

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

**Centro de Ciências Jurídicas  
Curso de Pós-Graduação e Direito  
Programa de Mestrado  
Área de Concentração em Relações Internacionais**

**O BRASIL, A DEPENDÊNCIA E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL:  
PERSPECTIVA CRÍTICA À LUZ DAS CARTAS DE INTENÇÕES DO GOVERNO  
DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Trabalho apresentado para obtenção parcial do grau de Mestre em Direito, área de concentração em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Mestranda: Andrea Sabbaga de Melo

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Odete Maria de Oliveira

Florianópolis  
2006

**ANDREA SABBAGA DE MELO**

**O BRASIL, A DEPENDÊNCIA E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL:  
PERSPECTIVA CRÍTICA À LUZ DAS CARTAS DE INTENÇÕES DO GOVERNO  
DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Dissertação submetida à  
Universidade Federal de Santa  
Catarina, Curso de Pós-Graduação  
em Direito, Área de Concentração  
em Relações Internacionais, para  
obtenção de grau de Mestre em

Florianópolis

2006

## AGRADECIMENTOS

A realização do presente trabalho não seria possível sem a colaboração de várias pessoas que o tornaram realidade.

Agradeço toda minha família, em especial meus pais Luciano e Lilian, pelo apoio ao meu projeto e escolha de vida, que permitiram a caminhada rumo à concretização de meus sonhos. Se estive tão longe por tanto tempo, certamente não foi em vão. Muito obrigada pela compreensão e pelo amor incondicional.

A Sandro Bonatto, de quem furtei momentos de convívio mais intenso, pela compreensão, amor e consistente apoio, muito obrigada, sempre!

O período longe de casa tornou-se menos penoso pela convivência com grandes amigas e amigos, que sempre terão lugar guardado em meu coração. Larissa Costa, Maia Gelman, Paulo Potiara Veloso, Mônica Guise, André D'Avila, Maria Lúcia Breziznski, Andréia Tolfo e Patrícia Areas, agradeço imensamente a amizade.

Aos meus colegas, amigos e sócios da Bornholdt Advogados não poderia deixar de externar meus mais profundos agradecimentos.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Odete Maria de Oliveira, agradeço as sugestões, a confiança em mim depositada e a paciência pelos momentos difíceis que passei.

Agradeço a todos aqueles que, de alguma forma e embora aqui não citados, colaboraram para a finalização desse estudo.

Finalmente, meu reconhecimento à Universidade Federal de Santa Catarina, seus professores e funcionários.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atual dependência econômica que o Brasil sofre em relação às políticas neoliberais pregadas e defendidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), quando da aplicação das condicionalidades exigidas por essa Organização Internacional para a concessão de assistência financeira, operacionalizada mediante a apresentação de uma Carta de Intenções pelas autoridades centrais do governo federal. Para tanto, após o estudo teórico da evolução do fenômeno da dependência, faz-se uma abordagem do FMI e das condicionalidades por ele impingidas para autorizar o empréstimo solicitado por um Estado-membro. Tal exposição constitui a base para o exame das Cartas de Intenções firmadas entre o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva e o FMI, que possibilita a confirmação da hipótese do trabalho, ou seja, que as condicionalidades impostas pelo Fundo para a concessão de assistência financeira é uma das causas da perpetuação da dependência brasileira em relação aos grandes centros capitalistas e as políticas neoliberais por eles preconizadas.

Palavras-chaves: Relações internacionais, Dependência, Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Política econômica brasileira, Política externa brasileira.

## ABSTRACT

This work intends to analyze the economic dependency that Brazil suffer from neo-liberalism politics preached and defended by the International Monetary Fund (IMF), when it applies its conditionality for the concession of financial assistance, which is given by the report of a Letter of Intent by the central authorities of the federal govern. For that, after the study of the evolution of dependency phenomenon, an approach is made of the IMF and the conditionality imposed for the authorization to a loan required from a member. That presentation is the basis for the examination of the Letters of Intent signed between Luiz Inácio Lula da Silva's Govern and the IMF, witch make possible the confirmation of the hypothesis of this work, or rather, that the conditionality imposed by the Fund for financial assistance is one of the causes of the perpetuation of Brazilian dependency from the biggest capitalist States and the neo-liberalism politics they defend.

Key-words: International relations, Dependency, Development, International Monetary Fund, Brazilian economic policy, Brazilian foreign policy.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Os Paradoxos da Dependência e do Desenvolvimento.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 O Contexto Evolutivo dos Estudos da Dependência.....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Influências da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).....	7
2.1.2 Contribuições de Raul Prebisch.....	10
<b>2.2 Teoria da Dependência: correntes e conceito.....</b>	<b>15</b>
2.2.1. A Teoria da Dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.....	15
2.2.2. Os Estruturalistas.....	17
2.2.3. Os Neo-marxistas.....	18
2.2.4. Em Busca de um Conceito.....	20
<b>2.3 A Teoria da Dependência de Celso Furtado.....</b>	<b>22</b>
2.3.1 As Estruturas Econômicas da América Latina e a Influência dos Fatores Exógenos.....	23
2.3.2 Subdesenvolvimento e Dependência.....	26
2.3.3 A Industrialização Periférica: o Modelo de Substituição das Importações.....	30
<b>2.4 Da Dependência Industrial à Dependência Financeira.....</b>	<b>40</b>
2.4.1 O “Consenso de Washington”.....	46
2.4.2 A “Velha e Atual” Dependência.....	50
<b>3. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e as Condicionalidades para a Concessão de Assistência Financeira.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1 O Sistema de Bretton Woods.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2. Panorama do FMI .....</b>	<b>61</b>

3.2.1	Processo Evolutivo e Principais Características.....	61
3.2.2	Funções e Funcionamento.....	68
<b>3.3</b>	<b>O “Processo de Condicionalidades” à Concessão de Empréstimos.....</b>	<b>71</b>
3.3.1	O Procedimento de Requisição de Empréstimos nos <i>Stand-by Arrangements</i> ... ..	72
3.3.2	Primeira Fase: Ausência de Regras Formais.....	75
3.3.3	Segunda Fase: os “Guias de Condicionalidades”.....	77
3.3.4	O Guia de Condicionalidades de 25 de setembro de 2002.....	80
a)	Características Gerais.....	83
b)	A Declaração da Equipe do Fundo sobre os Princípios Norteadores do Guia de Condicionalidades.....	91
3.3.5	A Revisão do Guia de Condicionalidades de 3 março de 2005.....	93
<b>4.</b>	<b>O Brasil, o Fenômeno da Dependência e o Fundo Monetário Internacional: a produção e a reprodução da dependência .....</b>	<b>101</b>
<b>4.1</b>	<b>Breve Retrospecto do Relacionamento do Brasil com o FMI.....</b>	<b>101</b>
<b>4.2</b>	<b>A Eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa de Governo e o Compromisso com o FMI.....</b>	<b>115</b>
4.2.1	A Carta de Intenções de 28 de fevereiro de 2003 e os Pactos Posteriores.....	121
a)	Compromissos Assumidos nas Cartas de Intenções firmadas com o FMI.....	122
b)	Metas Econômicas Prometidas e Reflexos Internos.....	126
<b>4.3</b>	<b>A Ingerência do FMI sobre a Condução da Política Econômica Brasileira: a Resolução dos Problemas de “Fora” para “Dentro”.....</b>	<b>139</b>
<b>5.</b>	<b>Considerações Finais.....</b>	<b>145</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>151</b>

**ANEXOS** .....166

**Anexo A**.....167

**Anexo B**.....168

**Anexo C**.....169

## 1. INTRODUÇÃO

O universo da presente pesquisa circunscreve-se aos seguintes temas: o Brasil, o fenômeno da dependência e o Fundo Monetário Internacional (FMI), analisados de maneira multidisciplinar e conjugados, a fim de alcançar o objeto do trabalho, qual seja, a dependência que o Brasil sofre em relação às políticas neo-liberais preconizadas pelo FMI. O objetivo fundamental do ensaio é investigar se as condicionalidades exigidas pelo Fundo Monetário Internacional à concessão de assistência financeira aos seus Estados-membros podem ser consideradas um fator de propagação da dependência econômica do Brasil em relação à Organização Internacional de assistência monetária e financeira internacional, representante, enfim, das políticas ortodoxas neoliberais defendidas pelos grandes centros capitalistas.

A hipótese do trabalho consiste na demonstração de que um dos fatores de produção e reprodução da situação de dependência econômica e política do Brasil em relação aos países centrais refere-se às condicionalidades exigidas pelo FMI para a concessão de assistência financeira, na medida em que o Fundo vincula os Estados-membros solicitantes de empréstimos à adoção de determinadas políticas econômicas, que acabam por aprofundar a dependência, tanto na seara interna, consubstanciada em maiores desigualdades sociais, quanto externa, especialmente em relação ao capital financeiro internacional. É dizer, a proposta é verificar a dependência que o desenvolvimento do Brasil sofre em relação aos Estados centrais e às Organizações Multilaterais por eles engendradas – notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) – e a doutrina neoliberal que encampam e defendem com absoluto rigor, questionando o mecanismo pelo qual o capital financeiro internacional mantém o Brasil sob seu cerrado comando.

Para tanto, abordam-se nos dois primeiros momentos da pesquisa, a estrutura e a evolução do fenômeno da dependência, bem como a conformação e o arcabouço de atuação do Fundo Monetário Internacional na manutenção da “harmonia” e do “equilíbrio” do sistema monetário internacional. Após ter circundado teoricamente tais questões, o trabalho envolve-se com a análise do último e mais recente relacionamento do Brasil com FMI, iniciado sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso e mantido pelo atual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que engendrou reformas estruturais recomendadas pela Organização Multilateral. A partir dos dados econômicos disponíveis, o estudo do caso concreto possibilitou a verificação da hipótese sugerida pela pesquisa.

O ensaio divide-se, assim, em introdução (primeira seção), três seções de abordagem e discussão e considerações finais.

A segunda seção inicia-se com a apresentação do contexto evolutivo dos estudos da dependência, especialmente a influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e as contribuições do economista argentino Raúl Prebisch no delineamento do fenômeno, na criação da expressão dual “centro-periferia”, que bem demonstra a repercussão da dependência dos Estados em desenvolvimento – os periféricos – em relação aos Estados desenvolvidos – os centrais. Faz-se uma rápida incursão pelas correntes da Teoria da Dependência, para então se buscar um conceito de dependência com o qual se trabalha no decorrer da pesquisa.

Feita a apresentação inicial do tema, parte-se para a investigação do fenômeno da dependência a partir das contribuições de Celso Furtado, economista brasileiro contemporâneo de Raúl Prebisch, cujo trabalho de reflexão sobre a situação de periferia dos países latino-americanos, em especial o Brasil, ocupou a maior parte de seu pensamento crítico. Os estudos de Celso Furtado, desenvolvidos a partir do método histórico-indutivo, permitem investigar as estruturas econômicas da América Latina e a influência de fatores exógenos em seus desenvolvimentos, em especial a ingerência do capital financeiro internacional no processo de industrialização da região.

Na seqüência, apresenta-se a estrutura de desenvolvimento da industrialização periférica, denominada por Celso Furtado de modelo de “substituição das importações”, que, em sua visão, não permitiu o pleno desenvolvimento (autônomo, independente e homogêneo) dos Estados da América Latina, com especial ênfase ao Brasil, já que tais economias adotaram modelos de desenvolvimento incompatíveis com suas realidades específicas, acabando por reproduzir um processo que redundou no benefício de uma pequena classe privilegiada e no aprofundamento das desigualdades sociais já existentes, mantendo vivo um modelo de dependência decorrente da própria formação histórica desses Estados nacionais.

Esgotada a fase de substituição das importações, ante a realidade globalizante das relações internacionais verificada com mais ênfase a partir da década de 1970, incursiona-se na investigação das crises financeiras e monetárias que atingiram a América Latina na década de 1980, que ficou conhecida como “a década perdida”.

Nesse passo, faz-se uma abordagem necessária dos paradigmas impostos pelo chamado “Consenso de Washington”, que retrata as políticas neoliberais pregadas pelo Império do capitalismo e pelo próprio Fundo Monetário Internacional: plena liberalização financeira e comercial; privatizações; disciplina fiscal; priorização dos gastos públicos;

minimização do papel do Estado na economia e desregulamentação da atividade privada, ou seja, integral vigência da lei do livre mercado.

Por fim, o estudo da segunda seção do trabalho investiga a “velha e atual dependência” do Brasil em relação ao capital financeiro internacional e as propostas neoliberais adotadas pelos sucessivos governos de Fernando Henrique Cardoso e mantida pelo atual governo federal, sob a regência do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nessa etapa, são utilizados estudos e trabalhos de autores mais contemporâneos, como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ricardo Carneiro e Reinaldo Gonçalves, entre outros, que aportam ao estudo do fenômeno da dependência concepções mais atuais e consentâneas com a realidade globalizante, que varre barreiras e fronteiras, minimiza Estados e maximiza empresas, privilegia o econômico em detrimento do social, privatiza o lucro e publiciza as perdas, já que as incursões de Celso Furtado sobre o assunto foram notadamente desenvolvidas no período do processo das substituições das importações, cujo modelo se mostra superado a partir da década de 1980.

A terceira seção aborda o contexto de criação e desenvolvimento do sistema de Bretton Woods, composto por três Organizações Internacionais: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial (BIRD) e, atualmente, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Parte-se, então, para a descrição do processo evolutivo, principais características, funções e funcionamento do FMI, como base teórica para se investigar as diferentes fases do processo de condicionalidades aplicado às concessões de assistência financeira patrocinadas pelo FMI, especialmente nos acordos chamados *Stand-by Arrangements*, sob os quais o Brasil tomou recursos financeiros emprestados do Fundo.

Ato contínuo, analisa-se o “Guia de Condicionalidades” de 2002, aprovado pelo Fundo Monetário Internacional, que define as bases em que a assistência financeira nos acordos *Stand-by Arrangements* é concedida. A análise é feita a partir da fonte primária, em que é conceituado o que se deve entender por condicionalidade, a partir da visão e da declaração da equipe técnica do Fundo. O documento possibilita a apresentação das características gerais das condicionalidades, a distinção entre o núcleo rígido das condicionalidades e outras condições que não importam em interrupção do acordo caso descumpridas suas premissas e a análise dos princípios básicos – soberania e parcimônia – que devem nortear as autoridades do Estado-membro tomador do empréstimo no estabelecimento das condicionalidades aplicáveis aos acordos pactuados com o FMI. Busca-se, ao longo do texto, tecer comentários e trazer a doutrina contemporânea localizada neste estudo a respeito das amplas reformas estruturais recomendadas aos Estados-membros

solicitantes dos empréstimos, que se traduzem em “micro-condicionalidades”, demonstrando a profunda ingerência do FMI sobre assuntos político-econômicos internos do Estado-membro, que refletem no relacionamento do país solicitante da ajuda financeira com outros financiadores internacionais, sejam os públicos, sejam os privados, como os bancos comerciais. Encerra-se a seção com uma rápida abordagem sobre a revisão do Guia de Condicionalidades de 2002, ocorrida em março de 2005, que embora não tenha implicado na reforma do Guia, explicitou seu conteúdo, revelando a influência que o Fundo permanece exercendo sobre os Estados-membros emprestadores de seus recursos, em especial aqueles em desenvolvimento.

Por derradeiro, a partir da base teórica apresentada nas etapas precedentes, a quarta seção focaliza especificamente o Brasil e seu mais recente relacionamento com o Fundo Monetário Internacional, buscando elementos que confirmam a hipótese do trabalho, ou seja, que o processo de condicionalidades imposto pelo FMI na concessão de assistência financeira é uma das causas da produção e reprodução da dependência brasileira em relação aos grandes centros capitalistas e as políticas neoliberais por eles defendidas.

Apresenta-se, num primeiro momento, um breve retrospecto do relacionamento do Brasil com o FMI, desde sua criação até a atualidade, para então se adentrar no último acordo firmado pelo país com o Fundo, iniciado em setembro de 2002 (quando o Guia de Condicionalidades de 2002 foi aprovado e passou a ser aplicado) e que vigorou até março de 2005, já sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, oportunidade em que o acordo passou por dez revisões. Analisa-se, então, o núcleo do Programa de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que revela o amplo comprometimento do atual governo federal com a manutenção dos pactos e da política neoliberal washingtoniana aplicada desde o início da década de 1990.

Incursiona-se, finalmente, nas metas econômicas prometidas no acordo *Stand-by Arrangement* vigente entre o Brasil e o Fundo até março de 2005 e, tomando-se por base dados econômicos do período 2002-2005, obtidos a partir de pesquisa junto ao Banco Central do Brasil, investiga-se e demonstra-se que a política econômica neoliberal adotada no país e as reformas estruturais macroeconômicas em curso, que arrefeceram a inflação mediante produção de superávits primários de grandes proporções e manutenção de taxas básicas de juros altíssimas, não foram capazes de promover o crescimento econômico, que ficou abaixo do esperado no período, refletindo uma conjuntura típica dos momentos de crise.

Encerra-se o estudo com as considerações finais.

