegociação. O corte do gasto público tinha como propósito a diminuição do tamanho e da ação do Estado²⁰⁴.

A política de combate à inflação estaria complementada com a liberalização do comércio exterior, com a diminuição acentuada de barreiras administrativas, tarifárias e não tarifárias barateando duplamente as importações (pela política cambial, que ao contrário da anterior, baseada em desvalorizações para estimular as exportações, foi orientada para a valorização constituindo alavanca para estimular as importações) e, com isso, pressionando para baixo os preços dos produtos similares nacionais. Desta forma, a maioria dos novos ajustes dispensou o congelamento ou o controle de preços.

Além dessas medidas, eram necessárias outras reformas complementares, que trariam maior eficácia ao setor público e ao privado. De forma resumida esse conjunto de reformas consistiram de: a) drásticas reduções de tarifas e barreiras às importações (e às exportações); b) reformas financeiras; c) reformas tributárias e d) reformas da administração pública, as quais vinham sendo realizadas por diversos países a partir da década de 80, embora mais intensamente após o *Consenso de Washington*.

Mais especialmente no caso brasileiro, a histórica relação com o FMI iniciou em 1944, com a participação do país, na Conferência de Bretton Woods, através de uma delegação composta por Souza Costa (chefe de delegação e na época Ministro da Fazenda), Eugênio Gudin, Octávio de Bulhões e Roberto Campos. A partir dessa data, pôde-se verificar que diversos governos mantiveram relações com o FMI. Todavia, para analisar como ocorreram essas relações e o reflexo das políticas desse organismo sobre a economia brasileira, tomou-se como base de análise, a história do FMI e seus diversos momentos no cenário mundial.

²⁰⁴ Cano (2000)

A fase inicial se estendeu de 1944 a 1982, englobando os Governos Dutra, Vargas, Café Filho, Kubischek, Jânio Quadros, João Goulart e o Governo dos Militares (Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e uma parte do Governo Figueiredo).

Durante o governo Dutra, o país apresentava uma situação confortável no Balanço de Pagamentos, além de manter boas relações com os Estados Unidos, não necessitando de recursos do Fundo.

Com relação ao Governo Vargas, observou-se que este não era bem visto pelo governo norte-americano, principalmente por suas posições nacionalistas. Ao mesmo tempo, por ter o apoio da classe trabalhadora, Vargas jamais se submeteria as políticas do FMI, que serviu apenas de avalista para um empréstimo solicitado ao *Eximbank* para obras de infra-estrutura econômica.

O Governo Café Filho, apesar de aplicar uma política monetária contracionista, alinhada com o receituário do FMI, além de efetuar cortes nos gastos públicos, para conter um aumento da inflação e os déficits no BP, preferiu o não acordo, optando, em 1954, por recursos do *Federal Reserve Bank*, embora sob o aval do Fundo.

Entretanto, com a crise norte-americana, observou-se a deterioração nos termos de troca dos países exportadores de produtos primários, entre os quais o Brasil, nesse momento sob o Governo JK que apresenta considerável aumento da inflação, desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, bem como o aumento da dívida externa. Nessa situação, o país vê como alternativa firmar um acordo *stand by* com o Fundo, que exige a adoção de medidas ortodoxas tais como, liberalização das importações, corte nos gastos públicos, com eliminação dos subsídios e simplificação do sistema cambial.

Essas medidas colidiam com a plataforma de seu governo desenvolvimentista, provocando o rompimento das relações, em 1959, e a renovação do acordo firmado em 1958. A princípio o custo do não acordo foi pequeno, pois os recursos externos com o patrocínio dos Estados Unidos continuavam sendo concedidos à América Latina. Essa situação não durou muito tempo, e, sete meses depois o país voltou a negociar com o Fundo sob condições mais brandas, refletindo o desejo de atravessar a crise até a mudança de governo com a aplicação de um plano contracionista, sem entrar em conflito com a Instituição.

Assim, durante o governo Jânio Quadros, as relações com o Fundo melhoraram. Primeiro em razão da melhora no ambiente externo, que se encontrava favorável devido a nova ênfase dada para a América Latina com a Aliança para o Progresso, sob a administração

Kennedy. Segundo, porque Jânio Quadros implementou as políticas ortodoxas preconizadas pelo Fundo, tais como: corte nos gastos públicos, contenção monetária, controle do crédito. Além disso, desvalorizou em 100% o câmbio e efetuou uma reforma no modelo cambial. O governo preocupou-se também em não caracterizar tais medidas como sendo imposições do Fundo requerendo um acordo *stand by* somente após o anúncio da implementação de tais medidas, evitando-se assim o desgaste político.

Com a renúncia de Quadros, e a deflagração de uma crise sucessória, o apoio externo desapareceu. O acordo *stand by* não foi renovado em 1962 e a renegociação da dívida foi paralisada. Em seguida, para impressionar o Fundo foram efetuados cortes nos gastos públicos, nos subsídios do trigo e do petróleo e créditos reduzidos. Apesar dos esforços, a entrada de novos recursos cessou. Em seguida, devido a pressão dos sindicatos (por aumentos salariais) e com a implementação da lei de remessa de lucros as relações com os norte americanos se agravam.

Com o golpe militar, em 1964, assume Castelo Branco. O novo governo defende a aproximação do país com investidores estrangeiros, especialmente com os EUA e com os organismos internacionais. Para tanto, adotou medidas tais como: fim da estabilidade do emprego, política de redução salarial (mediante correção abaixo dos índices inflacionários), redução dos subsídios. Dessa forma o país consegue fechar um acordo de US\$ 120 milhões com o FMI, comprovando a concordância da instituição quanto ao Programa de Ajuste Econômico do Governo (PAEG).

Durante o Governo Geisel, é observada uma melhora no plano externo, com grande crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais, especialmente do euromercado, tornando menos importante um acordo do país com o Fundo. Entretanto, quando Geisel assumiu a presidência, os anos do milagre econômico haviam ficado para trás e o país começava a sofrer uma longa crise. No plano externo com a desvalorização do dólar e a não mais convertibilidade daquela moeda em ouro provocou a I Crise do Petróleo. Esta por sua vez, atingiu profundamente o Brasil que importava mais de 80% do que consumia. Na tentativa de enfrentar a crise, implanta o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), destacando o Estado como promotor do crescimento econômico. Para a concretização do Programa é redirecionada a poupança interna, evitando-se recorrer ao FMI.