O método de abordagem utilizado no desenvolvimento da pesquisa baseia-se em técnicas descritivas na segunda e terceira seções, na medida em que o tema proposto é analisado a partir de teorias já formuladas sobre o fenômeno da dependência, o mesmo ocorrendo em relação à terceira seção, em que o método dedutivo foi aplicado na análise de fontes primárias e estudos realizados sobre o Fundo Monetário Internacional e as condicionalidades por ele exigidas para a concessão de assistência financeira.

Na quarta seção, todavia, é aplicado o método indutivo, já que se buscou aquilatar, a partir do estudo do contexto concreto eleito, se é possível afirmar se há, ou não, produção e reprodução do fenômeno da dependência ante as exigências formuladas pelo Fundo para a tomada de recursos financeiros pelos países membros em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

A justificativa do tema ampara-se em diferentes aspectos. Sua relevância decorre do fato da dependência econômica continuar, sob a égide do capital financeiro internacional, determinando a perpetuação de uma realidade opressora no Brasil, em que uma pequena camada de detentores do capital é privilegiada, em detrimento do parco desenvolvimento sócio-econômico que permanece enraizado na sociedade nacional. A atualidade do tema decorre da análise de um contexto que ainda opera seus efeitos na seara interna brasileira: as sucessivas Cartas de Intenções pelas quais o governo brasileiro comprometeu-se com FMI a continuar aplicando à política econômica os preceitos do neoliberalismo, em que vige a lei do mercado livre, ao lado do total descaso das autoridades nacionais em relação às políticas sociais e aos investimentos produtivos que deveriam ser revertidos em benefício da coletividade.

## 2. OS PARADOXOS DA DEPENDÊNCIA E DO DESENVOLVIMENTO

O estudo sobre o fenômeno da dependência implica na reflexão sobre uma realidade muito atual na América Latina. É comum a referência aos Estados que compõem a região como “Estados em desenvolvimento”, o que significa que se está “em desenvolvimento” porque a sua plenitude não foi atingida e, portanto, há dependência em relação a uma série de fatores.

Naturalmente, no presente estágio de globalização, seria ingênuo pensar numa situação de absoluta independência, já que há uma interdependência recíproca entre os mais diversos atores do cenário internacional.<sup>1</sup> Dentro dessa realidade globalizante, entretanto, é preciso reconhecer que uns atores são mais (inter)dependentes do que outros, na medida em que existe uma inegável distinção entre Estados desenvolvidos e Estados em desenvolvimento, o que permite afirmar que existe dependência destes em relação àqueles, considerados os diferentes graus de desenvolvimento.

É justamente nessa ótica que a proposta da presente seção se insere, ou seja, discutir o fenômeno da dependência do ponto de vista essencialmente político-econômico, suas características, a especificidade da realidade latino-americana e o contexto da dependência brasileira, especialmente na concepção dos dependentistas estruturalistas, notadamente Celso Furtado, além de outros autores mais contemporâneos, como Luiz Carlos Bresser Pereira, Ricardo Carneiro e Reinaldo Gonçalves, entre outros.

Para tanto, apresenta-se a realidade do desenvolvimento dos estudos da dependência, as influências e as contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e de Raúl Prebisch, as diferentes correntes de pensamento da Teoria da Dependência para, então, adentrar-se ao fenômeno da dependência na ótica furtadiana, e de autores atuais que tratam sobre o fenômeno da dependência.

---

<sup>1</sup> Raimundo Batista dos Santos Junior (2003, p. 652) afirma que “interdependência não significa, aliás, correspondência em extensão e grandeza em torno de uma lide concreta. Traduz-se justamente por relações assimétricas entre as partes envolvidas em uma transação, na qual os implicados agem motivados pela capacidade de barganha ou de constranger a outrem. Assim, a execução de qualquer demanda envolve custos sociais ou financeiros para os enleados, de forma que a reciprocidade entre atores diferentes não esvazia as relações internacionais do exercício do poder como recurso principal da política, como querem os globalistas. Diz-se, desse modo, que os compromissos marcantes da agenda internacional ficaram mais complexos, pois incorporaram as demandas de vários agentes sociais.”

## 2.1 O Contexto Evolutivo dos Estudos da Dependência

O modelo dependente já é descrito e conhecido desde o século XIX<sup>2</sup>, quando o sistema político das nações hegemônicas impôs às ex-colônias uma realidade sócio-econômica e política de exploração em nome do liberalismo (MACHADO, 1999, p. 199).

Paul Singer (1998, p. 119) destaca que sempre haverá situações de dependência enquanto nações desiguais em desenvolvimento, tamanho e força se mantiverem em estreito relacionamento mútuo.

As discussões sobre o fenômeno da dependência como teoria, no entanto, surgiram no Pós-Segunda Guerra e se intensificaram nas décadas de 1950 e 1960, especificamente no que pertine ao binômio desenvolvimento/subdesenvolvimento verificado em torno da inserção dos países em desenvolvimento nos processos de industrialização e no vigente sistema de divisão internacional do trabalho.

Nesse contexto, vários estudiosos de diferentes ramos do saber concentraram-se em analisar questões concernentes ao desenvolvimento, subdesenvolvimento dependente, dominação, marginalização, mudança social, Terceiro Mundo, países do centro do desenvolvimento capitalista e países periféricos, imperialismo, entre outras questões, dando ensejo ao surgimento do que se convencionou chamar Teoria da Dependência (OLIVEIRA, 2004, p. 98). É nesse sentido que a questão será aqui analisada.

### 2.1.1 Influências da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

No Pós-Segunda Guerra assuntos referentes ao desenvolvimento de países periféricos, à dominação e marginalização dos países do então chamado “Terceiro Mundo”,

---

<sup>2</sup> Considera-se o período após a formação dos Estados Nacionais. Naturalmente, na Idade Média, por exemplo, havia uma inegável dependência entre o senhorio e os vassallos, mas esse interregno temporal não constitui objeto de reflexão do presente trabalho.

hoje sobejamente conhecidos como “países em desenvolvimento”<sup>3</sup>, envolveram, especialmente, estudiosos latino-americanos, o que contribuiu, entre outros fatores, para a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).<sup>4</sup>

Em 25 de fevereiro de 1948, no seio do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), foi criada a CEPAL, uma das cinco missões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU), cujos objetivos consistiam em promover o desenvolvimento econômico e social da região, coordenar ações encaminhadas para sua promoção, formular e fomentar políticas públicas que reforcem as relações econômicas dos países latino-americanos e caribenhos entre si e com as demais nações do mundo, a fim de capacitar, assessorar e apoiar a cooperação e coordenação regional e internacional (MEIRELLES, 2003, p. 326).

Ricardo Bielschowsky (2000, p. 16) comenta que o entendimento da contribuição da CEPAL à história das idéias econômicas deve ser o reconhecimento de que “se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana”. A CEPAL desenvolve-se como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazos dos países latino-americanos, tendo sua agenda de reflexão e investigação sido inaugurada por Raúl Prebisch, em 1949.

Os estudos cepalinos constituíram um dos marcos de desenvolvimento da Teoria da Dependência<sup>5</sup>, que se baseavam na necessidade de industrialização dos países latino-americanos e caribenhos<sup>6</sup>, como condição indispensável ao processo de desenvolvimento, em substituição do papel de meros exportadores de produtos primários, considerado um dos obstáculos ao desenvolvimento econômico. A CEPAL enfrentou o problema de reorientação do investimento internacional, no sentido de que o capital estrangeiro deveria funcionar como apoio ao desenvolvimento econômico e industrial dos países, e não apenas ao setor exportador e à oligarquia rural, mineral e comercial exportadora (SANTOS, 2000, p. 85).

---

<sup>3</sup> Hoje a doutrina não mais utiliza a expressão países subdesenvolvidos, mas países em desenvolvimento, porque país subdesenvolvido “pressupõe um *fait accompli*, uma situação estática e definitiva, ao passo que a expressão *países em desenvolvimento* revela uma concepção de um processo em andamento, em que pese existir um intervalo entre os países industrializados e os países em desenvolvimento” (SILVA SOARES, 2003, p. 609).

<sup>4</sup> Bielschowsky (2000, p. 26) ensina que “a criação ocorreu no contexto das queixas latino-americanas de exclusão com relação ao Plano Marshall e de falta de acesso aos ‘dólares escassos’, que dificultava a reposição dos desgastados aparelhos produtivos da região”.

<sup>5</sup> Sobre o assunto, ver Oliveira, 2004, p. 92.

<sup>6</sup> Importante registrar que o Caribe foi formalmente incluído na Comissão pela Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, quando o Conselho decidiu que a Comissão passaria a denominar-se Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Sobre o assunto ver OLIVEIRA, 2005, p. 119 *et seq.*

Uma das principais ênfases do pensamento cepalino, no entanto, foi destacar que o processo de crescimento constituído nos países periféricos apresenta-se eminentemente distinto do que ocorre nos países centrais, não podendo ser considerado uma etapa de um processo universal de desenvolvimento, mas sim um processo singular, com desdobramentos próprios às especificidades de suas experiências, cabendo esperar dele resultados distintos daqueles que ocorrem no desenvolvimento cêntrico (BIELSCHOWSKI, 2000, p. 22). De fato, não se pode querer comparar a etapa de desenvolvimento industrial ocorrida nos países centrais, em que as inovações industriais encontraram suas origens, com a inserção da industrialização realizada nos países periféricos, que decorreu, substancialmente, do próprio desenvolvimento do centro e na medida da sua evolução.

Em estudo realizado em 1949, Raúl Prebisch (2000, p. 80) já destacava que “uma das falhas mais visíveis de que padece a teoria econômica geral, contemplada a partir da periferia, é seu falso sentido de universalidade”.

Foi assim que os estudos realizados no seio da CEPAL e fora dela contribuíram para compreender e discutir o processo de desenvolvimento em curso nos países latino-americanos, especialmente a partir da grande crise financeira que assolou o mundo na década de 1930 e no Pós-Segunda Guerra.

Ao longo desses mais de cinquenta anos de existência da CEPAL, os estudos por ela desenvolvidos são tradicionalmente separados em fases, com duração aproximada de um decênio cada: (a) origens e década de 1950 – industrialização; (b) década de 1960 – reformas para desobstruir a industrialização; (c) década de 1970 – reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e industrialização pró-exportadora; (d) década de 1980 – superação do problema do endividamento externo, via ajuste com crescimento; (e) década de 1990 – transformação produtiva com equidade.<sup>7</sup>

O pensamento cepalino não se fixa em marcos dedutivos rígidos e esquemáticos, daí porque possui capacidade de acomodar com facilidade a evolução dos acontecimentos, mediante contínua revisão de suas interpretações, mas sem perder coerência ou consistência analítica. Por isso, a história de seu pensamento é dividida em fases correspondentes à evolução de suas interpretações dos fatos e dos acontecimentos, sempre na busca de se adequar à realidade cambiante.

---

<sup>7</sup> Ricardo Bielschowski (2000, p. 19) apresenta um interessante quadro-síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL desde sua criação até o final de década de 1990, ora reproduzido no ANEXO A.

Um dos marcos teóricos da CEPAL foi o pensamento do argentino Raúl Prebisch, primeiro Secretário Geral da Comissão e conduzido ao cargo em 1950, que muito contribuiu para a análise da situação periférica dos países latino-americanos e dos reflexos causados pelo desenvolvimento dos países centrais, traçando importantes considerações e formulando consistente embasamento teórico sobre políticas tendentes a superar o subdesenvolvimento e a pobreza latino-americanos, conforme se passa a sucintamente analisar.

### 2.1.2 Contribuições de Raúl Prebisch

Raúl Prebisch foi um destacado teórico a tratar dos problemas concernentes à América Latina, tendo redigido, já em 1949, um estudo de grande impacto sobre a situação política-econômica da região, intitulado *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus Problemas Principais*.<sup>8</sup>

Celso Furtado (1985, p. 63) relata com grande entusiasmo o primeiro trabalho produzido por Raúl Prebisch como consultor sobre a situação econômica da América Latina, afirmando que a contribuição teórica do estudioso era relevante, na medida em que dava um tom de denúncia à dinâmica do sistema centro-periferia e aos desequilíbrios estruturais ocasionados às economias periféricas pelos Estados Unidos da América (EUA), novo centro principal do sistema capitalista, que combinava alta produtividade e protecionismo seletivo. Assegurou que havia sido aberto um novo espaço de debate e manobra, para que os países latino-americanos pudessem questionar e discutir o então vigente sistema de divisão internacional do trabalho, que operava no sentido de criar servidões para os países periféricos. Concluiu não ter dúvidas de que “aquele documento poderia vir a ser um ‘tournant’ no pensamento político-econômico na América Latina, pelo que continha e por quem o escrevia”.

Raúl Prebisch (2000, p. 80) buscava destacar a necessidade de se ater ao caso específico da América Latina para bem poder traçar as estratégias de atuação dos países da região frente aos países já desenvolvidos, não bastando tomar a teoria econômica como se

---

<sup>8</sup> O artigo escrito em 1949 foi republicado na íntegra, em obra de comemoração dos cinquenta anos da CEPAL, motivo pelo qual na referência ao texto será indicado o ano 2000, por se tratar da última publicação do trabalho deste autor.

universal fosse. Nesse sentido, Rubens Ricupero (2004, p. 10) destaca que um dos aspectos fundamentais do legado intelectual de Prebisch foi sua atitude frente ao mundo: a busca por um caminho latino-americano próprio, baseado na realidade local, como um dos critérios fundamentais para avaliar e adaptar criticamente as teorias e terapias importadas.

Foi assim que Raul Prebisch (2000, *passim*) criou e utilizou largamente as conhecidas expressões “países centrais” e “países periféricos”: aquela, para designar os países industrializados, que se encontram num patamar superior de desenvolvimento, e que determinam o “andar da carruagem” do sistema capitalista mundial; esta, para referir-se aos países ainda não contemplados pelos benefícios do desenvolvimento e da industrialização, notadamente os latino-americanos, aos quais dedicou grande parte de sua vida e reflexões.

Rubens Ricupero (2004, p. 09) destaca a importância da terminologia “centro-periferia” criada por Raúl Prebisch, assim como suas idéias concernentes à importância central do progresso técnico, o nexos entre comércio exterior e desenvolvimento, o investimento estrangeiro, a substituição de importações, a interdependência e os preços das matérias-primas.

Lídia Goldenstein (1994, p. 26) relata que o primeiro Secretário Geral da CEPAL introduziu, pela primeira vez, no texto escrito em 1949, os conceitos de centro e periferia, definindo-os a partir da noção de desenvolvimento econômico vinculado ao progresso técnico. Assim, fariam parte do centro as economias nas quais não só as técnicas capitalistas de produção penetraram primeiro como se difundiram homoganeamente para todos os setores produtivos; e, da periferia, as economias que ainda usavam técnicas atrasadas de produção.

Em seu estudo inaugural, Raúl Prebisch (2000, p. 73) já destacava a importância fundamental da industrialização para os “novos países” – os periféricos –, não como um fim em si, mas como meio para captar parte do fruto do progresso técnico, que poderia elevar, progressivamente, o padrão de vida das massas. Afirmava a necessidade da América Latina promover o comércio exterior, exportando produtos primários a fim de fazer frente à importação de bens de capital. Mas alertava: era preciso saber extrair do comércio exterior as vantagens que ele pode acarretar como propulsor do desenvolvimento econômico, sem dele restar refém.

Dessa forma, este autor considerava a industrialização o principal meio de crescimento, mas que a exportação de produtos primários não deveria ser sacrificada para favorecer o crescimento industrial. Destacava, no entanto, que na América Latina, de um

modo geral, havia uma tendência de reprodução das indústrias existentes nos países centrais, o que tendia a diminuir a eficácia produtiva e conspirava contra a consecução do objetivo social buscado pelo desenvolvimento<sup>9</sup>, preocupação que também foi externada por Celso Furtado, conforme será objeto de análise na seqüência dessa seção.

Também foram objeto de sua reflexão a escassez de poupança nos países periféricos e a contínua necessidade de investimentos estrangeiros para que o desenvolvimento econômico pudesse ocorrer nos países latino-americanos. Ante esses fatores, consternava-lhe a escassez de dólares no mercado e a posição dos Estados Unidos da América frente ao comércio internacional, pois afirmava ser uma “ilusão supor que esse país possa aumentar seu coeficiente de importação, para dar ao mundo essa solução fundamental” referindo-se ao problema da escassez da moeda norte-americana (PREBISCH, 2000, p. 74). Havia uma preocupação sensível, portanto, quanto ao problema da formação do capital nos países periféricos, considerado o principal mote do desenvolvimento e que poderia significar um maior ou menor progresso rumo à industrialização.

Raúl Prebisch (2000, p. 110) argumentava que a produtividade nos países periféricos era muito baixa, justamente porque não havia capital suficiente que propiciasse uma margem de poupança adequada para implementar a produtividade. Esse era o motivo pelo qual a periferia necessitava da ajuda transitória de capital estrangeiro que, aplicado de maneira eficaz, faria aumentar a produtividade e o desenvolvimento da poupança que, ao longo do tempo, substituiria o capital estrangeiro em prol de novas inversões destinadas ao benefício da população. No entanto, considerando que os próprios recursos estrangeiros eram limitados e que as necessidades privadas e coletivas na América Latina eram grandes, alertava que era preciso bem avaliar as necessidades em função da finalidade buscada, de maneira que lhe parecia adequado o investimento na produção de bens de capital eficazes, que aumentam imediatamente a produtividade do trabalho e desenvolvem uma margem de poupança que, transformada em novos investimentos, traria novos aumentos de produtividade. “Por essas e outras considerações”, destacava, “o problema da formação do capital é de transcendental importância”.