Em 1979, sob o Governo Figueiredo, eclode a II Crise do Petróleo e o aumento das taxas de juros norte-americanas, provocando uma piora do quadro econômico brasileiro.

Nessa situação, o governo opta, em 1980, por frear o crescimento econômico através de um plano ortodoxo²⁰⁵, evitando-se recorrer ao Fundo na medida que o apelo poderia ter elevado custo político.

A segunda fase de relações do Brasil com o FMI inicia em 1982 e termina em 1989, englobando uma segunda fase do Governo Figueiredo e o Governo Sarney. Nessa fase, devido à moratória Mexicana observa-se uma ação defensiva dos credores em relação a outros países endividados. Para o Brasil, essa atitude refletiu na suspensão de novos empréstimos. Além do quadro mundial desfavorável, ampliam-se as dificuldades internas devido à ampliação dos gastos com a importação de petróleo e o pagamento de juros. Essa situação motivou o acerto de novos acordos com o FMI até o final do Governo Figueiredo.

Assim, para negociar com os bancos norte-americanos e com os demais bancos credores a participação do Fundo foi essencial. Além de permitir o aporte de recursos para o país, o Fundo mobilizou-se na atração de apoio da comunidade financeira internacional. O governo, a partir de então, passa a se submeter às políticas ortodoxas da instituição apesar das pressões políticas e da sociedade empresarial em favor de uma moratória. No plano externo, o FMI condicionou um acordo severo com relação aos salários. Em 1983, o Fundo declara que o Brasil não estava cumprindo satisfatoriamente o programa e cancela um empréstimo de US\$ 2 bilhões.

O Governo Sarney foi marcado pela decretação de duas moratórias externas: uma em fevereiro de 1987 e outra em julho de 1989. Nos dois momentos o Fundo respondeu com sanções, especialmente com o congelamento dos créditos.

De modo geral, as relações com o Fundo oscilaram entre momentos de conciliação e confrontação, gerando, em certos momentos, maior ou menor disposição de realizar acordos com o organismo. Na estratégia conciliatória, buscava-se conquistar maior credibilidade para o país, portanto, medidas de ajuste deveriam ser implementadas antes de um acordo; na estratégia de confronto, o acordo deveria ser firmado num segundo momento, ou seja, quando apresentado êxito nos combates inflacionários. Tanto a estratégia conciliatória como a de confronto não chegaram a funcionar, persistindo a resistência em cumprir o acordo. Isso revelou as dificuldades de um ajuste interno e não apenas as dificuldades inerentes às relações Brasil-FMI. Por fim, independente da estratégia adotada, o grau de flexibilidade do Fundo em

²⁰⁵ Entre as principais medidas tomadas destacam-se: o controle da expansão da base monetária e de crédito, corte nos investimentos estatais, aumento dos juros internos, além de medidas complementares como o corte nos subsídios às exportações e ampliação das restrições às importações.

relação ao desenho do programa de estabilização a ser implementado, apesar de continuar prevalecendo a metodologia de programação financeira do Fundo.

A terceira fase de relações com o FMI ocorre a partir da década de 90 e engloba os governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. O Governo Collor tinha, desde o início, como estratégia normalizar as relações com a comunidade financeira internacional e, diminuir o potencial de desacordo com o Fundo. Assim, num primeiro momento adotam-se políticas neoliberais nos moldes do *Consenso de Washington*, para em seguida recorrer ao Fundo. Entretanto, o fracasso do Plano Collor I e a retomada dos índices inflacionários, resulta no não acordo. Somente com a mudança da equipe econômica e com o Plano Collor II, as negociações são retomadas. O novo acordo é aprovado, porém, o *impeachment* de Collor e a persistência da crise econômica obrigam o país a novo período de congelamento das negociações com o FMI, assim permanecendo também durante o governo Itamar Franco.

O governo Fernando Henrique Cardoso, teve no plano doméstico, forte apoio da sociedade e do Congresso Nacional. No plano externo, face aos ajustes estruturais implementados, conquista o apoio dos grandes emprestadores internacionais, especialmente do FMI, devido especialmente a política neoliberal implementada.

Assim, quando ocorreram crises sistêmicas na década de noventa (com destaque para a crise do México, em 1994/95, Ásia, 1998/99, Rússia, em 1998/99), e com reflexo no Brasil, este recebeu recursos de curto prazo do Fundo, embora sob duras condicionalidades, as quais foram expressas nas cartas de intenções e materializadas num conjunto de metas referentes às taxas de inflação, déficit público, taxas de juros e de câmbio. Tudo isso, monitorado por funcionários do FMI e com adequação das políticas econômicas aos parâmetros defendidos pelo organismo. Portanto, uma das características marcantes do governo FHC foi à implementação de todas as políticas preconizadas pelo Fundo, inclusive com o cumprimento de praticamente todas as metas acertadas.

Além disso, no plano econômico foram observados prolongados déficits no Balanço de Pagamentos, elevada dependência de capitais externos e a respectiva fuga desses recursos. Portanto, um dos desafios a serem enfrentados pelo país é o de aumentar sua capacidade de auto-financiamento, o que requer maior esforço de poupança pública e privada, além da melhor utilização das divisas geradas pelas exportações. Para tanto, é necessário recuperar a eficácia das políticas macroeconômicas disciplinando os fluxos externos monetários e

financeiros. Todavia, observando-se os princípios democráticos (de justiça social e equilíbrio econômico).