---

<sup>9</sup> Também parece fundamental a Rubens Ricupero (2004, p. 10) o rechaço de Prebisch em relação às “teorias convencionais”, que eram omissas quanto às estruturas sociais e suas contínuas mutações. Isso porque, adotadas as teorias dos países centrais, a grande massa populacional permanecia à margem do progresso da industrialização, na medida em que as classes dominantes dos países periféricos imitavam os estilos de consumo do centro, idéia que também permeia o trabalho de Celso Furtado.

A partir de sua contribuição, é possível tecer a seguinte consideração: o problema do desenvolvimento, ou do subdesenvolvimento, dos países periféricos diz respeito tanto a fatores de ordem interna – opções políticas ligadas à destinação do capital interno disponível – quanto a fatores de ordem externa – necessidade *transitória* de capital estrangeiro e sua eficaz utilização, mas que sem serem conjugados e analisados de forma paralela e simultânea, podem levar a conclusões equivocadas sobre a situação de periferia que ainda atinge diversos países latino-americanos, especialmente no que tange à penúria social da grande massa, decorrente, substancialmente, do fator de ordem econômica. Aliás, guardadas as devidas diferenças históricas e pragmáticas entre a época do desenvolvimento industrial da América Latina (em que o trabalho pioneiro de Raúl Prebisch foi escrito) e a atual conjuntura da globalização do capital (e, portanto, da dependência financeira), ainda é possível argumentar que o problema da formação da capital é de visceral importância para as economias periféricas, bem como a destinação que tais economias dão ao capital que lhes é acessível, especialmente, a partir de investimentos e empréstimos estrangeiros.

Na qualidade de membro<sup>10</sup> da CEPAL, Raúl Prebisch teceu, também, crítica contundente à teoria das vantagens comparativas, pela qual ao longo do processo de trocas internacionais haveria a distribuição mais eficiente dos frutos do crescimento econômico: haveria aqueles países cujas vantagens comparativas repousaria na produção agrícola, e aqueles destinados à produção industrial.<sup>11</sup> Assim, as diferenças entre uma atividade e outra não representariam problemas, pois o emprego de quantidades distintas de capital, a desigualdade de produtividade e de renda acabaria sendo equiparada pelo movimento do mercado e confirmaria a tendência ao equilíbrio econômico, em que todos receberiam seu justo quinhão do produto geral. A idéia geral da teoria é a de que com o comércio internacional todos lucram, sejam os países agro-exportadores, sejam os industriais (FURTADO, 2000, p. 38).

Ao criticar tal teoria, Raul Prebisch explicou que: primeiro, a teoria é excessivamente universalizante, e não leva em consideração as especificidades dos países em

---

<sup>10</sup> Raúl Prebisch foi o primeiro Secretário-Geral da CEPAL, entre maio de 1950 e julho de 1963 (CEPAL, 2006).

<sup>11</sup> Ao tratar do Consenso de Washington, tema analisado mais à frente na presente seção, Paulo Nogueira Batista (1994, p. 33) igualmente contesta a teoria das vantagens comparativas, ensinando que a Cartilha de Washington, já no final da década de 1980 e início da década de 1990, parecia evidenciar que “os países latino-americanos teriam condições de competir na exportação de produtos primários para os quais possuíssem uma vocação natural e/ou produtos manufaturados sobre a base de mão-de-obra não qualificada de baixos salários. Como se fosse possível ou desejável perpetuar vantagens comparativas baseadas numa situação socialmente injusta e economicamente retrógrada e, ao mesmo tempo, enfrentar as visíveis nuvens negras do protecionismo que começava a se esboçar no horizonte dos mercados dos países desenvolvidos, em nome do que já classificam de ‘*dumping social*’”.

desenvolvimento, já que foi criada para explicar o movimento econômico dos países industrializados e centrais; segundo, há um excedente real ou potencial de população ativa dedicada às atividades primárias que o setor industrial não consegue absorver; terceiro, o progresso técnico é muito lentamente apreendido pela periferia; quarto, isso impede a periferia de conservar uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico (CEPAL, 2000, p. 142).

Foi assim que o estudioso formulou, juntamente com Hans Singer, a teoria da deterioração dos termos de troca, pela qual se evidenciava, ao contrário do que pregava a teoria das vantagens comparativas, que não havia, naquela situação prática, reais benefícios às economias agro-exportadoras, pois a tendência do processo de industrialização era concentrar os lucros nos países industrializados, em notório prejuízo das economias em desenvolvimento industrial, como eram as latino-americanas, de forma que “no relacionamento comercial entre centro e periferia esta era explorada por aquele, o que tornava a situação de dependência intolerável no longo prazo” (SILVA, 2005, p. 20; SINGER, 1998, p. 123).

Raúl Prebisch, em estudo institucional realizado perante a CEPAL (2000, p. 142-143, 177), observa que em razão do progresso técnico ter se propagado de forma relativamente lenta na periferia, essa não só não pôde, de um modo geral, compartilhar com os centros os frutos do progresso técnico dele, como também se viu na necessidade de ceder-lhe parte do fruto de seu próprio progresso, sob a pressão do excedente real ou virtual da população ativa. É dizer, o progresso técnico do centro é muito rápido, e a periferia não consegue acompanhá-lo. Ao mesmo tempo, o centro acaba por captar força de trabalho na periferia, já que a mão-de-obra é mais barata. Ora, a indústria dispõe de um elemento dinâmico que a produção primária não tem, de forma que a atividade industrial fomenta a produção primária, mas o inverso não é verdadeiro. Concluiu, assim, que “os países que se desenvolveram primeiro estão mais avançados em matéria de renda, produtividade e capitalização”, motivo pelo qual se pode afirmar, de um modo um tanto paradoxal, que “alta produtividade dos grandes países industrializados constitui um dos maiores empecilhos a serem enfrentados pelos países da periferia para que eles alcancem uma produtividade semelhante”. Seria o mesmo que afirmar que “quanto mais o centro se desenvolve, mais distante fica da periferia”.

As contribuições de Raúl Prebisch para a compreensão e a reflexão sobre os problemas específicos da América Latina e a dependência são notórias e em muito

influenciaram as idéias de Celso Furtado<sup>12</sup>, que tratou com bastante ênfase o problema da substituição das importações na periferia, analisada mais à frente. Antes, no entanto, de adentrar nesse tema, importante retratar as correntes de pensamento da Teoria da Dependência, para então abordar de forma contundente a posição do dependentista-estruturalista Celso Furtado, entre outros pensamentos dependentistas igualmente importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

## 2.2 Teoria da Dependência: correntes e conceito

Várias são as classificações das correntes de pensamento da dependência, cada qual apontando diferentes critérios de classificação, seja do ponto de vista histórico, como o fez Gabriel Palma; seja do ponto de vista econômico, como bem destacou Theotônio dos Santos (referindo-se à classificação dos economistas suecos Magnus Blomstrom e Bjorn Hettene), ou o realizado por André Gunder Frank, de forma independente em 1991 (OLIVEIRA, 2004, p. 93-95).

Certo é que o movimento do dependentismo apresenta diferentes correntes do pensamento da dependência, que podem ser agrupadas, de um modo geral, nas seguintes categorias: dependentistas, estruturalistas e neo-marxistas.

### 2.2.1. A Teoria da Dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto

Em 1969 Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto escreveram a obra *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, salientando o conceito de dependência

---

<sup>12</sup> Nas palavras de Celso Furtado (2000, p. 37): “Quiçá nenhuma idéia haja tido tanta significação na formação de uma visão nova do desenvolvimento como a de estrutura centro-periferia, formulada por Raúl Prebisch. Se bem a preocupação inicial desse autor haja sido a propagação internacional do ciclo de negócios – a diversidade de comportamento das economias exportadoras de produtos primários *vis-à-vis* das economias exportadoras de produtos industriais –, a idéia enfeixava uma visão global do sistema capitalista e abria porta à percepção da heterogeneidade deste, cuja formação histórica deveria ser atentamente observada caso se pretendesse captar a especificidade do subdesenvolvimento. O aprofundamento dessa idéia pelo próprio Prebisch e pelo grupo de cientistas sociais reunidos na CEPAL – conhecidos posteriormente como escola estruturalista latino-americana – deu origem à corrente de pensamento de influência mais ampla e permanente nos estudos do desenvolvimento.”

como um “instrumento teórico, que tanto articula aspectos econômicos de subdesenvolvimento como processos de dominação de alguns países sobre outros e de algumas classes sobre outras, dentro de um contexto de dependência nacional” (OLIVEIRA, 2004, p. 107).

A idéia que tangencia Cardoso e Faletto (2004, p. 35) é centrar a análise da dependência em sua manifestação interna, já que os conceitos de subdesenvolvimento, periferia e dependência não podem ser analisados apenas a partir de uma variável externa, mas eminentemente interna.

Afirmam os dois autores dependentistas que a interpretação global do desenvolvimento e do subdesenvolvimento não pode ser baseada em argumentos de puros estímulos e reações do mercado, já que a situação de dependência, na análise do desenvolvimento latino-americano, é não só uma variante do modo de integração das economias nacionais no mercado internacional, mas também inclui as formas distintas de inter-relação dos grupos sociais em cada país, entre si e com os grupos externos. “Torna-se necessário, portanto, definir uma perspectiva de interpretação que destaque os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas que não atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento” (CARDOSO; FALETTO, 2004, p. 43).

Isso porque, a dependência tem explicações não só exteriores à nação, mas a relação das classes dentro da economia dependente é que dá o contorno da própria dependência. Atestam que “fundamentalmente, a dinâmica que pode adquirir o sistema econômico dependente, no âmbito da nação, está determinada – dentro de certos limites – pela capacidade dos sistemas internos de alianças para proporcionar-lhe capacidade de expansão” (CARDOSO; FALETTO, 2004, p. 50).

O que merece ser destacado e o que parece mais importante na teorização desses dois estudiosos, especialmente Fernando Henrique Cardoso, é a viabilidade de um processo de democratização no interior de um capitalismo dependente, e a aceitação do modelo dependente para o desenvolvimento das economias periféricas. É dizer, não há contradição entre dependência, capitalismo monopolista e desenvolvimento, pois a idéia de um desenvolvimento capitalista dependente é viável (CARDOSO, 1986, p. 136; 1993, *passim*).

Na conclusão do trabalho conjunto, os estudiosos argumentam que a existência da dominação externa constituiria um processo óbvio, de forma que a novidade da hipótese

estaria em evidenciar a forma que ela assume e os distintos efeitos que a relação de dependência entre as classes e o Estado provoca. Salientam que a situação de desenvolvimento dependente então vigente não só superava a tradicional oposição entre os termos desenvolvimento e dependência, permitindo incrementar o desenvolvimento e redefinir os laços de dependência, como também se apoiava politicamente num sistema de alianças distinto daquele que no passado havia assegurado a hegemonia externa.

Dessa forma, Cardoso e Faletto (2004, p. 182) acreditam que a formação de uma economia industrial na periferia do sistema capitalista seria capaz de minimizar os efeitos da exploração tipicamente colonialista, de forma que se criaria uma solidariedade entre os diferentes grupos sociais ligados à produção capitalista: assalariados, técnicos, empresários e burocratas. Encerram o pensamento assegurando que buscaram “sugerir que oposições – presentes ou virtuais – poderiam dinamizar as nações industrializadas e dependentes da América Latina” havendo possibilidades estruturais para um ou outro tipo de movimento social e político (CARDOSO; FALETTTO, 2004, p. 183).

### 2.2.2. Os Estruturalistas

Idéia bem distinta da de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto pode ser atribuída aos estruturalistas, cujo foco de análise são as relações econômicas de dependência centro-periferia, os problemas concernentes à inserção da industrialização nos países em desenvolvimento e à formação do capital. A corrente estruturalista encontrou seu ponto de apoio nos estudos desenvolvidos no seio da CEPAL, tendo em Raúl Prebisch seu marco doutrinário principal, também seguido por Celso Furtado, Osvaldo Sunkel e Helio Jaguaribe, entre outros.

A corrente estruturalista divide o mundo entre um centro-capitalista e uma periferia-dependente: aquele, produtor de bens manufaturados de alto valor agregado; esta, produtora de artigos primários, em geral, produtos naturais. Ao analisar a relação entre o centro e a periferia, a vertente estruturalista argumenta que não se trata de uma distinção de vocação natural, mas da forma com que os países periféricos foram inseridos no sistema capitalista internacional: como produtores de bens agro-exportáveis e como apêndice de uma

estrutura que beneficia os países centrais. Busca-se na estrutura produtiva da periferia as causas e os efeitos do desenvolvimento capitalista latino-americano.

Para os estruturalistas, a estrutura produtiva da periferia permanece atrasada, já que seu sistema impede que ela gere progresso técnico e o incorpore à produção na mesma medida que o centro. Há também uma deterioração dos termos de intercâmbio já que, na periferia, a baixa produtividade da mão-de-obra causa muita pressão sobre os salários e, através deles, sobre os preços das exportações primárias. Isso implica numa diferença do nível de renda média dos povos dos países cênicos e periféricos, que não tendem a ser superadas, mas perpetuadas. A tendência é, pois, no sentido de desenvolvimento desigual entre centro e periferia, seja em razão das diferenças do nível de renda real médio, seja em razão do grau de penetração e difusão do progresso técnico – homogeneidade –, seja em relação ao grau de complementaridade intersetorial e integração vertical de suas estruturas produtivas – diversificação (CEPAL, 2000, p. 142).

Octávio Rodríguez (1981, p. 235) manifesta que essa concepção privilegia as peculiaridades da estrutura produtiva da periferia, como a diferença do nível de produtividade do trabalho nos diferentes setores produtivos e o grau de complementaridade existente entre eles, que é bem distinto do quadro que se apresenta no centro, de maneira que se define o sistema dinâmico e desigual “centro-periferia”.

Assim, para que a questão da condição periférica possa ser superada é imprescindível vencer o subdesenvolvimento, sendo “desenvolvimento” e “dependência” expressões contraditórias ou pouco conciliáveis, ao contrário do que defendiam Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

### 2.2.3. Os Neo-marxistas

Finalmente, há a corrente neo-marxista, cujos nomes de Theotônio dos Santos, Rui Mauro Marini e Vânia Bambirra podem ser citados.

Não há, propriamente, uma teoria neo-marxista das relações internacionais, mas uma perspectiva marxista de ditas relações. Adriano Moreira (1999, p. 110) ensina que Marx

não trata efetivamente do âmbito das relações internacionais, embora forneça elementos fundamentais para uma teoria dessas relações<sup>13</sup>:

Theotônio dos Santos (2000, p. 109) destaca que a função do capital internacional e do sistema econômico mundial é a apropriação e a extração brutal de excedentes econômicos das regiões latino-americanas, regiões, em suma, dependentes. Em sua visão, a América Latina é uma região exportadora de excedentes e de poupança, pois a cada vez que se gera excedente, ele é automaticamente destinado ao pagamento de juros e “outros tributos coloniais” e não é convertido em investimento interno, o que gera uma distribuição negativa da renda, rebaixamento de salários, marginalização social, pobreza e, “de forma mais drástica, a indignação no Terceiro Mundo e na América Latina”. Este estudioso argumenta que há de se superar o quadro social, econômico, político e cultural criado pela civilização liberal burguesa, que historicamente se confundiu com a hegemonia mundial da Europa e, posteriormente, dos Estados Unidos da América. Theotônio dos Santos (2000, p. 114) afirma que as sociedades se converteram em instrumento de dominação, de subordinação e de exploração de algumas regiões por outras, em que as dependentes tiveram de produzir taxas brutais de excedente para alimentar os pólos centrais de acumulação.<sup>14</sup>

Ruy Mauro Marini (2000, p. 109), após a análise da independência política da América Latina e da formação dos Estados Nacionais vinculados às antigas metrópoles, afirma que a dependência é uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência. “O fruto da dependência só pode assim significar mais dependência e sua liquidação supõe necessariamente a supressão das relações de produção que ela supõe”.

Apresentadas as principais correntes de pensamento dependentista, o que não exclui outras classificações igualmente interessantes, passa-se a explicitar as diferentes noções de dependência, para então se erigir o conceito de dependência com o qual se trabalha no curso da pesquisa.

---

<sup>13</sup> “Todas as sociedades de classes engendram a guerra, as guerras são conflitos entre as classes dirigentes que utilizam as massas como instrumento, pelo que é da futura sociedade sem classes que virá a solidariedade entre os povos, sendo a vitória final do proletariado o facto do qual decorrerá a paz entre as nações” (MOREIRA, 1999, p. 110).

<sup>14</sup> “Todo esse quadro deverá sofrer uma grande transformação, na qual, durante um longo período, as grandes civilizações serão referenciais extremamente significativas para a construção de uma sociedade plural, de uma verdadeira civilização planetária. Ao contrário do que sugere Huttington, não devemos caminhar para um choque de civilizações e sim para um generoso encontro de civilizações” (SANTOS, 2000, p. 114).