Para finalizar, é imprescindível mencionar que este estudo não visou a produção de alternativas ao modelo e práticas do FMI, bem como de alternativas políticas aos países em desenvolvimento, em especial para o Brasil. Mas, a expectativa é que o estudo desenvolvido tenha contribuído para identificar pistas importantes que possam conduzir a produção de alternativas, em diferentes condições econômicas e políticas, para o país.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, A. **O FMI e a nova dependência Brasileira**. São Paulo: Omega, 2002.
- ARAÚJO, C. A. e FILHO, G. B. da S. **Mudanças de Regime no Câmbio Brasileiro**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 10 Ago. 2002.
- AVERBUG, A.; GIAMBIAGI, F. **A crise brasileira de 1998/1999 – Origens e Conseqüências**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 20 de Abr. 2002.
- BALABAN, D. S. **Brasil e Fundo Monetário Internacional: Uma análise das várias fases de seu relacionamento (entre 1945 e 2000) sob a luz dos jogos de dois níveis**. Dissertação de Mestrado. Brasília. UNB/DF, 2001.
- BATISTA JR., P. N. **Da Crise Internacional à Moratória Brasileira**. Rio de Janeiro: BNDES, 1986.
- BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 2 ed. Gráfica e Editora Peres Ltda. São Paulo: 1994.
- BAUMANN, R. & MUSSI, C. *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*. CEPAL: Unidad de Estudios Especiales. Santiago do Chile, 1999. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em 20 de abr. 2002.
- BECKER, L. S.; KESTRING, S.; SILVA, M. D. **Elaboração e apresentação de trabalhos de pesquisa**. Blumenau: Acadêmica, 1999. 77 p.
- BELLUZZO, L.G. e ALMEIDA, J. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BLUSTEIN, P. **Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- BOUGHTON, J. M. *La mundialización y a revolución silenciosa de los años ochenta*. Revista Finanzas & Desarrollo, mar. 2002. Disponível em: <www.imf.org.br/publics/2002>. Acesso em 12 de Abr. 2002.
- BRANCO, C. N. C. **FMI, ESAF e Desenvolvimento: Reflexões Críticas**. Disponível em: <<http://planetaterra.com.br/educacao/hugomeza/pesquisa.htm>>. Acesso em 10 fev. 2003.
- BRUM, A. J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 16 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- BRUM, A. J. **Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 22 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- BRUM, A. J. **Por que o Brasil foi ao Fundo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1984.

- CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.
- CARDOSO, E. & HELWEGE, A. **A Economia da América Latina**. São Paulo: Ática, 1993.
- CARNEIRO, D. D. & MODIANO, E. **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984**. In: ABREU, M. P (org.). **A Ordem do Progresso: Cem anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CARVALHO, M. A. C. **Economia Internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CERQUEIRA, C. A. **Dívida externa brasileira**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996.
- CHOSSUDOVSKY, M. **A globalização da Pobreza**. São Paulo: Moderna, 1999.
- COSTA, L.M. **OMC: Manual prático da Rodada Uruguai**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DAVIDSON, P. *Is a Plumber or a New Financial Architect Needed to End Global International Liquidity Problems?*. University of Tennessee, Knoxville, USA, 2000. Disponível em: <www.elsevier.com/locate/worlddev>.
- DREHER, Axel. *The Development and Implementation of IMF and World Bank*. Disponível em: <www.econwpa.wustl.edu:8089/eps/if/papers>. Acesso em 10 ago. 2002.
- DRISCOLL, D. D. *Qué es el Fondo Monetário Internacional?*. Departamento de Relações Externas do FMI. Washington, set. 1998. Disponível em: <<http://www.imf.org.br>>. Acesso em 10 ago. 2001.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Disponível em: <www.imf.org/external/spa/index.htm>.
- GIACOMELLO, S. **Economia**. Caxias do Sul: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1986.
- GIANNINI, C. *O FMI como prestamista de última instância: Um ponto de vista externo*. Disponível em: <www.imf.org-external-pubs-ft-ar-1999>. Acesso em 05 mai. 2002.
- GIBSON, H. D. *International Finance. 10 The IMF and the provision of finance. United States of America by Longman Publishing, New York, 1996*.
- GONÇALVES, R. *et al.* **A Nova Economia Internacional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- HAYNES, M. **FMI e Banco Mundial: O que são e para que servem**. Disponível em: <www.socialista.tripod.com.br>. Acesso em 05 abr. 2002.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Annual Report*, diversos anos, Washington DC, IMF, 2002.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>. Acesso em ago. de 2002.

KENEN, Peter B. **Economia Internacional: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

KHAN, M. S. e SHARMA, S. *Condicionabilidad e identificación: Um punto de encontro*. *Finanzas & Desarrollo*, jun. 2002. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/>.

LACERDA, A. C. *et al.* **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LANE, T. & PHILLIPS, S. *Financiamiento del FMI y riesgo moral*. *Finanzas & Desarrollo*, jun. 2001. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/>.

LANEY, T. *Evolucion de la crisis en las economías de mercados emergentes*. Informe anual. *Ocasional Paper 178 do FMI*, Washington, 1999. Disponible em: <www.imf.org/external/spa/index.htm>. Acesso em 10 de mar. 2002.

LANZANA, A. E. T. **Economia Brasileira**. São Paulo: Atlas, 2001.

LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. **Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: Estratégias e Políticas do Poder Financeiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MACHINEA, J. L. *La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado*. CEPAL: *Unidad de Estudios Especiales*. Santiago do Chile, 2002. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em 20 de abr. 2002.

MAIA, J. de M. **Economia internacional e comércio Exterior**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MASOOD, A. *Formación de un consenso sobre la reducción de la pobreza*. *Finanzas & Desarrollo*, jun. 2002. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/>.

MASOOD, A.; TIMOTHY, L. & SCHULZE-GHATTAS, M. *Nuevo enfoque de la condicionalidad del FMI*. *Finanzas & Desarrollo*, dez. 2001. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/>.

_____. *Refocusing IMF Conditionality*. *Finance & Development*. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/ahmed.htm>. Acesso em 19 de fev. 2002.

MENJIVAR, L. *Qué es el Fondo Monetario Internacional?*. Departamento de Relaciones Externas do FMI. Washington, nov. 2001. Disponível em: <www.imf.org.br/external/pubs/>. Acesso em 10 mai. de 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. GOVERNO DO BRASIL. **Os textos dos acordos com o FMI**. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/>. Acesso em 29 de dez. 2002.

- OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. *El retorno de um eterno debate: los términos de intercambio de los productos básicos*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2002. Disponível em: <www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva>. Acesso em: 05 abr. 2002.
- OLIVEIRA, G. **Brasil – FMI: Realidades e Mitos**. In Boletim de Diplomacia Econômica n. 19. s. d., Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.
- PEREIRA, B. e CARLOS, L. **Economia Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Ed. 34, 1998, 224 p.
- RIBEIRO, E. P. **O Brasil e o FMI na década de 80: uma síntese das negociações**. In Boletim de Conjuntura Internacional n.2, 1990.
- SABBI, A. P. **O que é o FMI**. São Paulo: 1991. (Coleção Primeiros Passos, n. 245)
- SAMUELSON, A. P. & Nordhaus, W. D. **Economia**. 12 ed. Lisboa, Editora McGraw-Hill de Portugal, 1988.
- SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 1 ed. São Paulo: Best Seller. 1999.
- SEABRA, F. *Stabilization Policies in Developing Countries: The IMF Conditionality*. McGill University. Department of Economics. May, 1991.
- SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- TÁVORA, R. J. P. **FMI: origens, críticas e avaliação das políticas de estabilização**. 2002. 293p. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- VASCONCELOS. M. A. S. **Economia Brasileira Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- VAZQUEZ, J. M; RIOJA, F; SKOGSTAD, S & VALEV, N. *Imf Conditionality and Objections: The Russian Case*. American Journal of Economics and Sociology, Vol. 60, n.2, abril, 2001.
- VRIES, M. G. de. **O FMI 50 anos depois**. Finanças e Desenvolvimento, v.15, n.2, Jun./1995.

8 ANEXOS

Anexo I: Linhas básicas de atuação do FMI: Os serviços ordinários, concessionários e especiais.

Os serviços ordinários são:

- a) Acordos *Stand by* ou Direito de Giro (1952) – freqüentemente com duração entre 12 e 18 meses, destinados a corrigir desequilíbrios temporários ou cíclicos no setor externo dos países. O desembolso é submetido a um escalonamento trimestral condicionado ao desempenho econômico segundo metas pré-definidas. Embora as condicionalidades pertencentes a essa linha de crédito contenham alguns aspectos de reformas estruturais, elas são, em geral menos exigentes. O pagamento pode ser efetuado num prazo de 3 anos a 5 anos após cada retirada; e
- b) *Extended Fund Facilities* ou Serviço Ampliado do Fundo (SAF) (1974) – créditos de três anos, prorrogáveis por mais um. Originalmente são programados como fonte de crédito de longo prazo para lidar com desequilíbrios no balanço de pagamentos originado por problemas macroeconômicos e estruturais. Segundo Távora (2002), o país que solicita essa linha de crédito deve apresentar um programa realçando as políticas e objetivos para o período total do acordo, devendo também a cada ano detalhar as políticas que serão implementadas nos 12 meses seguintes. Representa 140% da quota do país tomador, porém, o país só consegue empréstimo se tiver passado pelas linhas anteriores;

Os serviços concessionários ou favorecidos são destinados aos países pobres²⁰⁶:

- a) *Structural Adjustment Facility (SAF)* – segundo Távora (2002), foi criado em 1986 com objetivo de fornecer recursos para os países membros mais pobres para dar suporte a ajustamentos de médio prazo, bem como reformas estruturais. Nessa linha de crédito os recursos eram liberados em prestações anuais, o que reduziria a influência do Fundo sobre o desempenho do país, dada a distância entre cada liberação. Em novembro de 1993, o *Executive Board* decidiu que nenhum novo auxílio seria feito através desta linha de crédito
- b) *Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF)* – criado em 1987, ampliado e renovado em 1994. Tem por objetivo ajudar países de baixa renda que pretendem implementar ajustamentos estruturais no médio prazo. Atualmente estão habilitados para fazer uso deste serviço oitenta países de baixa renda. Os países devem desenvolver em parceria com o Fundo (e eventualmente com o Banco Mundial) um plano de ação de três anos. Neste plano as autoridades domésticas devem descrever os objetivos econômicos, as políticas macroeconômicas e estruturais e as prioridades definidas. As medidas de ajustamento destinam-se ao fortalecimento do balanço de pagamentos, bem como o crescimento da economia durante o período recessivo. Os SRAE são empréstimos e não compras de moedas de outros países membros. As parcelas são liberadas semestralmente, baseadas no alcance dos critérios de desempenho (são avaliadas metas trimestrais e critérios de desempenho semestrais) e pagas em dez prestações semestrais, começando no segundo semestre do quinto ano e terminando 10 anos após a data de cada liberação; e,
- c) *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)* – criado em 1999 em substituição à ESAF, segue as mesmas diretrizes daquela linha de crédito.

Os serviços de financiamento especiais são:

- a) *Systemic Transformation Facility (STF)*, ou seja, Serviços para Transformação Sistemática – linha de crédito que vigorou de abril de 1993 a abril de 1995. Foi criado para proporcionar assistência financeira às economias em transição com graves problemas de continuidade em seus acordos comerciais e de pagamentos. Os recursos eram limitados a 50% da cota do país membro (independente de uso de recursos em outras linhas de financiamento) e podia ser retirado em duas parcelas. A reutilização deste serviço ocorria num prazo de quatro a dez anos;
- b) *Compensatory and Contingency Financing Facility (CCFF)*, ou seja, Serviços de Financiamento Compensatório e Contingencial²⁰⁷ – mecanismo de crédito criado em 1963 para fornecer Assistência

²⁰⁶ Essa modalidade de crédito é destinada apenas aos países em desenvolvimento com níveis de renda *per capita* baixos.

²⁰⁷ A parcela, segundo Giacomello (1986, p.291), representa 100% da quota de cada país membro. A primeira parcela, de 50%, é liberada automaticamente entretanto, para obter a segunda parcela, o país deverá representar um programa de estabilização econômica com prazo de um a cinco anos. A recompra pode ser feita num prazo de três a cinco anos

Financeira aos países membros que passam por quedas temporárias nas exportações ou financiamento compensatório para excessos de custos com importações de cereais, além de servir para sanar dificuldades relacionadas a fatores externos imprevistos que podem afetar os acordos efetuados com o Fundo Monetário. Os recursos eram liberados de uma só vez e as condições do empréstimo eram apenas que o membro afirmasse que cooperaria com a instituição no esforço de encontrar, se fosse o caso, soluções mais adequadas ao equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Segundo Távora (2002), esta linha de crédito foi eliminada (passando a se chamar *Compensatory Financing Facility*). A retirada foi limitada a 45% da quota do membro para cada evento (perda de receitas ou aumento nos custos de importação) ou 55% para o caso de ambos os eventos acontecerem;

- c) *Supplement Reserve Facility (SRF)*, ou seja, Serviço de Complementação de Reserva – tipo de assistência financeira criada em 1997, destinada a sanar dificuldades excepcionais de balanço de pagamentos causadas por uma grande necessidade de financiamento de curto prazo decorrentes de uma perda de confiança do mercado. O pagamento pode ser efetuado em até um ano e meio podendo ser prorrogado para até dois anos e meio, mediante autorização dos diretores do FMI;
- d) *Contingent Credit Line (CCL)*, ou seja, Linha de Crédito Contingente – esta linha objetiva evitar a propagação de uma crise de um determinado país que também pode recorrer ao SCR. Foi criada em 1999 para países membros preocupados com a vulnerabilidade de seu mercado em decorrência de um súbito contágio decorrente das incertezas verificadas entre os países subdesenvolvidos. As necessidades desta linha de financiamento decorrem de circunstâncias que estão fora do controle do país-membro, resultado de perturbações adversas nos mercados de capitais em outros países. A princípio não há limites para retiradas (embora espera-se que não ultrapassem 500% da quota do membro). A linha tem prioridade de pagamentos por parte dos países membros e tem maturação de 1,5 a 2,5 anos. Quanto maior a maturação, mais elevada é a taxa de juros cobrada (sobretaxa)²⁰⁸.
- e) *Emergency Assistance*, ou seja, Assistência de Emergência – criado em 1962 destinado para resolver problemas no balanço de pagamentos decorrentes de desastres naturais. Os recursos além de não serem liberados em parcelas, não estão sujeitos a critérios de desempenho. Em 1996 o Fundo estendeu a facilidade aos países que enfrentaram problemas no balanço de pagamentos provocados por distúrbios civis ou conflitos internacionais armados. Para ambos os casos o crédito está limitado a 25% da quota, embora, em casos especiais possa ser ampliado.

²⁰⁸ Segundo Távora (2002), para que os países possam receber recursos desta linha devem atender a alguns critérios: “a) não apresentar problemas no balanço de pagamentos; b) adotar políticas que estejam de acordo com o desejo do FMI; c) boas relações com os credores privados; d) possuir um programa econômico satisfatório, ou seja estar em equilíbrio, exceto pela possibilidade de um contágio.”

Anexo II: Resumo dos Principais fatos e evolução do FMI no cenário econômico internacional.

Tabela V: O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: Principais Datas
<p>1944</p> <p>1-22 de julho: na conferência de Bretton Woods (New Hampshire), nos Estados Unidos, são discutidos e aprovados os <i>Articles of Agreement</i> (Estatutos) constitutivos do FMI e do BIRD ou Banco Mundial.</p>
<p>1945</p> <p>27 de Dezembro: entram em vigor os Estatutos daquelas instituições financeiras Internacionais após a assinatura de 29 países, correspondentes a 80% da sua quota (capital social) inicial.</p>
<p>1946</p> <p>- Camille Gutt é designado diretor geral do FMI (junho de 1946 a maio de 1951).</p> <p>27 de Setembro – 5 de Outubro: Primeira Reunião anual do Conselho dos Governadores (<i>Board of Governors</i>) do FMI e do Banco Mundial em Washington. As quotas iniciais do Fundo montam US\$ 7,4 bilhões.</p>
<p>1947</p> <p>1 de Março: Início das operações do FMI.</p> <p>8 de Março: Primeiro empréstimo (<i>drawing</i>) do Fundo à França.</p>
<p>1952</p> <p>13-14 de Agosto: A Alemanha e o Japão, potências derrotadas na Guerra, tornam-se membros do Fundo.</p> <p>1 de Outubro: São aprovados os termos para os acordos <i>stand-bys</i> e encargos com os países membros.</p>
<p>1958</p> <p>- Efetua-se o primeiro aumento geral de cotas, elevando o total a US\$ 15 bilhões.</p>
<p>1962</p> <p>5 de Janeiro: O Comitê Executivo (<i>Executive Board</i>) adapta os termos e condições dos Acordos Gerais de Empréstimos (AGE).</p>
<p>1963</p> <p>29 de Setembro: O conselho de Governadores aprova o plano para o estabelecimento dos Direitos Especiais de Saque (DES ou SDR na sigla inglesa de <i>Special Drawing Rights</i>).</p>
<p>1969</p> <p>Entra em vigor a primeira emenda ao Convênio Constitutivo, que criava o DES.</p> <p>25 de Junho: estabelecida a Facilidade para o Financiamento de <i>Buffer Stocks</i>.</p>
<p>1970</p> <p>1 de Janeiro: Encerra-se a Quinta Revisão Geral de Quotas, elevando o total a DES 28,9 bilhões, o equivalente na época a US\$ 28,9 bilhões.</p>
<p>1971</p> <p>15 de Agosto: Os Estados Unidos informam o FMI de que cessam o seu compromisso de comprar e vender ouro. As taxas de câmbio definidas em relação a um peso em ouro (<i>par values</i>) e a livre convertibilidade do USD – duas características principais do sistema de Bretton Woods – deixam de existir.</p> <p>18 de Dezembro: depois de meses de negociações, o Acordo Smithsonian permite o realinhamento das taxas de câmbio das moedas dos países industrializados e aumenta o preço do ouro. O FMI estabelece um regime temporário de taxas centrais e margens mais amplas para sua flutuação</p>
<p>1973</p> <p>19 de Março: começa o regime de “flutuação generalizada” com a decisão da Comunidade Européia de introduzir uma flutuação articulada das suas moedas em relação ao dólar americano.</p>
<p>1974</p> <p>12-13 de Junho: o Comitê Executivo estabelece a <i>oil facility</i> destinada a facilitar o financiamento dos custos acrescidos de importação de petróleo em resultado do aumento do preço deste durante o “1.º choque petrolífero”.</p> <p>13 de setembro: o Fundo cria a <i>Extended Fund Facility</i> a fim de dar apoio de médio-prazo aos membros com problemas de balança de pagamentos em resultado das alterações estruturais em curso – nomeadamente o aumento generalizado do preço</p>