## 2.2.4 Em Busca de um Conceito

O conceito do fenômeno da dependência foi e é muito discutido por diversos estudiosos, de forma que, sob o ponto de vista puramente conceitual, possui diversos desdobramentos, como dependentismo econômico, político, cultural, tecnológico e social.<sup>15</sup>

Tratar do fenômeno da dependência em termos genéricos implica em discutir aspectos de índole política, econômica, cultural, tecnológica, científica e social. No entanto, a dependência de que se está ora analisando é aquela de caráter substancialmente econômico, o que leva à “finalidade de conhecer as origens, o funcionamento, a natureza mesma, o caráter e as conseqüências do sistema capitalista” (OLIVEIRA, 2004, p. 93).

Theotônio dos Santos (2000, p. 147) afirma que a tese fundamental da teoria da dependência é o fato de os países centrais serem captadores de excedente econômico dos países periféricos e dependentes, o que explica grande parte das suas dificuldades.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2004, p. 180) entendem a dependência não só como uma variável externa, mas como uma conformação das diferentes classes sociais no âmbito das próprias nações dependentes. A partir da crítica ao conceito de dependência, retomam a tradição no pensamento político: não existe uma relação metafísica de dependência de uma Nação e outra, um Estado e outro, já que essas relações somente se tornam possíveis concretamente por intermédio de uma rede de interesses e de coações que ligam uns grupos sociais aos outros, umas classes às outras.

Raúl Prebisch (2000, p. 83) afirma que a situação de dependência decorre, essencialmente, em razão dos benefícios da produtividade industrial não terem chegado à periferia em uma medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população dos países centrais industrializados, de forma que houve desequilíbrios patentes entre centrais e periféricos, já que “enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso

---

<sup>15</sup> Enzo Faletto (1998, p. 109) explica a dinâmica da Teoria da Dependência atestando que “por certo, a Teoria da dependência não aparece circunscrita a um campo específico da realidade, nem a uma disciplina em particular. É assim que, se se fala de dependência econômica, dependência política ou de dependência cultural e, tanto na elaboração dos temas, quanto no debate acerca dos mesmos, participaram economistas, sociólogos, cientistas políticos, historiadores e – não menos importante – pessoas vinculadas estreitamente ao fazer político concreto. Aparece assim, a respeito do tema da dependência, um espaço muito próprio da cultura latino-americana; suas opções de futuro se constituem em um ponto de reflexão quase obrigatória a todos aqueles que em distintos campos desempenham uma função intelectual”. Tradução livre da autora.

técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico”.

Paul Singer (1998, p. 119) assegura que a dependência é fruto de um complexo jogo de conflitos e acordos entre classes e frações de classes, “do qual resultam processos de desenvolvimento que recolocam, de tempos em tempos, os seus próprios fundamentos”. Continua sua definição afirmando que “transformações do capitalismo, que em geral se originam no centro, ensejam o surgimento de novas situações de dependência, à medida que elas são incorporadas pela periferia”.

Para Celso Furtado (1974, p. 46) o modelo de dependência refere-se à forma com que a industrialização foi inserida nos chamados países periféricos (substituição das importações), o modo de utilização do excedente de capital e a orientação de sua utilização em sua fase de amadurecimento, que não ocorreu de forma a beneficiar as grandes massas dos países em desenvolvimento. Isso porque, os países periféricos, ao reproduzirem o modelo de desenvolvimento industrial observado nos países em que a industrialização já estava em fases avançadas de desenvolvimento, acabaram não observando suas próprias condições internas e privilegiaram uma pequena classe burguesa, redundando numa ainda maior concentração de renda, o que só faz aumentar o fosso que separa a periferia do centro.

Tomada toda a variedade de noções apresentada, a dependência pode ser considerada, dessa forma, como o fenômeno em que alguns países desenvolvem-se como se fossem reflexos de outros países, a que estão vinculados e dependentes, não apenas do ponto de vista externo, mas também do aspecto estrutural: externamente, significam as relações dos países considerados periféricos com aqueles considerados centrais; estruturalmente, contempla não só as relações externas, mas seus efeitos estruturais internos sobre as classes, a organização política, social, econômica, financeira, monetária e estrutural da sociedade.

Para o presente trabalho, a dependência aqui considerada será aquela que se verifica entre Estados que se encontram em diferentes graus de desenvolvimento, de maneira que uns – os desenvolvidos ou centrais – sobrepõem-se a outros – os em desenvolvimento ou periféricos –, essencialmente do ponto de vista político-econômico, o que não excluem outras nuances do dependentismo, especialmente a social. Essa diferença de graus de desenvolvimento implica no fato de alguns Estados serem mais dependentes do que outros, dentro do próprio contexto da interdependência global, e isso decorre, fundamentalmente, da maneira como a industrialização, mote principal do desenvolvimento, foi se inserindo nos Estados considerados dependentes e o modo como a realidade do “desenvolvimento” foi

incorporada internamente pelas suas classes dirigentes, realizada de maneira a privilegiar uma pequena classe de consumidores, em detrimento do bem coletivo maior.

Traçada a delimitação do âmbito de incidência em que a dependência será considerada, passa-se a abordar o fenômeno da dependência especialmente na visão estruturalista de Celso Furtado, apoiando-se também nos trabalhos mais recentes de Luiz Carlos Bresser-Pereira e Ricardo Carneiro, dentre outros autores que também embasam a proposta do presente trabalho.

### **2.3 A Teoria da Dependência de Celso Furtado**

Celso Furtado foi um economista brasileiro contemporâneo de Raúl Prebisch e que com ele compartilhou grande parte de suas idéias durante o auge dos trabalhos da CEPAL, entre as décadas de 1950 e 1960. Por isso, é possível afirmar que suas teorizações são bastante correlatas.<sup>16</sup>

Nos trabalhos de Celso Furtado encontra-se grande reflexão sobre a situação de periferia ocupada pelos países latino-americanos, especialmente o Brasil, tendo o estudioso recorrido vastamente sobre o assunto e destacado, assim como o fez seu contemporâneo Raúl Prebisch, a especificidade da realidade econômica da América Latina, argüindo que toda tentativa de generalização teórica, visando interpretar os problemas econômicos latino-americanos com base na evidência histórica das economias capitalistas avançadas é de reduzido alcance, a não ser que se avance muito na identificação de tipos básicos de economia capitalista (FURTADO, 2003, p. 149).

Seu trabalho de demonstração da situação de dependência dos países latino-americanos em relação aos países do centro do sistema capitalista tem como ponto de partida a análise histórica do descobrimento, da conquista, da exploração colonial, da independência

---

<sup>16</sup> O próprio Celso Furtado (2001, p. 18) reconhece a influência de Raúl Prebisch em suas teorizações e a similitude de idéias: “Quando cheguei a Santiago para trabalhar na CEPAL, já havia vivido na Europa e tinha certa percepção da importância do elemento político na realidade econômica. Mas foi quando Prebisch assumiu o comando da instituição que percebi que estávamos diante da possibilidade de fazer coisas de real importância. [...] Quando li o primeiro trabalho preparado por Prebisch – que passou a ser referido como o Manifesto – pensei comigo: ‘temos agora a alavanca de que estávamos precisando para demover as grandes resistências que enfrentamos no Brasil’”.

política, enfim, da formação dos Estados nacionais em toda a região<sup>17</sup>, idéia da qual participa Luiz Toledo Machado (1999, p. 206), ao mencionar que o capitalismo tardio e dependente latino-americano decorreu originalmente de contingência histórica.<sup>18</sup> De fato, para Celso Furtado, a dependência dos países latino-americanos em relação ao sistema capitalista e aos países que o dominam remonta à própria forma como ocorreu a conquista da América Latina, fazendo interessante digressão histórica e uma análise comparada das economias latino-americanas.

Bresser-Pereira (2004, p. 20) identifica a independência teórica que caracteriza a trajetória intelectual de Celso Furtado, baseada na análise da realidade e da história para construção de seu pensamento, o que torna seu método essencialmente histórico-indutivo. Ao lado de Raúl Prebisch, Bresser-Pereira (2004, p. 21) afirma que Furtado foi um dos fundadores do estruturalismo latino-americano, teoria que não busca responder a tudo, mas trazer elementos de análise para a situação de dependência da América Latina em relação às economias centrais, de maneira que, para Celso Furtado, as teorias econômicas destinam-se a resolver problemas reais, motivo pelo qual posicionou-se contrariamente ao pensamento estereotipado dos intelectuais ortodoxos, sejam quais fossem suas ortodoxias.

Cabe ora retratar, para bem compreender sua contribuição teórica, como Celso Furtado interpreta e relata o desenvolvimento econômico latino-americano, especialmente a inserção desses países no sistema de divisão internacional do trabalho.

### 2.3.1 As Estruturas Econômicas da América Latina e a Influência dos Fatores Exógenos

A partir da análise histórica e contextual da América Latina, Celso Furtado (1976, p. 55) demonstra que, tradicionalmente, o desenvolvimento econômico na região foi baseado na exportação de produtos primários, fossem os decorrentes da agricultura de clima

---

<sup>17</sup> Ver FURTADO, 1976, p. 03-45.

<sup>18</sup> “A América Latina experimentou ao longo dos séculos um crescimento vegetativo à sombra da Europa e dos Estados Unidos, situando-se praticamente fora da própria historicidade do Ocidente. Na forma de sua inserção aos domínios ultramarinos europeus está a origem do subdesenvolvimento e da dependência, que se prolongaram no tempo. A ocidentalização desses espaços iniciou-se com o sistema colonial, confrontando o modo de produção agro-extrativista com os padrões de produção, acumulação de capital, práticas e teorias mercantis e, posteriormente, monopolistas-industriais. Daí que o capitalismo tardio e dependente latino-americano decorreu originalmente de contingência histórica.” (MACHADO, 1999, p. 206).

temperado e tropical, fossem os decorrentes da exploração mineral, o que demonstra, desde logo, a forma com que essas economias se inseriram no sistema de divisão internacional do trabalho: exportadores de matérias-primas.

Desde a Primeira Revolução Industrial, ocorrida na primeira metade do século XIX, a América Latina consolidou-se como exportadora de matéria-prima para os países em que a produção industrial conheceu seu germe, o que já evidencia uma primeira grande desvantagem dos países latino-americanos em relação às economias industrializadas, pois indiscutível que as matérias-primas não têm uma tendência a valorizar-se, ao contrário do que ocorre com os produtos industrializados, que contam com valor agregado capaz de promover a valorização dos preços (FURTADO, 1976, p. 49-50).

Na Segunda Revolução Industrial, datada da segunda metade do século XIX e início do século XX, o desenvolvimento da tecnologia nos meios de transporte foi fundamental para propiciar a rápida integração dos mercados, o que ocorreu inicialmente na Europa, com as construções das estradas de ferro, e, na seqüência, para todo o comércio mundial, a partir da mecanização dos transportes marítimos.<sup>19</sup>

Configurou-se o que Celso Furtado (1976, p. 51) chamou de sistema de economia mundial, que redundou no estabelecimento das condições para a formação de um sistema de divisão internacional do trabalho de âmbito mundial. “As atividades econômicas de uma parcela crescente da humanidade passaram a comportar-se como elementos interdependentes de um conjunto articulado”.

A partir da Primeira Guerra Mundial e da depressão e crise financeira internacional que se iniciou em 1929<sup>20</sup>, há uma nova fase da economia mundial, com conseqüências catastróficas para a América Latina. Isso porque, a demanda internacional de produtos primários, que constituía a base das economias da região, perdeu o seu dinamismo, em razão da própria retração das economias dos países industrializados (FURTADO, 1976, p.

---

<sup>19</sup> Antônio José Telo (1996, p. 76 e ss.) realiza uma abordagem sobre o poder naval e as épocas históricas, definindo três grandes períodos de inovações da indústria naval: a vaga de inovação do século XV, que dá origem ao que ele denomina “Época Moderna”; a vaga de inovação ligada à Revolução Industrial, que dá origem à “Época Contemporânea”, que ele prefere chamar “Época Industrial”, e a vaga de inovação ligada à Segunda Guerra Mundial, que dá origem à uma nova época histórica, por ele definida como “Pós-Industrial”.

<sup>20</sup> “Não se tratou de uma ‘simples’ crise, mas da maior crise enfrentada pelo capitalismo em toda a sua história multissecular, sem paralelo até os dias que correm e, provavelmente, sem outro equivalente no futuro previsível. Ocorreu, na verdade, uma sucessão de crises, iniciada pelo *crash* da Bolsa de Nova York (a famosa quinta-feira ‘negra’, de 29 de outubro de 1929), cujos efeitos foram amplificados tremendamente pelas políticas econômicas desastrosas adotadas sucessivamente pelos governos das grandes economias capitalistas” (ALMEIDA, 2002, p. 191-192).

63).<sup>21</sup> Considerando que a América Latina era essencialmente exportadora de produtos primários e que a demanda internacional de matéria-prima apresentou severa queda, é fácil constatar as conseqüências da crise financeira internacional para a região, especialmente porque o setor monetário das economias latino-americanas estava intensamente ligado ao comércio exterior. A influência dos fatores exógenos nas economias latino-americanas era enorme.

Isso significa afirmar que a crise financeira de 1929 provocou grandes modificações no processo evolutivo das economias latino-americanas em razão da contração do setor exportador e da brusca baixa da sua rentabilidade, o que teve conseqüências sérias sobre a capacidade de importar desses países, além das de cunho cambial e inflacionário (FURTADO, 1976, p. 126-130).<sup>22</sup>

Era preciso fazer frente à crise financeira instalada na região, o que ocorreu por dois tipos distintos de reação: o retorno às formas pré-capitalistas de produção, como a economia de subsistência e o artesanato, verificado nas economias em que o processo industrial sequer havia sido iniciado; ou a expansão do setor industrial ligado ao mercado interno – o que ocorreu nos países em que já havia um certo núcleo de indústrias de bens de consumo, desenvolvida numa primeira fase de industrialização – num claro esforço de substituir, ainda que parcialmente, aquilo que vinha sendo importado e deixou de ser adquirido no exterior, a que Celso Furtado (2003, p. 137) chama de “substituição das importações”.

Significa afirmar que o processo de industrialização por substituição das importações verificado na América Latina não foi, em termos genéricos<sup>23</sup>, espontâneo, mas eminentemente circunstancial, decorrendo de uma sólida influência de fatores externos. Celso

---

<sup>21</sup> Sobre o assunto, ver também GRIECO, 2001, p. 63-70.

<sup>22</sup> Sobre a crise econômica da década de 1930, Cardoso e Helwege (1993, p. 62-63) relatam que “a Grande Depressão trouxe uma mudança dramática nas condições econômicas globais: uma queda na atividade econômica dos países industrializados, um declínio no valor do comércio mundial, a elevação das taxas de juros, a apreciação do dólar e a queda do preço real dos produtos primários. A atividade econômica da América Latina tinha sido dominada pelo comércio internacional, enquanto o suprimento de dinheiro era determinado pelas reservas internacionais. Os responsáveis pela política econômica foram incapazes de controlar o impacto deflacionário agudo causado pelo choque adverso na demanda provocado pela depressão e a conseqüente fuga de capital. As conseqüências da crise variaram de país para país, de acordo com sua integração no sistema internacional e a natureza da sua pauta de exportação. No caso dos produtos tropicais, devido à inelasticidade da oferta de colheitas perecíveis, a redução da demanda trouxe uma queda importante dos preços. No caso dos produtos minerais, a retração industrial nos países importadores provocou um colapso da produção nos países exportadores. [...] A recuperação relativamente rápida do Brasil se deveu à suspensão imediata do serviço da dívida e à vigorosa intervenção governamental para sustentar a renda dos produtores de café”.

<sup>23</sup> Fala-se “em termos genéricos”, porque o Chile pode ser considerado um caso a parte, já que industrialização decorreu de uma sólida ação estatal para superar os obstáculos da desorganização de seu setor exportador.

Furtado (2003, p. 95-96) assegura que na América Latina, o processo de industrialização não decorreu de uma ação deliberada no sentido de romper com o modelo tradicional de divisão internacional do trabalho, mas que tomou impulso durante o longo período de depressão dos preços dos produtos primários, iniciado em 1929, de maneira que “a industrialização substitutiva tem sido menos uma opção consciente do que uma consequência”.

Celso Furtado entende que aí reside o fundamento da dependência, não em razão do processo de industrialização em si, que, de uma forma ou outra, tornar-se-ia uma realidade em todas as economias capitalistas, mas em face da forma com que tal processo ocorreu na América Latina.

Eis a base sobre a qual este autor constrói a análise teórica e sobre a qual reflete e desvenda os motivos do subdesenvolvimento e da dependência latino-americanas, especialmente a partir da introdução do processo de industrialização nos países da região e que é, doravante, objeto de maior exploração.

### 2.3.2 Subdesenvolvimento e Dependência

Celso Furtado (1974, p. 77 *et seq*) afirma que há uma conexão fundamental entre as noções e os fenômenos do subdesenvolvimento e da dependência.

O subdesenvolvimento seria fruto dos aumentos da produtividade do trabalho, decorrentes da simples realocação de recursos visando obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional. O progresso técnico e a correspondente aceleração no processo de acumulação, verificado nos países em que a industrialização penetrou primeiro (os centrais), permitiu que a produtividade do trabalho crescesse em outras áreas. Naquelas regiões em que o desenvolvimento da agricultura era a base da economia, como no Brasil por exemplo, o incremento da produtividade se deu sem maiores modificações nas técnicas de produção, já que a transformação de uma agricultura de subsistência para a uma de caráter comercial não significa, necessariamente, o abandono dos métodos tradicionais de produção. O excedente criado por essa transformação da produtividade (nos países periféricos eminentemente agro-exportadores) destinou-se ao financiamento de uma rápida diversificação dos hábitos de consumo das classes dirigentes, mediante a importação de novos artigos, não tendo se

destinado ao processo de formação de capital. É dizer, nos países periféricos, o excedente criado pelo aumento da produtividade não se transformava em novos investimentos produtivos, mas na importação de produtos destinados ao consumo de uma reduzida classe de beneficiários. Eis a origem das formações sociais identificadas como *economias subdesenvolvidas* (FURTADO, 1974, p. 78).<sup>24</sup>

Isso porque, o excedente criado pelo incremento da produtividade do trabalho foi empregado na periferia para criar novos padrões de consumo de suas classes dirigentes, à semelhança do que ocorria nos países cêntricos. No quadro do sistema global surgido da divisão internacional do trabalho, os países periféricos foram rapidamente transformados em importadores de novos bens de consumo, fruto do processo de acumulação e do progresso técnico ocorrido no centro do sistema, o que beneficiou uma pequena camada de consumidores privilegiados, que tinham acesso e podiam adquirir esses novos produtos importados. As classes dirigentes dos países periféricos adotaram, portanto, padrões de consumo próprios das economias centrais, em que a acumulação de capital era muito mais alta e o progresso técnico era o motor da economia, realidade muito distinta daquela verificada na periferia.<sup>25</sup>

Celso Furtado (1974, p. 80) chama esse processo de *modernização*, no qual se verifica a adoção de padrões de consumo sofisticados sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso técnico dos métodos produtivos. E, para alimentar esse ciclo, há uma pressão cada vez maior para se maximizar o excedente (tudo em prol de uma circunscrita camada consumidora), o que, naturalmente, engendra crescentes pressões, especialmente na balança de pagamentos.

O avanço desse processo de modernização se verifica quando a periferia adentra no processo de industrialização, não com vistas à produção de bens de consumo para a coletividade, mas para substituir e produzir, internamente, parte daquilo que vinha sendo, até então, importado e consumido por grupos privilegiados. Isso cria um quadro muito particular

---

<sup>24</sup> Charles Bettelheim (1973, p. 51) apresenta crítica à expressão “países subdesenvolvidos”, afirmando que a designação mais exata seria “países explorados, dominados e de economia deformada.” Isso porque, a idéia que está subjacente na expressão “países subdesenvolvidos” é a de que eles estariam em um estágio de evolução econômica atrasado em relação àqueles países ditos “desenvolvidos”, o que, em sua visão crítica, não corresponde à realidade.

<sup>25</sup> “Para captar a natureza do subdesenvolvimento, a partir de suas origens históricas, é indispensável focalizar simultaneamente o processo de produção (realocação de recursos dando origem a um excedente adicional e forma de apropriação desse excedente) e o processo de circulação (utilização do excedente ligada à adoção de novos padrões de consumo copiados de países em que o nível de acumulação é muito mais alto), os quais, conjuntamente, engendram a dependência cultural que está na base do processo de reprodução das estruturas sociais correspondentes” (FURTADO, 1974, p.80).

nas economias em desenvolvimento e em processo de industrialização, o que só faz acelerar o processo de subdesenvolvimento e não de *desenvolvimento*. Ora, se a industrialização caminha no sentido da produção de bens de consumo para as altas classes, a adoção dos respectivos métodos produtivos requer alta densidade de capital, cujo coeficiente de acumulação na periferia é baixo. A tendência dessa orientação é, pois, manter os salários reais perto do nível de subsistência, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade do trabalho, o que só faz agravar as desigualdades sociais (FURTADO, 1974, p. 82).

Assim, no início do processo de industrialização é o consumo da alta classe, modelada pelo padrão exterior, que direciona o tipo de tecnologia que será incorporada no processo produtivo, a intensidade de capital que para tanto será empregado, o trabalho que será utilizado no sistema de produção e a própria remuneração da mão-de-obra. Essa conexão entre o centro e as altas camadas da periferia é que abre caminho, afirma Furtado (1974, p. 85), “para a introdução de todas as formas de ‘intercâmbio desigual’, que historicamente caracterizam as relações entre o centro e a periferia do sistema capitalista”.

O subdesenvolvimento é, dessa forma, uma conseqüência da própria dependência, decorrendo de um “processo que nasce e se mantém graças, entre outros motivos, à ‘privatização dos benefícios’ e à ‘socialização das perdas’” da atividade econômica nacional levados adiante por uma parcela ínfima da população (KALVAN, 2000, p. 10).

É nesse sentido que Celso Furtado afirma haver uma íntima conexão entre o subdesenvolvimento e a dependência, sendo esta mais geral do que aquela, já que “toda economia subdesenvolvida é necessariamente dependente” (FURTADO, 1974, p. 87).

De fato, a dependência manifesta-se inicialmente mediante a adoção de padrões externos de consumo, que somente podem ser mantidos pela geração de excedente criado no comércio exterior (exportações). No momento em que a industrialização pretende substituir os produtos importados, consumidos por uma classe privilegiada, abrem-se dois caminhos para o processo produtivo: um segmento continua ligado às atividades tradicionais, destinadas à exportação ou ao mercado interno; outro, constitui-se pela alocação de indústrias que demandam quantidades consideráveis de capital, produzindo para uma minoria modernizada. À medida que o consumo da classe dominante “precisa” continuar acompanhando a evolução do padrão de consumo do centro, e que novas tecnologias mais sofisticadas e novos aportes de capital são incorporados ao processo produtivo, a dependência vai sendo permanentemente reforçada, assim como o subdesenvolvimento; as taxas de exploração da mão-de-obra também devem aumentar, o que tende a uma crescente concentração de renda. “Quanto mais se avança

nesse processo”, ensina Furtado (1974, p. 88-89), “maiores são as facilidades que encontram as grandes empresas dos países cêntricos para substituir, na periferia, mediante criação de subsidiárias, as empresas locais que hajam iniciado o processo de industrialização”.

Assim, as grandes empresas de atuação internacional, atraídas pelos países periféricos, passaram a ali se instalar, já que controlam mais facilmente os obstáculos que a industrialização tardia apresenta em nível técnico. Mas isso causa aumento dos custos em divisas estrangeiras, bem como tensões na balança de pagamentos.

Esse panorama permite tecer algumas importantes considerações, à guisa de síntese do presente tópico: a reprodução, nos países periféricos, do padrão de consumo dos centros, representou a utilização do excedente da produção em favor de uma pequena camada de favorecidos, que foi paulatinamente explorando mais e mais a mão-de-obra, sem lhe oferecer a necessária contrapartida salarial; quando o setor exportador entrou em fase decrescente, foi necessário substituir a importação dos produtos consumidos pelas classes dirigentes, o que se fez mediante *miniaturização* dos sistemas produtivos do centro, o que exigiu volumoso aporte de capital (proveniente, em geral, de empréstimos internacionais) e sofisticada tecnologia (importada, naturalmente); à medida que o processo de industrialização avançou, empresas estrangeiras foram sendo atraídas para os países periféricos, difundindo-se largamente os padrões de consumo do centro e estreitando, ainda mais, os vínculos de dependência. Alguns pontos daí decorrentes parecem essenciais: concentração de riqueza e de renda, divisão internacional do trabalho estimulada pelos interesses dos centros, má aplicação dos excedentes pelas classes dirigentes, aumento da taxa de exploração da mão-de-obra e desigualdade social.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Em obra escrita em 1991, Furtado (1992, p. 193-194) reflete sobre suas próprias idéias, tendo admitido que o panorama por ele retratado em 1974 não havia alterado substancialmente: “Escrevi um ensaio sobre esse tema – O mito do desenvolvimento econômico -, que foi publicado em 1974 e logo traduzido em várias línguas com considerável repercussão. Em sua parte conclusiva, eu afirmava: ‘Se nos limitamos a observar o quadro estrutural presente do sistema capitalista, vemos que o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro em crescente homogeneização e uma constelação de economias periféricas cujas disparidades continuam a agravar-se. Com efeito: a crescente hegemonia das grandes empresas, na orientação do processo acumulativo, traduz-se, no centro, por uma tendência à homogeneização dos padrões de consumo e, nas economias periféricas, por um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população. A conclusão geral que surge dessas considerações é que a hipótese de generalização ao conjunto do sistema capitalista das formas de consumo que prevalecem atualmente nos países ricos não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema. [...] É nesse sentido que cabe afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela, tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência e da técnica, para concentrá-las em objetos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento.’ Por esse caminho, fui levado à conclusão de que nos encontramos [...] extraviados em uma falsa rota. Mas uma coisa me parecia clara: pela primeira vez o homem dispõe de meios à altura do desafio. A tarefa é grande, mas da ordem do possível. Trata-se, em última instância, de aprender a governar-se. Antes de tudo, temos de liberar-nos dos entraves mentais que nos impedem de distinguir entre a realidade e os mitos”.

Verificada a intrínseca relação entre subdesenvolvimento e dependência, é preciso analisar mais a fundo o modelo de substituição das importações, suas conseqüências, sua superação e, finalmente, a atual dependência.

### 2.3.3 A Industrialização Periférica: o Modelo de Substituição das Importações

Celso Furtado afirma que um dos aspectos mais interessantes da teoria econômica do subdesenvolvimento é a forma como a industrialização ocorreu. Rememore-se, para tanto, que as economias latino-americanas eram essencialmente exportadoras de matéria-prima para os grandes centros industrializados, o que não significa ausência de setores industriais de baixa produtividade voltados ao mercado interno, como as indústrias de tecido, calçado, vestuário e móveis, ou seja, indústrias tradicionais presentes em quase toda a América Latina, surgidas no bojo do próprio modelo exportador, dele totalmente dependente e sem dinâmica própria (TAVARES, 2000, p. 220).

De uma forma geral, sempre que há elevação do poder de compra, há um impacto positivo sobre a produtividade, o que acarreta modificações na demanda global por produtos manufaturados. Ou seja, “toda elevação do poder de compra da população significa não somente uma diversificação da procura, mas uma diversificação em certa direção, exigindo um crescimento mais que proporcional da oferta de manufaturas” (FURTADO, 1974, p. 115). Esse processo natural leva, dentre outras coisas, ao desenvolvimento da industrialização dos países, a fim de que possam fazer frente à demanda por produtos manufaturados, ou seja, que devem passar por um processo de industrialização para que sejam, finalmente, consumidos.

Do ponto de vista teórico, sem levar em consideração a especificidade latino-americana, é possível afirmar que havendo elevação do poder de compra da população e, conseqüentemente, demanda por produtos manufaturados (bens de consumo duráveis e não-duráveis), a tendência é que haja incremento interno do processo industrial. Para tanto, são necessários, essencialmente, aporte de capital, domínio ou acesso a tecnologias, mão-de-obra qualificada e base estrutural financeira, monetária e fiscal adequada para suportar as transformações que o avanço da industrialização exige.

Essa situação hipotética pode, quando muito, ser aplicada aos países ditos “desenvolvidos”, mas não aos latino-americanos, que não conheceram o processo de industrialização em seu germe.<sup>27</sup> Isso significa afirmar que o modelo geral de industrialização, verificado nos países ditos “desenvolvidos”, não pode ser aplicado, sem notória deformação, aos países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento.

Ocorre que na América Latina, de uma forma geral, em que pese sua especificidade, o processo de desenvolvimento industrial não foi adotado de forma a favorecer o avanço dessas economias, a alijar a desigualdade social já existente e a desconstituir um modelo de dependência decorrente da própria formação histórica desses Estados nacionais. Isso decorre de vários fatores concomitantes, de ordem interna e externa.

No contexto brasileiro do início do século XX, por exemplo, o ciclo econômico do café, base da agro-exportação, exercia a maior influência sobre a situação econômica do país e as opções políticas tomadas na época. Já nos primeiros anos daquele século, o café entrou em crise de superprodução, fazendo com que o governo optasse por uma atuação extrema, em defesa dos interesses dos cafeicultores, segmento hegemônico da economia na época: aquisição e armazenamento do excedente de produção do café, sem colocação do produto excedente no mercado, como forma de garantir o seu preço. Tal decisão foi acertada no “Acordo de Taubaté”, de 1906, e significou a utilização de recursos públicos provenientes do orçamento, da emissão de papel-moeda ou até mesmo de empréstimos externos. Mas a crise de 1929, consubstanciada na falência da Bolsa de Valores de Nova York, onde o café brasileiro era comercializado, importou em uma brusca queda do preço do produto no mercado internacional, redundando numa crise interna da economia nacional a que era preciso reagir. O café não era mais um investimento atrativo e a indústria tornou-se alvo de perspectivas promissoras. Concomitantemente, a Primeira Guerra Mundial, na medida em que dificultou a importação de produtos industrializados para o mundo como um todo, criou condições favoráveis para a evolução do processo de industrialização em diversos países,

---

<sup>27</sup> Charles Bettelheim (1973, p. 53) bem diferencia “uns dos outros”: “Esses países hoje industrializados não eram países economicamente dependentes. A estrutura da sua produção não comportava quaisquer dos setores hipertrofiados estreitamente vinculados a alguns mercados estrangeiros e fortemente penetrados de capitais igualmente estrangeiros. Essas economias não se desenvolveram ou se estagnaram conforme a evolução do mercado mundial de tal ou qual matéria-prima ou produto bruto agrícola. Eles não suportaram a carga de pesadas obrigações exteriores (juros, dividendos, *royalties* pagos a capitalistas estrangeiros), a sua indústria nascente não teve de enfrentar a concorrência de indústrias poderosas já estabelecidas e dominadas pelo mesmo grande capital afora aquele que teria dominado as suas próprias riquezas naturais. Essas economias não dependiam para a sua reprodução ampliada de importações de equipamentos vindos do exterior”.

inclusive no Brasil, processo esse que deveria se voltar para o mercado interno (BRUM, 1993, p. 66-67).

Havia uma situação internacional peculiar após a crise de 1929, também aliado ao contexto da Segunda Guerra Mundial, e os países latino-americanos encontraram, nessa fase, um interessante quadro para desenvolver suas indústrias no sentido de atender à demanda interna por produtos industrializados. Eis o que Celso Furtado chama de “substituição das importações”.

Importante registrar o esclarecimento que Maria da Conceição Tavares (1983, p. 38 *et seq*) traz a respeito do significado do termo “substituição de importações”, que não pode ser empregado numa acepção simples e literal, como se o objetivo natural do novo processo de desenvolvimento dos países então considerados subdesenvolvidos fosse eliminar todas as importações. Isso porque, não se pode pretender substituir, em absoluto, aquilo que se importa, já que na medida em que o processo de industrialização avança, surgem novos produtos no mercado internacional, tornando difícil a análise comparada da pauta de importações entre períodos distintos. Da mesma forma, ao mesmo tempo em que se estimula a produção interna de determinados produtos finais, aumenta-se, via de consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários, fazendo com que a substituição “real ou efetiva” seja muito menor do que a “aparente”. São por esses motivos que a expressão “substituição de importações” reflete um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.<sup>28</sup>

Bresser-Pereira (2003, p. 62) expõe que a limitação à capacidade de importar foi um dos propulsores ao processo de industrialização brasileira, ocorrido fundamentalmente por meio da substituição das importações – mecanismo que deve ser compreendido como uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial interna. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e toda crise dela decorrente, o país igualmente foi incapaz de aumentar as exportações, o que operou reflexos sobre a capacidade de importar. Era preciso, portanto, voltar-se para o mercado interno, substituindo as importações por produtos fabricados no

---

<sup>28</sup> Igualmente, Heloisa Conceição Machado da Silva (2004, p. 55) ao tratar do fenômeno da “substituição das importações”, entende que o projeto de Raúl Prebisch não tinha por fim a substituição de importações, mas a promoção do desenvolvimento econômico, do qual a substituição constituía mera variável dependente. “Na realidade, a ênfase no controle seletivo das importações era uma mera adaptação das importações à capacidade de pagamento resultante das exportações”.

Brasil, já que a capacidade de pagamento das importações estava limitada ante os resultados negativos das exportações.

A industrialização mediante substituição de importações, considerada a segunda fase da industrialização na América Latina e que teve seu auge na década de 1930 e no período da Segunda Guerra Mundial, decorreu, portanto, de uma reação à contração da capacidade de importar desses países, o que permitiu que se utilizasse intensamente o núcleo industrial surgido na fase anterior (FURTADO, 1976, p. 134). No entanto, Bresser-Pereira (2003, p. 48-49) destaca que a Segunda Guerra Mundial não funcionou como estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro, como afirmam alguns teóricos. Ao contrário, acompanha a idéia de Celso Furtado, no sentido de que o desenvolvimento industrial só foi possível graças à utilização intensiva dos equipamentos existentes e da indústria que já vinha trabalhando, há muito, em regime de capacidade ociosa. Isso porque, faltava à economia brasileira um mínimo de autonomia para se desenvolver sem o concurso da importação de bens de capital.

Isso significa que essa fase da industrialização, alavancada pela crise externa, poderia ter ocorrido antes, caso os países latino-americanos tivessem adotado políticas adequadas, o que, infelizmente, não aconteceu.