do petróleo.
1976 5 de Maio: o <i>Executive Board</i> estabelece um <i>Trust Fund</i> , financiado com os lucros da venda de ouro, para dar apoio à balança de pagamentos de países em desenvolvimento.
1977 4 de Fevereiro: o Fundo concede o primeiro empréstimo com os fundos do <i>Trust Fund</i> .
1982 13 de Agosto: o México, face às dificuldades em satisfazer os seus compromissos em moeda estrangeira, declara uma moratória unilateral dos mesmos dando assim origem à chamada “crise da dívida”. O Fundo apóia programas de ajustamento do México. Outros países, nomeadamente da América Latina, sentem igualmente dificuldades em satisfazer a sua dívida externa.
1985 2 de Dezembro: O Diretor Geral do FMI e o Presidente do Banco Mundial expressam o seu apoio ao plano sugerido pelo Secretario americano do Tesouro, James Baker, para facilitar o pagamento da dívida externa pelo países em desenvolvimento. Este plano incluía medidas de ajustamento a adotar pelos países devedores e um aumento do volume dos empréstimos destinados a esse ajustamento.
1986 27 de Marco: O FMI estabelece a Facilidade de Ajustamento Estrutural (<i>SAF – Structural Adjustment Facility</i>) destinada a apoiar programas de ajustamento econômico dos países em desenvolvimento de baixo rendimento.
1987 29 de Dezembro: estabelecida a Facilidade Alargada de Ajustamento Estrutural (<i>ESAF – Extended Structural Adjustment Facility</i>) destinada a apoiar programas de ajustamento de três anos aos países em desenvolvimento de baixo rendimento.
1988 23 de Agosto: O Comitê Executivo do Fundo cria a Facilidade de Financiamento compensatório e de Contingência para compensar os membros das quedas de ganhos de exportação devido a circunstâncias fora do seu controle e para ajudar a manter os programas de ajustamento face a choques externos.
1989 3-4 Abril: o Comitê Interino solicita ao Comitê Executivo que tome em consideração as propostas de alívio da dívida formuladas pelo Secretario americano do Tesouro Nicholas Brady.
1992 Abril-Maio: o Comitê Executivo aceita a adesão de vários países anteriormente membros da ex-União Soviética.
1993 16 de Abril: o Comitê Executivo aprova a criação da Facilidade de Transformação Sistêmica (<i>STF – Systemic Transformation Facility</i>) destinada a dar assistência aos países em transição do sistema de direção central da economia ao sistema de mercado. 13 de Maio: a Republica da Kirguísia e o primeiro membro a utilizar a STF
1995 1 de Fevereiro: na sequência da crise de pagamentos que o país atravessa, o Comitê Executivo aprova um empréstimo de 12,1 bilhões de DES ao México, o maior empréstimo até então efetuado a um país.
1996 16 de Abril: o Fundo estabelece um Padrão Especial de Disseminação de Informação econômica (<i>SDDS – Special Data Dissemination Standard</i>) para os países com, ou procurando ter, acesso aos mercados internacionais de capitais. Esta medida permite aos operadores econômicos terem informação correta e pertinente sobre as economias. Note-se que a adesão a esta SDDS é voluntária mas ele acaba por atuar principalmente pela negativa: país que não divulgue estas informações e olhado com desconfiança pelos operadores internacionais pois dá a impressão de ter algo a esconder sobre a sua situação econômica, o que é um desincentivo a concessão de empréstimos ao país ou ao investimento direto.
1997 25 de Abril: o Comitê Executivo aprova a emissão de Notícias de Informação (<i>PIN's – Press Information Notices</i>) para a Imprensa como forma de divulgar dados sobre a situação econômica dos países objeto de análise durante as consultas realizadas ao abrigo do Artigo IV dos Estatutos do FMI.
1998 8 de Abril: o Uganda converte-se no primeiro país a receber alívio da dívida (cerca de US\$ 350 milhões em termos de Valor

atualizado Líquido) no âmbito da Iniciativa sobre a Dívida dos Países pobres altamente endividados.

1999

Setembro: A Facilidade Reforçada para o Ajustamento Estrutural (*FRAE*; '*ESAF*' em inglês) e substituída pela Facilidade para a Redução da Pobreza e o Crescimento.

2000

23 de Março: na sequência do pedido de demissão, antes do termo do seu terceiro mandato, do ex-diretor Geral Michel Camdessus, da França, foi eleito para as funções o alemão Horst Koller, anteriormente Presidente do BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento.

Fonte: IMF Chronology in *Survey Supplement on the Fund*

Anexo III: Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de novembro de 1998 e março de 1999.

Principais Parâmetros Estruturais	Data Indicada
1º MTE (08/11/1998): Primeira Avaliação a) Aumento da alíquota da CPMF para 0,38%aa	Final de nov/1998
2.o. MTE (13/05/1999): Segunda Avaliação a) submeter ao Congresso Projeto de Lei sobre sistema de previdência privada complementar b) submeter ao Congresso Projeto de Lei sobre sistema de previdência para os trabalhadores do setor privado c) apresentar ao Congresso Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal	Final de mai/1999
d) editar nova regulamentação dispendo sobre a exposição dos bancos em câmbio externo, em conformidade com os padrões internacionais nessa área e) propor um plano de ação visando gerar aperfeiçoamentos estatísticos que permitam a adesão do Brasil ao Padrão Especial de Disseminação de Dados f) submeter ao Congresso Nacional o plano plurianual que incorpore aperfeiçoamentos ao processo orçamentário. g) implementar os aperfeiçoamentos administrativos restantes no sistema de previdência social	Final de ago/1999
h) submeter ao Congresso Nacional projeto de lei ordinária a respeito do sistema de previdência dos servidores públicos i) resolução sobre bancos estaduais (a maioria deles devem ser privatizados, reestruturados, convertidos em agências de fomento ou liquidados)	Final de nov/1999
3º MTE (08/1999): Terceira Avaliação a) submeter ao Congresso Nacional o plano plurianual que guiará a seleção de prioridades de despesas durante os exercícios civis de 2000-2003. b) submeter ao Congresso Nacional projeto de lei ordinária a respeito do sistema de previdência para os trabalhadores do setor privado, incluindo regimes especiais para autônomos e para trabalhadores rurais.	Até final de ago/1999
c) avançar na resolução da questão dos bancos estaduais, inclusive no que se refere à privatização do Banespa.	Até final de nov/1999
4º MTE (02/12/1999): Quarta Avaliação a) plano de ação visando gerar aperfeiçoamentos estatísticos que permitam a adesão do Brasil ao Padrão Especial de Disseminação de Dados.	Até final de nov/1999
b) reduzir para no máximo dois pontos percentuais a alíquota do imposto sobre operações financeiras (IOF), sobre operações cambiais relativas a compras no exterior feitas por residentes através de cartão de crédito, tal como identificado no <i>Ad Memoire</i> de recente missão dos Departamentos Jurídico e Monetário e Cambial do Fundo. c) início da implementação da reforma do INSS com a nova fórmula para o cálculo dos benefícios de aposentadoria.	Até final de fev/2000
a) sanção e início da implementação da legislação regulamentadora da reforma administrativa. b) sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal c) conclusão das auditorias dos bancos federais em andamento e avanço na preparação de uma estratégia abrangente com a finalidade de fortalece-los.	
d) progressos adicionais no equacionamento da situação dos bancos estaduais, incluindo a conclusão da privatização do BANESPA. e) progressos substanciais na implementação dos planos de privatização para o ano 2000, aí incluída a privatização de empresas elétricas, do IRB-Brasil RE, bem como a venda da participação minoritária do tesouro em empresas. f) definição de uma estratégia abrangente para o fortalecimento dos bancos federais, em tempo oportuno.	Até final de jun/2000
j) equacionamento da situação da maioria dos bancos estaduais, aí incluída a privatização do BEM, BEG, BEC, BEA, BEP e Banestado.	Até final de dez/2000
5º MTE (01/06/2000): Quinta avaliação a) promulgação e início de implementação da legislação regulamentadora da reforma administrativa. b) promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. c) apresentação no Congresso de Proposta de Emenda Constitucional, seguida de lei ordinária, estabelecendo um sistema explícito para taxar os produtos derivados de petróleo, a fim de compensar o impacto adverso na receita da liberalização do mercado de petróleo. A nova tributação sobre os produtos derivados de petróleo entrará em vigor quando da liberação do mercado de petróleo. d) progressos substantivos na execução dos planos de privatização do governo para o ano de 2000, incluindo as privatizações das empresas elétricas e de resseguros, assim como a venda de participações acionárias minoritárias.	Até final de jun/2000