Referindo-se ao contexto brasileiro, Celso Furtado (1991, p. 55) observa que a industrialização brasileira foi menos o fruto de uma política deliberada e mais o resultado de “pressões geradas no sistema produtivo pela conjuntura internacional durante os anos de depressão e de guerra e pela ação do governo em defesa dos interesses do principal produto de exportação [o café]”.

Paul Singer (1998, p. 121) também destaca que a “proclamação da industrialização” era a alternativa única aos países menos desenvolvidos, já que o fechamento relativo dos mercados dos países industrializados tornou as economias dependentes inadimplentes – pois não havia recursos para servir às suas dívidas – e incapazes de abastecer o mercado interno até mesmo de produtos essenciais, por falta de divisas para pagá-las. Toma-se o caminho da substituição das importações, ou seja, um estímulo à capacidade produtiva industrial interna, como uma reação ao contexto internacional.

Francisco de Assis Grieco (2001, p. 223) observa que o processo de substituição de importações no Brasil foi característico dos estágios incipientes de desenvolvimento, propiciando a expansão de indústrias *labor intensive* como as têxteis, de alimentação e bebida,

que demandam limitado *know-how* e pouca capacidade gerencial para sua comercialização. A fase de substituição, continua o estudioso, destinou-se à sustentação dos investimentos conseqüentes, o que reforça, uma vez mais, o argumento de que o fenômeno foi substancialmente de reação a uma necessidade premente.

Mas a “capacidade do embrião de mercado interno para provocar um início de industrialização dependia, evidentemente, de uma série de circunstâncias que variaram de país para país” (FURTADO, 1976, p. 116). De fato, em termos genéricos para a América Latina, a transição de uma economia agro-exportadora para uma economia industrial dependeu de uma série de fatores, como: (a) a natureza da atividade exportadora, que determina a quantidade de mão-de-obra necessária para a produção que está em expansão; (b) o tipo de infra-estrutura exigida pela atividade exportadora, que difere de uma agricultura de clima temperado para uma de clima tropical, por exemplo; (c) a propriedade dos investimentos realizados na economia de exportação (se mais ou menos estrangeira); (d) a taxa de salários que prevalece num primeiro momento da produção a exportar (o que está intimamente ligada às dimensões do excedente de mão-de-obra); (e) a dimensão absoluta do setor exportador, que está diretamente ligada aos fatores geográficos e demográficos do país.

Nessa primeira fase de substituição das importações, o desenvolvimento do setor industrial na América Latina dependia do crescimento de um mercado criado pela expansão das exportações, que estava em crise. No entanto, os investimentos em infra-estrutura e os próprios investimentos industriais encontraram facilidade de financiamento fora do país, o que possibilitou a aquisição de equipamento e de tecnologia estrangeiras.

Heloisa Conceição Machado da Silva (2004, p. 79 e ss.) destaca que em 1948 criou-se uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, para estudar a situação brasileira e traçar um panorama de desenvolvimento para o país. Havia uma preocupação sensível em se criar condições para que o capital estrangeiro pudesse livremente ingressar e sair do Brasil, oportunidade em que os dois países mantiveram estreito relacionamento e Washington influenciava diretamente políticas de investimentos brasileiros.

Ocorre que os equipamentos e as tecnologias vindas do exterior não permitiram a criação de autênticos parques industriais na América Latina, já que a atividade industrial foi reduzida ao processamento de matérias-primas locais com equipamentos importados ou ao acabamento de bens de consumo importados semi-elaborados, de forma que não se criou uma autêntica mentalidade industrial (FURTADO, 1976, p. 126). Aliado a isso, o modelo de desenvolvimento que prevalecia na América Latina – exportação de poucos produtos

primários e importação de produtos industrializados – não promovia uma interação entre os processos de demanda e oferta internos, já que a elevação da renda provocava diversificação das importações, mas não a ampliação do crescimento interno de industrialização. É dizer, o produto que advinha da industrialização não era revertido em investimentos produtivos, mas na importação de mercadorias que atendiam aos interesses de uma pequena camada de privilegiados. É possível afirmar, portanto, que o modelo de desenvolvimento latino-americano não demandava maior plasticidade das estruturas, o que não exigia, conseqüentemente, aptidão para mudanças.

A evolução do processo de industrialização como reação a uma situação momentânea de crise financeira internacional teve conseqüências sérias sobre a continuidade do desenvolvimento econômico da América Latina, já que, superada a crise ou administradas as suas conseqüências, houve recuperação de demanda de matéria-prima no comércio mundial, impondo um freio ao processo de substituição das importações.<sup>29</sup> Ora, havendo implementação da demanda de matéria-prima no cenário internacional e evoluindo o processo exportador, os países latino-americanos recuperaram a capacidade de importar, fazendo com que a industrialização perdesse intensidade ou até mesmo retrocedesse, como ocorreu no Brasil e no México. Foi necessário, então, um novo momento de reação, a fim de permitir que o processo de industrialização não perdesse intensidade e continuidade.

No entanto, para que o processo de desenvolvimento da industrialização pudesse manter seu curso, foram necessárias mudanças rápidas nas estruturas econômicas desses países, o que não ocorreu sem dificuldades e conseqüências severas, já que o terreno não era fértil para tais transformações. Essas profundas modificações estruturais nos países latino-americanos dependeram da intensidade e eficácia dos centros de tomada das decisões estratégicas e da plasticidade da própria estrutura econômica (FURTADO, 1976, p. 136).

Em primeiro lugar, as infra-estruturas internas não eram adequadas para a nova estrutura produtiva, pois se estava acostumado à produção de poucos produtos homogêneos de exportação, o que não exigia uma capacidade estrutural muito acurada – como o sistema de transporte, por exemplo –, tampouco um sistema financeiro muito desenvolvido, ao contrário do que exigiria o processo de industrialização.

---

<sup>29</sup> Tavares (2000, p. 225) afirma que “‘o processo de substituição das importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’ que, respondendo a restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos”.

Em segundo lugar, a mão-de-obra, em que pese abundante, não era minimamente adequada às atividades industriais, seja do ponto de vista técnico dos trabalhadores braçais, seja do ponto de vista da capacidade e tradição empresarial dos novos empreendedores, motivo pelo qual o núcleo inicial dos empresários industriais foi fortemente controlado por grupos estrangeiros.

Assim, o desenvolvimento industrial por substituição de importações ocorrido na América Latina tinha todos os contornos próprios de economias subdesenvolvidas: forte influência de fatores exógenos, como a demanda externa de uns poucos produtos primários de preços flutuantes em curto prazo; disparidade na expansão de diferentes segmentos da economia (heterogeneidade); inexistência de um mercado unificado de mão-de-obra; insuficiente articulação das atividades produtivas; excedente estrutural de mão-de-obra pouco qualificada e sua não absorção pelo mercado; elevada concentração de renda nas mãos de poucos; orientação da tecnologia incorporada em prol de um número pequeno de grupos sociais; irregular difusão do progresso tecnológico, que acompanha a reprodução, “em países pobres, dos padrões de consumo e dos sistemas de produção de economias que se encontram em fases bem mais avançadas de desenvolvimento” (FURTADO, 1976, p. 93).

Ricardo Carneiro (2002, p. 32) afirma que como nos países periféricos do sistema capitalista não há um núcleo autônomo de inovação tecnológica, a diferenciação da estrutura produtiva ocorre pela cópia ou reprodução dos setores já existentes nos países centrais. “São os mercados industriais, de bens de consumo e bens de produção, preexistentes e anteriormente atendidos por importações que determinam as decisões de investimento. O limite de crescimento, todavia, é a capacidade para importar criada pelo setor exportador” (CARNEIRO, 2002, p. 37).

Três ordens de fatores, todavia, determinaram o esgotamento dessa primeira fase de substituição de importações: a retomada da capacidade de importação, que representa um freio ao processo de industrialização; a necessidade de implementação de inovações ao processo industrial existente para fazer frente ao aprimoramento tecnológico necessário à produção de novos bens de consumo durável que surgem no mercado internacional; a atuação do governo visando defender os interesses das classes dominantes. Inicia-se, assim, uma nova fase do processo industrial.

A segunda fase industrial de substituição das importações tem lugar a partir da

segunda metade da década de 1950<sup>30</sup>, e passou a demandar a produção de bens de consumo duráveis e produtos intermediários, o que apresentou maiores dificuldades aos países em desenvolvimento, pois se exigia mão-de-obra qualificada e aporte de capital, requisitos escassos nesses Estados (WILLIAMSON, 1986, p. 250.).

A implantação de indústrias de bens duráveis é altamente sofisticada, já que exige volume de capital, tecnologia avançada, mão-de-obra especializada, produção em escala e capacidade gerencial. “A tendência, então, é a concentração espacial e pessoal da propriedade, da riqueza, do capital e da renda” (BRUM, 1993, p. 89).

É justamente nesse passo que Celso Furtado (1974, p. 28) afirma que ocorreu o aprofundamento do subdesenvolvimento e da dependência. Com efeito, nessa nova fase de industrialização, que ainda era de substituição das importações, as economias latino-americanas acabaram por reproduzir o modelo industrial verificado nos grandes centros industriais, ou seja, nos países centrais.

Ocorre que as realidades internas eram totalmente distintas, conforme já demonstrado, de forma que essa fase da industrialização por substituição de importações não trouxe benefícios à coletividade, mas a uma pequena camada de consumidores privilegiados. De fato, as indústrias de bens duráveis, pelas suas próprias características de sofisticada tecnologia e altos investimentos, destinam-se a atender a demanda de uma parcela muito pequena da população: as altas classes. A mão-de-obra excedente da atividade primária não é totalmente absorvida por esse desenvolvimento industrial e os operários nela empregada são mal remunerados, já que há abundante oferta de trabalhadores. A poupança interna da maioria dos países latino-americanos não era suficiente para atender à necessidade de considerável volume de capital exigido pela indústria de bens de consumo duráveis e também não havia o desenvolvimento de tecnologia própria para ser empregada.

Uma das soluções encontradas pelos países em desenvolvimento foi a obtenção de equipamentos, tecnologia e capital provenientes dos países industrializados<sup>31</sup>, pois não havia,

---

<sup>30</sup> Francisco de Assis Grieco (2001, p. 224) aponta que “na década de 50, o Brasil possuía economia das mais fechadas elevando muralha protecionista para permitir a implantação de indústrias nascentes. Incapazes, pelo seu alto custo e má qualidade dos seus produtos, de competirem com um regime equânime de comércio exterior ‘duas-mãos’. Na verdade, as exportações brasileiras eram então insignificantes. A adesão brasileira ao mecanismo da globalização, que ganhava forma, processava-se pela admissão de investimentos diretos estrangeiros, bem como de empréstimos de agências internacionais para construção de indústrias básicas e de geração de energia hidrelétrica”.

<sup>31</sup> Em verdade, essa dependência de fatores externos para o desenvolvimento do processo de industrialização já existia desde o nascimento do processo industrial nas economias latino-americanas, e também no Brasil. O que ocorreu foi o aprofundamento da dependência de fatores externos, como equipamento, capital e tecnologia.

internamente, excedente suficiente para fazer frente às necessidades inerentes ao desenvolvimento desse processo de industrialização. Aprofunda-se a dependência do capital estrangeiro; os empréstimos públicos e privados acirram as cifras da dívida externa; a classe empresarial explora cada vez mais a massa trabalhadora, em busca do maior lucro e as desigualdades sociais tornam-se quase insuportáveis.

Outra opção, adotada simultaneamente pelos países latino-americanos, de um modo geral, foi a atração de subsidiárias das indústrias existentes nos centros desenvolvidos, o que não se fez sem maior aprofundamento das dificuldades internas, especialmente as de cunho social, e externas, notadamente a dependência financeira.

Bresser-Pereira (2003, p. 57) destaca que o desenvolvimento industrial ocorrido nesse período foi marcado pelo grande afluxo de capitais estrangeiros, favorecidos pelo governo federal por meio da Instrução nº 113, de 27 de janeiro de 1955, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), baixada pelo governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, chegando ao exagero de discriminar as empresas nacionais em favor das estrangeiras, dos grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o governo federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da naval, da mecânica pesada, entre outras.

Importante ressaltar que justamente nessa época, especialmente na década de 1960, a CEPAL constituiu o principal fórum de discussão de idéias críticas ao processo de desenvolvimento em curso. Destacavam-se basicamente três pontos: a industrialização havia seguido um rumo que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência; ambos os processos obstruíam o desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 39)

No Brasil, é preciso reconhecer os esforços do governo de Getúlio Vargas em desenvolver setores considerados fundamentais para a segurança do país: a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, a construção da Usina de Volta Redonda e a declaração do monopólio estatal do petróleo, mediante a criação da Petrobrás em 1953. Mas isso não foi suficiente para afastar ou minorar as conseqüências da invasão econômica do

capital estrangeiro, que passou a ocupar os setores mais importantes, dinâmicos e rentáveis da economia.<sup>32</sup>

Essa segunda fase da substituição das importações, com a ampla instalação de subsidiárias de empresas estrangeiras, reproduzindo o padrão de consumo verificado nos países centrais, redundou, mais uma vez, em uma nova forma de dependência, a que Paul Singer (1998, p. 122) chama de dependência tolerada.<sup>33</sup>

Abre-se caminho para uma nova etapa da dependência, agora caracterizada pela transferência de empresas multinacionais para os chamados *newly industrialized countries* – países recém-industrializados, que dependiam não só de tecnologia mais avançada, cujo desenvolvimento continuava circunscrito aos países adiantados, mas também de financiamentos externos (crescentemente sob a forma de investimento direto estrangeiro), o que importou na acentuação da chamada dependência financeira.

Furtado (2000, p. 117) esclarece como ocorreram as duas fases do processo de industrialização das economias periféricas:

“O impacto, na periferia, das transformações estruturais que têm lugar no centro desdobra-se em duas fases. Na primeira, as firmas centrais procuram participar da industrialização substitutiva de importações, consolidando posições já ocupadas anteriormente ou conquistando novas posições. As indústrias complementares das importações, pelo fato mesmo de que dependem de marcas de fábrica, de tecnologia e de insumos de difícil substituição e adquiridos no exterior, funcionam como cabeças-de-ponte para a penetração em maior profundidade das firmas centrais, que se dispõem a cooperar com o processo de fechamento da economia. Na segunda fase, essas firmas se empenharão em reabrir as economias periféricas, mediante a diversificação de suas exportações, no quadro de uma reconstrução sobre bases novas do sistema de divisão internacional do trabalho”.

Nessa segunda fase, portanto, o centro transferiu-se para a periferia por meio das chamadas empresas transnacionais, que assumiram papel dominante na industrialização

---

<sup>32</sup> Argemiro Brum (1993, p. 92) observa: “O empresariado brasileiro, ainda incipiente, sem tradição, com carência de capital, tecnologia e capacidade gerencial, não tem condições de competir e, conseqüentemente, perde terreno. Na verdade, não se consegue formular com suficiente clareza e definição uma política econômica nacionalista, muito menos implantá-la e implementá-la, a não ser em curtos momentos. Primeiramente em 1954 e, finalmente, em 1964 acaba-se cedendo às pressões externas, ligadas a grupos nacionais comprometidos ou influenciados pelos grupos monopolistas internacionais”.

<sup>33</sup> “Os países em desenvolvimento passaram a depender dos industrializados para obter equipamentos e tecnologia, componentes e recursos de capital em larga escala. Esta dependência era vista pela nova classe dominante como essencialmente provisória, a ser superada tão logo a industrialização fizesse a economia emparelhar com as mais adiantadas. [...] Na situação de dependência tolerada, o desenvolvimento almejado pela periferia destinava-se a revogar a divisão colonial de trabalho que a inferiorizava perante o centro” (SINGER, 1998, p. 122).

periférica, com um aprofundamento vertiginoso da dependência externa e da dominação centro-periferia.

Na América Latina de modo geral e fundamentalmente no Brasil, a avalanche de empresas transnacionais e a dependência financeira decorreram em razão da deficiência de capital para gerar renda bastante para atender à totalidade das necessidades da população, além da incapacidade de formação de poupança suficiente para cobrir as necessidades de investimentos, exigidos para dar continuidade ao processo de desenvolvimento, a que Antônio Rocha Guimarães (2000, p. 61) chama de “círculo vicioso da pobreza”. A deficiência de capital impossibilitou o Brasil de possuir uma fonte própria de financiamento e, como conseqüência, a industrialização foi financiada pelo setor agro-exportador que, em etapas de fácil substituição das importações, pôde fornecer os recursos necessários. No entanto, na medida em que a base econômica expandia-se, ampliando a demanda por insumos básicos e bens de capital, o setor agro-exportador foi incapaz de fornecer os recursos indispensáveis para dar continuidade ao processo de industrialização (GUIMARÃES, 2000, p. 63). Aprofunda-se o caminho da dependência dos recursos externos, que ingressaram na América Latina com notória facilidade nas décadas de 1960 e 1970, com conseqüências severas sobre a economia desses países.

#### **2.4 Da Dependência Industrial à Dependência Financeira**

A nova fase de industrialização e desenvolvimento dos países periféricos a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980 não foi realizada sem dificuldades, tampouco teve o condão de alijar a dependência dos países em desenvolvimento em relação aos países já industrializados e ao próprio sistema financeiro internacional.

Isso porque, essa etapa do desenvolvimento foi acompanhada de uma intensa liberalização financeira (especialmente a abertura dos mercados internos ao capital estrangeiro), queda do câmbio fixo<sup>34</sup> e crise do endividamento externo que atingiu grande parte dos países menos desenvolvidos, especialmente na América Latina (SINGER, 1998, p. 125).

---

<sup>34</sup> Esse tema é tratado na Seção 3.

Bresser-Pereira (2003, p. 185) destaca que embora a economia brasileira não pudesse mais ser considerada mero reflexo dos ciclos das economias centrais – já que o ciclo econômico do Brasil deixou de ser primário-exportador para ser resultado da dinâmica interna do sistema capitalista endógeno – continuava a refletir os movimentos cíclicos do capitalismo internacional, “com a qual a economia brasileira é naturalmente e cada vez mais solidária”.

Nesse contexto, é preciso destacar que a própria dinâmica internacional do capitalismo esgota-se a partir da segunda metade da década de 1970, decorrente da desagregação do regime de Bretton Woods, com a queda da conversibilidade do dólar em ouro em 1971 e com a progressiva flutuação das taxas de câmbio após 1973. Isso representou desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países industrializados e do comércio internacional, perda das relações de troca, diminuição das formas de financiamento de maior estabilidade em benefício de outras mais caras e instáveis. Para a periferia, isso significou crise de endividamento, decorrente de empréstimos realizados a altas taxas de juros, aumento generalizado dos preços dos bens produzidos nos países centrais sem contrapartida na elevação dos preços de suas exportações (CARNEIRO, 2002, p. 55).

Jorge Beinstein (2001, p. 117) destaca que na década de 1970, grande parte dos excedentes financeiros encontrava-se na rota dos países periféricos, que foram estimulados a endividar-se, permitindo o desenvolvimento da primeira bomba financeira que explodiu no início da década de 1980, com a chamada “crise da dívida” no Terceiro Mundo. Entre 1970 e 1980 a dívida externa das nações periféricas multiplicou-se por oito. Após o “desastre”, os capitais foram reorientados para os países centrais, onde a inflação se reduzia, mas o desemprego aumentava e os Estados endividavam-se cada vez mais.

A resposta brasileira à crise internacional realizou-se por meio do II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND)<sup>35</sup>, que despertou intensas controvérsias à época. Isso porque, o regime militar precisava de legitimação e preservação dos interesses domésticos que lhe davam sustentação, o que deveria ocorrer mediante manutenção das taxas de crescimento e investimento. Para responder à crise, o recurso ao endividamento externo foi a solução adotada e a estrutura produtiva, mais uma vez, acompanhou o paradigma prevalecente nos

---

<sup>35</sup> “[...] o II PND compreendia um amplo programa de investimentos, cujo objetivo último era permitir a correção dos desequilíbrios na estrutura industrial e no setor externo, típicos de uma situação de subdesenvolvimento, ainda presentes na economia brasileira apesar de quase meio século de crescimento industrial contínuo” (CARNEIRO, 2002, p. 59-60).

Estados centrais. Não houve preocupação com a capacitação e autonomia tecnológica, tampouco com o padrão de financiamento, dependente, em larga escala, de capital externo.<sup>36</sup>

Ora, à medida que a industrialização avança para setores mais complexos, a questão do financiamento torna-se crucial, o que exige um sistema financeiro desenvolvido, com grande volume de capital necessário ao investimento e prazos de maturação cada vez mais dilatados. Como essa situação não prevalecia na América Latina de um modo geral, tampouco no Brasil, e os sistemas financeiros domésticos não eram capazes de prover créditos em volumes e prazos demandados pelas atividades em crescimento, os financiamentos dependeram do sistema internacional, recriando a dependência (CARNEIRO, 2002, p. 38).

Nesse passo, em que a industrialização já avançava para etapas mais complexas, não há mais que se falar em *substituição das importações*, fenômeno já superado pela própria evolução do desenvolvimento. A dependência não mais é somente industrial, mas essencialmente financeira, o que torna os países dependentes incapazes, em diferentes graus, de formular políticas macroeconômicas próprias. Esgota-se o modelo de substituição de importações, defendido por Celso Furtado, já que a indústria brasileira não era mais uma indústria infante, outrora dependente do protecionismo incondicionado do Estado.<sup>37</sup>

Arienti e Campos (2003, p. 38), ao tratar do exaurimento do modelo de substituição das importações, explicam que o Brasil deveria adequar-se às novas tendências internacionais, o que importou em mudança estrutural dos padrões de desenvolvimento econômico brasileiro, tendo a abertura (comercial e financeira) sido a base para a construção de um novo modelo de crescimento. Entretanto, a contrapartida de um plano que tem sua base de sustentação nos fluxos de capitais externos é a intensa dependência financeira externa, que reduz a liberdade das autoridades monetárias em administrar algumas variáveis macroeconômicas fundamentais, independentemente de influências externas.

Bresser-Pereira (2003, p. 193) enfatiza que houve diferentes fases do endividamento externo brasileiro nessa etapa de abertura comercial e financeira. Em um primeiro momento, entre 1970 e 1976, o Brasil endividou-se para aumentar a taxa de

---

<sup>36</sup> “Através do endividamento externo, o país procurou adiar ou contornar a desaceleração econômica. Em contrapartida, o desequilíbrio externo transformou-se, por sua vez, em causa derivada da crise (da mesma forma que a inflação), na medida em que levou o governo a adotar medidas contracionistas para reduzir as importações e equilibrar a balança comercial. [...] Em 1977, entretanto, nosso endividamento externo já havia alcançado um nível tão elevado que tendia a transformar-se em bola de neve.” (Bresser-Pereira, 2003, p. 191, 193).

<sup>37</sup> Esse é um dos motivos pelos quais, doravante, outros autores são abordados, a fim de se demonstrar as causas e as consequências da dependência financeira. Outro motivo relevante prende-se ao fato de o próprio economista Celso Furtado desenvolver com certas restrições aspectos mais contemporâneos da dependência financeira, o que demandou o estudo da atualidade a partir de autores diversos.

acumulação e de consumo; em um segundo, entre 1978 e 1980, para manter os níveis de consumo. No entanto, a partir de 1981, o país já não se endividava sequer para aumentar o consumo, mas quase que exclusivamente para pagar juros. Afirma que “no início dos anos 1970, a estratégia de endividamento era razoável na medida em que a taxa de retorno interno dos investimentos era maior do que a taxa de juros externa”. O problema estava no fato de que nem tudo o que o Brasil importava com base no endividamento se destinava aos investimentos, uma vez que boa parte destinava-se indiretamente ao consumo. Em razão disso, embora as exportações aumentassem sistematicamente (na década de 1970, a taxa era superior a 20% ao ano), estas não foram suficientes para garantir um saldo comercial (BRESSER-PEREIRA 2003, p. 193).

Não só o setor público brasileiro tornou-se refém dos capitais estrangeiros, mas também o Estado, direta e indiretamente, financiou ativamente o setor privado, por meio de empréstimos estrangeiros subsidiados, caracterizando o período central da estatização da dívida externa brasileira.

Já na década de 1980, chamada de *década perdida*<sup>38</sup>, a crise da dívida assolou os países da periferia capitalista e, sobretudo na América Latina, houve uma transferência maciça de recursos para o exterior, destinado ao pagamento da dívida externa, contraída no período de expansão da industrialização baseada no capital internacional. Para o governo brasileiro, o endividamento externo transformou-se na maior restrição ao desenvolvimento econômico do país. Os vinte ou trinta grandes bancos que dominavam as finanças internacionais recusavam-se a renovar créditos, de forma que a decisão de renegociação da dívida, que traria ainda maiores prejuízos para a economia, não era do Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 194-195).

Houve, portanto, um severo racionamento de financiamento externo à América Latina, tendo os Estados da região recorrido, em grande escala, aos financiamentos adicionais condicionados à participação e ao aval de Instituições Multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional.

No caso específico brasileiro, em que a poupança compulsória doméstica foi insuficiente e inadequada para fazer frente ao processo de industrialização mais pesada e complexa, a dependência dos financiamentos externos foi enorme. Na década de 1980, em que houve interrupção da intensidade dos financiamentos externos face à crise de insolvência

---

<sup>38</sup> Ver CARNEIRO, 2002, p. 120.

que se espalhou pela América Latina, a economia foi conduzida à estagnação e hiperinflação. A confiança dos bancos internacionais na economia brasileira desapareceu rapidamente e em 1983 consolidou-se a idéia de que o país precisava renegociar sua dívida externa. Foi assim que em janeiro de 1983 o Brasil assinou uma Carta de Intenções com o FMI, comprometendo-se a atingir superávit comercial, cortar o déficit no setor público e reduzir a inflação, medidas de inegável austeridade e recessão que, ao final, não se mostraram suficientes (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 230).<sup>39</sup>

Gonçalves e Pomar (2002, p. 16) destacam que o Fundo diagnosticou a crise econômica do país como resultado da situação internacional, mas também de fatores internos, como: excessivo endividamento externo, excessiva presença de empresas estatais na economia, enorme volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios, distorções nas taxas alfandegárias, restrições às importações e operações cambiais e aumentos salariais para os trabalhadores, acima da produtividade. Afirmam, ainda, “que a criatividade nunca foi o forte do FMI: todos os países vitimados pela crise da dívida receberam o mesmo diagnóstico e o mesmo remédio”, motivo pelo qual sofreram basicamente as mesmas conseqüências: recessão econômica acompanhada de altas taxas de inflação, crise social acompanhada de instabilidade política. Esse era o quadro latino-americano na década de 1980.

Cronologicamente, a transferência de recursos ao exterior, destinados ao pagamento do serviço e amortização parcial da dívida externa brasileira, agravou-se com o passar do tempo, podendo ser identificadas duas fases: de 1979 a 1982 há uma “queima de reservas” em face do racionamento de novos financiamentos pelo mercado; a partir da ruptura do crédito ocorrida em 1982<sup>40</sup>, abre-se, após 1983, um período crescente de transferência de recursos ao exterior, supervisionado pelo FMI.<sup>41</sup> Após 1985 o quadro agrava-se ante a supressão absoluta de novos financiamentos, redundando em suspensão do pagamento da dívida em 1987 (CARNEIRO, 2002, p. 121-128).

No período de 1985 a 1989 a transferência financeira líquida para o exterior, no Brasil, é recorde. Os bancos comerciais suspendem os financiamentos e, portanto, os novos ingressos de capitais advêm, especialmente, das Agências governamentais e das Organizações

---

<sup>39</sup> A Seção 4 apresenta um histórico de relacionamento do Brasil com o FMI.

<sup>40</sup> A crise do mercado internacional de crédito foi desencadeada pela moratória do México, que no encontro anual do FMI e do Banco Mundial, ocorrida em Toronto em 1982, denunciou que não poderia fazer frente à dívida externa do país (RESENDE, 1983, p. 29).

<sup>41</sup> “O programa de ajuste acertado com o FMI visava, a médio e longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento e modificar a forma de inserção do Brasil na economia mundial. De imediato, para honrar o serviço da dívida, tratava-se de gerar megasuperávits comerciais” (GONÇALVES; POMAR, 2002, p. 16).

Multilaterais, com especial destaque para o Fundo, que supervisionou a reestruturação da dívida. “Essa reestruturação implicou, assim, o aumento da participação dessas Agências e Organismos Multilaterais, como forma de viabilizar a retirada parcial dos bancos comerciais” (CARNEIRO, 2002, p. 131).

Bresser-Pereira (2003, p. 229-233) afirma que foi tal a gravidade da crise do sistema econômico brasileiro na década de 1980 que chega a chamá-la de a “Grande Crise”, apontando três sintomas básicos: estagnação sem precedentes da renda por habitante, redução de aproximadamente seis pontos percentuais na taxa de investimentos e taxas de inflação altíssimas. Ricardo Carneiro (2002, p. 140), a seu turno, apresenta quatro características simultâneas da “década perdida”: estagnação do produto *per capita*, regressão do investimento, transferência de recursos reais ao exterior e drástica redução do crescimento.

A monstruosa dívida externa, que implica em transferência real de recursos para o exterior, destinada ao seu pagamento, tem influência direta sobre a queda na taxa de investimento. Não só no Brasil mas em todas as economias latino-americanas altamente endividadas, à medida que aumentava a transferência real de recursos para o exterior, diminuía a taxa de investimentos (CASTRO, 1983, p. 133).

Aliado a esses fatores de estagnação das economias domésticas, a América Latina conviveu e convive com a repatriação do capital produtivo das indústrias instaladas em seus Estados (as transnacionais), o que constitui uma pressão adicional sobre a balança de pagamentos. Tal movimento decorre, em grande parte, do acirramento da concorrência entre os países centrais e da crescente legislação que estimula a repatriação do capital, “notadamente nos Estados Unidos, principal investidor estrangeiro no Brasil” (CARNEIRO, 2002, p. 134).

O panorama econômico da América Latina na década de 1980 foi de estagnação e recessão. Os países centrais, para continuarem fazer valer suas posições hegemônicas, precisaram trazer ao mundo novas perspectivas para a economia internacional, no intuito de trazer um alento aos países dependentes, no sentido de que o desenvolvimento ainda era possível, tal e qual a doutrina que pregavam.

Foi nesse contexto que surgiu e se desenvolveu o neoliberalismo, que, apesar de se tratar de vocábulo novo, encontra raízes em idéias liberais clássicas, em especial no pensamento de Adam Smith. A doutrina que esse sistema ostenta também é conhecida como

“Consenso de Washington”, caracterizando-se como um “conjunto de imposições e ingerências aos países em desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2005, p. 187).

#### 2.4.1 O “Consenso de Washington”

Perry Anderson (1998, p. 9) ensina que o neoliberalismo nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Seu texto de origem é “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek (1994), escrito em 1944, consistente num ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade econômica e política, numa clara oposição ao Estado intervencionista e de bem-estar.

Até a crise econômica de 1973, as bases dessa nova forma de interpretar o capitalismo e combater o keynesianismo e o solidarismo foram singelas. A partir de então, quando o mundo capitalista caiu em profunda e longa recessão, combinando baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação, as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno. Hayek e seus companheiros – Milton Friedman, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros – buscaram demonstrar que o poder excessivo dos sindicatos e o movimento operário tinham destruído os níveis necessários de lucros das empresas e desencadeado processos inflacionários que deflagraram a crise generalizada das economias de mercado. Era preciso, defendiam, manter um Estado firme para combater o poder dos sindicatos, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas e a estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para tanto, pregavam disciplina orçamentária, com contenção de gastos em bem-estar; restauração da chamada “taxa natural de desemprego”, como forma de quebrar a hegemonia dos sindicatos; reformas fiscais para incentivar agentes econômicos, ou seja, uma nova desigualdade deveria voltar a dinamizar as economias avançadas, retomando o curso normal da acumulação e do livre mercado (ANDERSON, 1998, p. 10-11).

Os países latino-americanos sentiram, especialmente após a primeira crise do petróleo em 1973, o esgotamento das possibilidades de crescimento e suas economias passaram a ser marcadas pelo endividamento e pela falta de recursos do Estado para manter o ritmo de crescimento. A opção daquele momento era o ajustamento, ou seja, a contenção da

demanda interna, para evitar que o choque externo se transformasse em inflação permanente, além de viabilizar o equilíbrio externo. Os recursos a financiamentos externos foram um dos mais intensos de toda a história, o que dependia de um ambiente internacional marcado por liquidez abundante e créditos “fáceis e baratos”, de maneira que a trajetória de crescimento fosse mantida com financiamentos externos (BENECKE; NASCIMENTO, 2003, p. 15).

Esse panorama mudou radicalmente após a segunda crise do petróleo, em 1979, e, mais adiante, com a moratória decretada pelo México, em 1982, redundando em suspensão de novos empréstimos para a região como um todo pelo sistema financeiro internacional. As hiper-desvalorizações das moedas para facilitar exportações geraram inflação; os países não conseguiam atingir superávits comerciais para saldar suas dívidas, o que constituía um sério problema fiscal para os Estados; o período era de redemocratização e, apesar do clamor social, os Estados precisaram conter os gastos. Tudo redundou num abrupto estancamento do crescimento econômico, criando um clima de instabilidade constante e crescente.

Iniciaram-se, então, nos círculos internacionais, debates para se traçar soluções para a região. Uma delas foi realizada em 1989 em Washington, numa conferência do *Institute for International Economics*, a partir da qual o economista inglês John Williamson<sup>42</sup> cunhou a expressão “Consenso de Washington”, decorrente de um artigo em que faz uma série de propostas orientadoras para uma nova ação dos Estados latino-americanos, no que tange a ajustes fiscais e reformas orientadas para o mercado, idéias tipicamente neoliberais<sup>43</sup>, que já haviam sido colocadas em prática pelo governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra, a partir de 1979, e pelo governo de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, a partir de 1980 (BENECKE; NASCIMENTO, 2003, p. 17).