e) progressos adicionais no equacionamento da situação dos bancos estaduais, incluindo a privatização do BANESPA e do BEM.	
f) divulgação de uma estratégia abrangente com a finalidade de fortalecer os bancos federais num prazo adequado.	Até final de dez/2000
6º MTE (28/11/2000): Sexta Avaliação	Até final de dez/2000
a) avanços substanciais na implementação dos planos de privatização para o ano de 2000, incluindo a privatização do BANESPA.	
b) definição de uma estratégia abrangente visando o fortalecimento dos bancos federais.	Ao longo de 2001
c) conclusão do equacionamento de problemas da maior parte dos bancos oficiais estaduais incluindo as privatizações dos bancos estaduais do Amazonas (BEA), Ceará (BEC), Goiás (BEG), Maranhão (BEM), Piauí (BEP), e Santa Catarina (BESC)	
7º MTE (29/03/2001): Sétima Avaliação	Até final de jun/2001
a) edição de nova regulamentação destinada aos investimentos dos fundos de pensão complementar.	
b) definição de uma estratégia abrangente visando o fortalecimento dos bancos federais.	
c) aprovação dos textos restantes da legislação referente à implementação da reforma administrativa.	
d) apresentação ao congresso de EC com a finalidade de introduzir legislação uniforme aos impostos de valor agregado estaduais (ICMS).	
e) apresentação de legislação introduzindo um tributo explícito sobre produtos de petróleo, após a sanção de emenda constitucional relevante.	Até final de set/2001
f) avanços adicionais quanto a privatização dos bancos estaduais federalizados e do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).	
g) desenvolvimento de um sistema de classificação de risco para os bancos ("ratings").	Até final de nov/2001
h) implementação de metodologias e programas para a avaliação do desempenho dos modelos internos de mensuração de risco de mercado dos bancos.	
i) conclusão do projeto do novo sistema de supervisão bancária à distância.	

Fonte: Ministério da Fazenda: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/>>.

Elaboração: Autor

Anexo IV: Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de novembro de 2001.

Principais Parâmetros Estruturais Negociados	Data Indicada
1º MTE (12/09/2001): Oitava Avaliação	
a) Conclusão do projeto do novo sistema de supervisão indireta de bancos. b) Apresentação de proposta de legislação ao Congresso para permitir a introdução de tributação explícita sobre produtos de petróleo, após a aprovação da emenda constitucional pertinente. c) Progressos nos leilões de privatização dos bancos estaduais federalizados. d) Conclusão da revisão e conversão para os padrões internacionais do plano de contas para as instituições financeiras.	Até final de dez/2001
e) Progressos adicionais em relação aos leilões dos bancos estaduais federalizados. f) Desenvolvimento de um sistema de monitoramento sistemático dos limites operacionais, incluindo a medição do índice de capitais da Basileia, do patrimônio líquido mínimo, da exposição em moeda estrangeira e do provisionamento sobre o portfólio de crédito dos bancos, com dados fornecidos pelos bancos ao Departamento de Supervisão Indireta do Banco Central. g) Início da divulgação pelo BCB, em maior frequência, dos relatórios consolidados da análise do cumprimento pelo sistema bancário do limite para ativos fixos e do quociente de capital da Basileia.	Até final de março de 2002
h) Progressos adicionais em relação aos leilões dos bancos estaduais federalizados. i) Apresentação ao Congresso de proposta de legislação que permita a criação de fundos de previdência complementar para servidores públicos civis federais, após a promulgação de legislação pertinente. j) Desenvolvimento de sistema de monitoramento com a finalidade de verificar a qualidade dos dados contábeis fornecidos ao Departamento de Supervisão Indireta do BCB, em termos da consistência dos dados e da exatidão das alterações significativas informadas quanto a dados contábeis, como níveis e composição de crédito, riscos de crédito de portfólio e diversificação de risco.	Até final de jun/2002
l) Desenvolvimento de conjunto simplificado de indicadores, a partir dos dados atualmente informados ao Departamento de Supervisão Indireta do BCB, para aferir a solidez econômica e financeira dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, e de registro dos maiores tomadores de recursos do sistema financeiro. m) Conclusão da atualização das normas existentes relativas ao licenciamento de empresas e indivíduos para operar ou atuar como funcionários de instituições financeiras, incluindo a adoção de abordagem de estágios múltiplos para o processo de licenciamento; a introdução de exigência para que as empresas apresentem planos operacionais detalhados antes do licenciamento, incluindo informação sobre a estrutura e organização da empresa, controles internos e gestão da empresa; e a exigência de que o processo de licenciamento inclua as considerações sobre o impacto causado pela nova instituição financeira quanto à concentração de mercado e à concorrência.	Até final de set/2002
2º MTE (24/01/2002): Nona avaliação	
a) confirma os parâmetros acertados no oitavo MTE	
3º MTE (26/03/2002): Décima avaliação	
a) Progressos adicionais em relação aos leilões dos quatro bancos estaduais federalizados restantes. b) O BCB deverá iniciar a divulgação, em bases mais freqüente, dos relatórios consolidados da análise do cumprimento por parte do sistema bancário, do limite de ativo fixo e do quociente de capital da Basileia	Até final de mar/2002
c) Progressos adicionais em relação aos leilões dos quatro bancos estaduais federalizados restantes. d) Apresentação ao Congresso de proposta de legislação que permita a criação de fundos de pensão complementar para servidores públicos civis federais, após a promulgação da lei básica pertinente.	Até final de jun/2002
e) Desenvolvimento de um conjunto de indicadores modernos, a partir dos dados atualmente reportados ao Departamento de Supervisão Bancária do BCB encarregado da supervisão à distância, para aferir a solidez econômica e financeira dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias; e de um cadastro dos maiores tomadores de recursos do sistema financeiro.	Até final de set/2002
4º MTE (20/06/2002): Décima Primeira avaliação	
a) confirma os parâmetros acertados no oitavo MTE	

Anexo V: Principais Parâmetros Estruturais acertados com o FMI na Carta de Intenção de Agosto de 2002.

Principais Parâmetros Estruturais Negociados	Data Indicada
1º MTE (04/09/2002)	
a) Edição de medida legislativa que transforme a contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS) em um imposto sobre o valor agregado (IVA), como primeiro passo rumo à conversão da COFINS em um IVA, após um período de aproximadamente 12 meses de observação do funcionamento do novo sistema. b) Progressos adicionais com relação aos leilões dos quatro bancos estaduais federalizados restantes. c) Conclusão da revisão das diferenças entre as práticas internacionalmente aceitas e aquelas adotadas no Brasil para o uso de auditores externos independentes, a fim de avaliar a conveniência de implementar tais práticas internacionais. d) Desenvolvimento de um conjunto simplificado de indicadores, a partir dos dados contábeis atualmente informados ao Departamento de Supervisão Indireta do BCB, para aferir a solidez econômica e financeira das instituições financeiras não bancárias. e) Desenvolvimento de um sistema de monitoramento com a finalidade de verificar a qualidade dos dados contábeis apresentados ao Departamento de Gestão de Informações do Sistema Financeiro do BCB em termos de consistência e exatidão dos dados.	Até final de dez/2002
g) Apresentação ao Congresso de legislação para reduzir o grau de vinculação das receitas federais (líquidas de transferências para estados e municípios). h) Apresentação ao Congresso de legislação para suprir a parte da perda de receita, não compensada por outras medidas, resultante da redução esperada da CPMF, prevista para 2004.	Até final de mar/2003

Fonte: Ministério da Fazenda: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/>>.

Elaboração: Autor

Anexo VI: Acordos e relações do Brasil com o FMI, 1944-2002.**Brasil: histórico do relacionamento com o FMI, 1944-2002**

<i>Data</i>	Etapas históricas do relacionamento	<i>Min. da Fazenda</i>
1944	Convênio constitutivo do FMI, em Bretton Woods	A. da Souza Costa
1946	Entrada em vigor do FMI; Brasil ratifica com exceções (Art. 8)	P. Correia e Castro
1954	FMI concede aval para empréstimo do Eximbank dos EUA	Oswaldo Aranha
1955	Relatório do FMI recomenda reforma cambial	Eugênio Gudin
1957	Apoio do FMI à reforma tarifária brasileira	José Maria Alkmin
1959	Pres. J. Kubitschek rompe com o FMI por razões políticas	Lucas Lopes
1961	Renúncia do Presid. Jânio Tabelas interrompe acordo	Clemente Mariani
1965-72	Sucessivos acordos stand-by; relacionamento não politizado	G. Bulhões/Delf. Netto
1967	Reuniões do FMI-BIRD no Rio de Janeiro; criação dos DES	Delfim Netto
1971	Fim do sistema de Bretton Woods; flutuação de moedas	Delfim Netto
1974-79	Crises do petróleo; vários empréstimos bancários comerciais	M. H. Simonsen
1982	Crise da dívida externa na América Latina; programas de ajuste	Delfim Netto (*)
1984	Suspensão do acordo por não cumprimento de metas	Delfim Netto (*)
1987	Moratória dos pagamentos externos; suspensão de créditos	Dilson Funaro
1991-92	Tentativas não exitosas de acordo; afastamento político	Zélia Cardoso Mello
1992	Retomada dos contatos, mas inexistência de acordos	Marcílio M. Moreira
1992	Brasil logra acordo com Clube de Paris sem aval do FMI	M. M. Moreira
04.1994	Brasil faz acordo com credores privados sem aval do FMI	Fernando H. Cardoso
1993-97	Relacionamento discreto, quase distante, mas sem politização	FHC-Pedro Malan
1998 (out)	Entendimentos com o FMI para um programa de ajuste fiscal	Pedro S. Malan
13.11.98	Acordo preventivo com desembolso de até US\$ 41,5 bi (stand-by/SRF)	Pedro S. Malan
08.03.99	Ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial	Pedro S. Malan
05.04.2000	Reembolso antecipado dos créditos concedidos no acordo	Pedro S. Malan
28.6.01	Saque de US\$ 2.007 bilhões (DES 1,6016 bi), do acordo de 1998	Pedro S. Malan
03.08.01	Anúncio da liberação de mais US\$ 15 bi, em caráter preventivo	Pedro S. Malan
23.08.01	Cancelamento do acordo de 1998 e pedido de novo acordo	Pedro S. Malan
25.09.01	Acordo <i>stand-by</i> e SRF até 12.2002: DES 12.144 bi (US\$15.650 bi)	Pedro S. Malan
25.03.02	Revisão do acordo <i>stand-by</i> de 2001: liberados mais US\$ 5 bilhões	Pedro S. Malan

(*) Ministro do Planejamento encarregado dos organismos internacionais

Fontes: Relatórios anuais do FMI; Ministério da Fazenda, Banco Central do Brasil; Gesner Oliveira (1993); Paulo Roberto de Almeida (2002).