---

<sup>42</sup> De forma sintética, são dez os pontos destacados por Williamson: (1) restrições ao consumo e incentivo à poupança, para diminuir a dependência de recursos externos; (2) rígido controle dos gastos públicos, de forma a evitar a formação de déficits que provoquem inflação; (3) maior direcionamento dos recursos públicos para setores sociais, como ensino básico e profissionalizante; (4) criação de mecanismos que propiciem um controle mais efetivo da economia, para evitar distorções; (5) aumento da supervisão dos sistemas bancários, visando evitar excessiva especulação financeira; (6) abertura comercial, para propiciar estímulo à competitividade pelas empresas locais; (7) liberdade cambial, de forma a se evitar artificialismos na cotação da moeda; (8) aumento da competitividade, através da modernização das indústrias, para inserção na economia globalizada; (9) respeito à propriedade intelectual, para atrair investimentos externos e (10) confiabilidade das instituições, visando garantir a manutenção de regras estáveis no mercado. No entanto, Benecke e Nascimento (2003, p. 19) destacam que as chamadas “reformas da segunda geração” defendidas por Williamson não foram implementadas, o que impediu a redução das desigualdades sociais.

<sup>43</sup> Emir Sader (1998, p. 35) comenta que o neoliberalismo na América Latina é filho da crise fiscal do Estado e seu surgimento foi delimitado pelo esgotamento do Estado de bem-estar social e, principalmente, da industrialização substitutiva das importações, ao estilo da CEPAL. A crise da dívida apenas acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da “década perdida”.

O documento se transformou, efetivamente, na Cartilha do Consenso de Washington, decorrente das conclusões da reunião ocorrida na cidade que leva o mesmo nome, em 1989, que contou com a participação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de representantes dos países da América Latina. A doutrina que dele decorre marca a postura “de dependência externa virtualmente total” (BATISTA, 1994, p. 12). Seus postulados foram amplamente difundidos, seja pelos meios de comunicação, seja no meio acadêmico, influenciando políticos e economistas, currículos e universidades, dada a necessidade de sua imediata e inquestionável penetração, que não deveria promover o debate, mas o “consenso” na América Latina.

A cartilha buscou reduzir significativamente o papel e a responsabilidade do Estado-nação, como se ele não tivesse condições políticas, econômicas e administrativas de exercer um atributo da soberania: fazer política monetária e fiscal. Atribuiu, ao contrário, importância de destaque aos Organismos Financeiros Internacionais, que deveriam desempenhar a função modernizadora do liberalismo econômico e político. A economia de mercado deveria sobrepujar a democracia, subordinando, se necessário, o político ao econômico, e a modernização da América Latina deveria se fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. Paulo Nogueira Batista (1994, p. 14) destaca que “a democracia não seria um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social mais (sic) um subproduto do neoliberalismo econômico”, de maneira que para o Consenso de Washington, a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois.

Odete Maria de Oliveira (2005, p. 209-210) ensina que as reformas econômicas liberalizantes anunciadas pelo Consenso de Washington buscavam fazer crer que “os problemas e as crises do desenvolvimento econômico latino-americano não tinham raízes em ingerências externas”, mas “encontravam-se exatamente nas formas equivocadas de suas políticas nacionalistas [...] as quais adotavam modelo de desenhos autoritários e fechados”. A solução seria, então, a abertura dos mercados (de comércio e de capitais) para que investidores americanos e europeus pudessem defender as indústrias mediante aplicação de políticas neoliberais. A autora conceitua o Consenso de Washington como o conjunto de “princípios voltados ao sucesso do mercado livre, elaborado pelo governo dos Estados Unidos e pelas instituições financeiras por ele comandadas, postos em execução de diversas formas por essas instituições”, especialmente pelo Fundo Monetário Internacional que o adotou

plenamente nas recomendações constantes das reformas “sugeridas” aos Estados solicitantes de assistência financeira.

Os propósitos da cartilha têm funções bem definidas de pregar o mais amplo liberalismo de mercados (“mínimo de governo e máximo de iniciativa”), e abrangem dez áreas fundamentais – também defendidas pelo próprio FMI – tal como afirma Paulo Nogueira Batista (1994, p. 26-39): (1) disciplina fiscal; (2) priorização dos gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) liberalização financeira; (5) regime cambial; (6) liberalização comercial; (7) investimento direto estrangeiro; (8) privatização; (9) desregulação e (10) propriedade intelectual, que, juntos, convergem para dois objetivos básicos, quais sejam, a drástica redução do Estado e o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco.

Sob o falso manto da responsabilidade fiscal, o Estado deveria buscar um equilíbrio tão baixo entre receitas e despesas, que praticamente inviabiliza suas funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social. Em verdade, os desideratos sociais eram vistos como mera decorrência da liberalização econômica. O Estado deveria ser reduzido, supostamente para torná-lo mais eficiente, daí a defesa das privatizações, que assegurariam aos Tesouros recursos não inflacionários e não tributários, mas indispensáveis ao equilíbrio das contas governamentais. Por outro lado, as propostas washingtonianas de política tributária eram conservadoras, no sentido de que não deveria ser utilizada como instrumento de política econômica ou social. A distribuição tributária deveria ser a mais ampla possível, com especial ênfase aos impostos indiretos, que, sabidamente, pesam sobremaneira sobre o bolso dos menos abastados, dificultando, se não tornando impossível, a redistribuição de riqueza, fator de distanciamento entre ricos e pobres, mas atraente para setores empresariais.

Os desacertos do Consenso de Washington são notáveis, e isso decorre de diversos fatores. Suas avaliações e prescrições deveriam aplicar-se uniformemente a todos os países latino-americanos, sem se levar em consideração seus respectivos graus de estágio de desenvolvimento, dimensão ou problemas concretos enfrentados, de maneira que o diagnóstico e a terapêutica seriam idênticos para o Brasil e o Uruguai, por exemplo, em que pese suas distintas realidades nos mais diversos âmbitos (BATISTA, 1994, p. 40). Não se reservou qualquer espaço para políticas sociais, como educação, saúde, distribuição de renda, combate à desigualdade e à pobreza e proteção ao meio-ambiente, já que se partiu do pressuposto de que tais problemas seriam “resolvidos” como uma consequência natural da

liberalização econômica,<sup>44</sup> “emergindo espontaneamente do livre jogo das forças de oferta e procura do mercado, o qual se auto-regularia sem rigidez e – por si só – todas essas questões secundárias não fariam parte das metas das reformas pregadas pelo Consenso de Washington” (OLIVEIRA, 2005, p. 213-214).

A adoção de tal cartilha, enfim, apenas fez produzir e reproduzir a dependência, totalmente embutida na América Latina, e, especialmente, no Brasil, em que ainda há a preservação dos privilégios das elites, que satisfazem seu afã de modernização, colocando o desenvolvimento – efetiva melhoria das condições de vida da população – como um projeto social subjacente (FURTADO, 2004, p. 484).

#### 2.4.2 A “Velha e Atual” Dependência

Os postulados do Consenso de Washington, largamente defendidos por Organizações Multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, acirrou o processo de dependência financeira a partir da década de 1990 e ainda determina a propagação de fenômeno até a atualidade. Chesnais (1996, p. 15) afirma que esse sistema de poder mundial, dominado pelo capital financeiro, reduziu a autonomia dos Estados nacionais, que passaram a enfrentar restrições ao controle de capitais e sofrer as conseqüências de seu movimento indiscriminado.

Não obstante, a partir de meados da década de 1980 e especialmente na primeira metade da década de 1990, conceitos como dependência, centro-periferia e imperialismo, largamente utilizados pelas ciências sociais por várias décadas, caíram na marginalização. Argumentava-se que tais conceitos haviam perdido sua operacionalidade, não se prestando para descrever a nova realidade econômica. Isso era interessante para os defensores da cartilha de Washington, no afã de defender seus postulados perante a América Latina. Mas se tratava de um inegável paradoxo.

---

<sup>44</sup> “Creio que todos aqui estamos de acordo em que o neoliberalismo pertence ao império do mal. Em vários casos, inclusive, podemos calcular o grau de maldade que ele supõe. Isto é, deduzir com os métodos das ciências sociais os *custos* que acarreta a destruição econômica de nossas sociedades. [...] Estamos, portanto, diante de um fenômeno que tem enormes custos sociais” (THERBORN, 1998, p. 181).

Isso porque, foi justamente na década de 1990 e período subsequente que várias áreas do “segundo” e “terceiro” mundos sofreram considerável processo de satelitização e queda a níveis de subdesenvolvimento nunca antes vistos. Inclusive Estados do antigo bloco soviético, que haviam concretizado no passado algumas formas independentes de crescimento, fracassaram.

A propósito, vale transcrever passagem da obra de Bleinstein (2001, p. 43):

“Mas podemos refletir de outro modo, vinculando correntes dominantes de idéias e mudanças nas relações de poder; neste caso, o paradoxo não é tão grande, já que o declínio material das economias periféricas, mais ou menos autônomas e submissas, formou parte de um movimento declinante mais amplo que devorou culturas, burocracias, burguesias produtivas locais, sindicatos e outros componentes dessas regiões. As disparidades regionais foram diluídas por um discurso globalista que tentava impor a imagem de um planeta de arquipélagos hipermodernos, inter-relacionados, incrustando-se no Norte e no Sul, escapando do controle público, baseados no poder emergente dos grupos econômicos transnacionais. A revolução tecnológica, centrada na informática, parecia como o catalisador da mudança em andamento. O barateamento, a melhora e a difusão de uma ampla variedade de formas de comunicação foram apresentados como o instrumento decisivo do processo de dissolução de fronteiras estatais, sociais e culturais em seu rumo para a democratização global. Contudo, o abismo entre o centro e a periferia permaneceu, agravando-se as disparidades geográficas”.

O cenário financeiro internacional mostra-se, na década de 1990, totalmente aberto aos investimentos no exterior, de forma que a fuga de capitais, até então uma variável econômica, torna-se um perigo concreto. Lídia Goldenstein (1998, p. 132) comenta que a inflação, cuja funcionalidade era indubitável no modelo anterior, dispara e perde sua funcionalidade, comprometendo todo o modelo. Tanto a inflação quanto os recursos externos perdem a prerrogativa de amortizadores das crises e conflitos internos, criando dificuldades para o financiamento do Estado, já que o motor dinâmico do modelo era o gasto e o investimento público mediante recursos estrangeiros. Assim, afirma, a dependência dos recursos externos, embora sempre tenha existido (não de forma tão explícita e profunda), agrava-se sobremaneira, “a ponto de tornar inviável qualquer alternativa de reconstrução de um modelo de crescimento que não passasse pelo retorno do fluxo internacional de capitais para o país”.

Luiz Gonzaga Belluzzo (2003, p. 42) afirma que a abertura da conta de capital na década de 1990 foi um convite ao uso abusivo da âncora cambial e dos juros elevados, o que desestimulou projetos voltados para a exportação, promoveu um encolhimento das cadeias

produtivas – afetadas por importações predatórias – e aumentou a participação da propriedade estrangeira no estoque de capital doméstico. “Esses fatores promoveram um aprofundamento do desequilíbrio externo com dolorosas conseqüências para as políticas de desenvolvimento”.

A adoção do Consenso de Washington pela América Latina apresentou, conforme já retratado, duas abordagens sobre as causas da crise latino-americana: (a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo, como o modelo de substituição das importações, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; (b) populismo econômico, caracterizado pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais, seja no setor privado, seja no público. A partir das apontadas causas da crise, o Consenso indica a necessidade de se implementar algumas medidas, que podem ser assim traduzidas: estabilização (de preços e das contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos) (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 270-272; PETRAS, 1997, p. 18; RIVERO, 2002, p. 66).

Note-se que a crise é tratada pelo Consenso de Washington como um caso de “indisciplina fiscal”, o que demandaria ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado. Não há referência expressa ao problema da dívida externa, tampouco ao da dívida pública. Para a retomada do desenvolvimento seriam suficientes a estabilização da economia, sua liberalização e privatização. Mas, a realidade não comprovou a hipótese.

Fernando Collor de Mello, eleito Presidente da República Federativa do Brasil em 1989, a partir de uma mensagem populista e ultra-liberal, adotou o Consenso de Washington sem críticas e em sua versão mais radical.

Ocorre que, apesar da ampla abertura financeira e comercial promovidas na década de 1990, o problema do financiamento não foi equacionado. Isso porque, ao lado da liberalização financeira, houve uma redução do papel e do peso do Estado na economia, promovido pelas privatizações então ocorridas, o que suprimiu da economia brasileira um de seus principais elementos de coordenação (CARNEIRO, 2002, p. 40).

A crise do Estado ocorre tanto “a partir de cima”, no nível do poder econômico, e “a partir de baixo”, já que a desregulamentação financeira e comercial, as privatizações, as transferências de indústrias, desarticulam formas de integração social e controle econômico, que na década de 1960 pareciam “conquistas históricas irreversíveis” (BLEINSTEIN, 2001, p.

69). O perigo das reformas orientadas para o mercado ignorou a necessidade de um Estado forte no plano administrativo e financeiro. Para se atingir um mercado livre e atuante, afirma Bresser-Pereira (2003, p. 272), não há de se enfraquecer o Estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo.

Celso Furtado afirma que a expansão do capitalismo industrial no Brasil singularizou duas tendências estruturais: a propensão ao endividamento externo e a propensão à concentração social de renda. Afirma que em meados da década de 1990 o Brasil alcançou a estabilidade financeira, mas que o plano de estabilização não foi corretamente executado, já que o financiamento do serviço de uma dívida externa de proporções consideráveis – o que significa remessa ao exterior de recursos que deveriam ser investidos no país – impede um efetivo desenvolvimento. Continua muito atual, portanto, sua célebre frase: o Brasil não se desenvolveu; modernizou-se; merecendo apenas ser destacado que hoje a dependência não é apenas industrial, mas principalmente financeira, e que erradia suas conseqüências a outros âmbitos, como o político, o social e o cultural (FURTADO, 2002, p. 05, 21).

No Brasil, o neoliberalismo e, via de conseqüência, o próprio Consenso de Washington, continuaram sendo aplicados pelos sucessivos governos de Fernando Henrique Cardoso. O Plano Real<sup>45</sup>, inaugurado em 1994, promoveu a privatização nas áreas de energia e telecomunicações, duro ajuste fiscal, contenção dos gastos do governo, o que refletiu positivamente sobre a contenção da inflação, o que nada mais era do que uma tendência natural frente aos postulados econômicos adotados.<sup>46</sup>

Vários autores (BACHA, 1997, p. 1; FAGUNDES, 1997, p. 39; HERMANN, 1997, p. 26; NÓBREGA, 1997, p. 96; REIS, 1997, p. 81) defendem uma avaliação positiva do Plano Real, especialmente no que pertine ao arrefecimento da inflação, amplamente contida e combatida, tal como afirma Delfim Neto (1997, p. 13): “do ponto de vista de combate à inflação, o Plano Real foi gigante”. Mas, igualmente não faltam críticas ao plano.

Antônio Lacerda (1997, p. 31) e Cláudio Contador (1997, p. 49) afirmam que a política fiscal é o ponto fraco do plano, na medida em que o déficit público no Brasil ainda é muito elevado pela qualidade do gasto, a carga tributária é muito alta e a capacidade de investimentos é muito baixa.

---

<sup>45</sup> A respeito da conformação e da evolução do Plano Real, a partir do ponto de vista do próprio governo que o implantou, ver BRASIL, 2002.

<sup>46</sup> Os mecanismos econômicos de contenção de despesa, redução de gastos públicos, aumento da taxa básica de juros e redução da inflação são explicitados na sessão 4 do presente trabalho.

No que tange aos aspectos sociais do Plano Real, as opiniões divergem. Edmar Bacha (1997, p. 8-9) argumenta que é um plano de estabilização tão bem sucedido em termos de promoção do bem-estar social, que seria difícil encontrar outro semelhante, já que a classe mais baixa (aproximadamente 80%) teve uma significativa melhora nas condições sociais de vida, inclusive com aumento do nível de emprego. Carlos Fagundes (1997, p. 44) também entende desse modo, argumentando que o aspecto social foi o “gol de placa marcado”, já que a estabilização de preços resultou no aumento imediato da capacidade de compra das camadas sociais de baixa renda.

Entretanto, Paul Singer (1997, p. 112-113) é enfático ao julgar que o preço pela queda da inflação foi muito alto, por ter ocasionado desemprego alarmante e venda de pequenas empresas a grandes capitais externos. Paulo Nogueira Batista Júnior (1997, p. 123) também compartilha do entendimento de que o desemprego ainda é alto e que a política de juros altos é concentradora, na medida em que beneficia os setores que já tem riqueza financeira.

Em que pese a avaliação parcialmente positiva do Plano Real, o Brasil não conseguiu reduzir sua vulnerabilidade externa. Tanto assim é que sofreu grande crise cambial em 1999, quando o governo federal foi obrigado a abandonar a âncora cambial e permitir a flutuação da moeda, que, em um primeiro momento, mostrou-se adequada aos novos padrões internacionais, já que confere mais independência à política monetária nacional. Ocorre que, no primeiro semestre de 2001, novo período de instabilidade e incertezas rondou o país, especialmente em razão da crise econômica argentina, enfraquecimento político do governo Fernando Henrique Cardoso, crise de energia elétrica no Brasil e, em várias ocasiões, o governo federal subestimou a vulnerabilidade da posição externa brasileira (BATISTA JÚNIOR, 2005, p. 26-27).

O engajamento com os mercados financeiros externos, a dependência de capitais estrangeiros e o controle inadequado dos fluxos de capitais ainda mantêm a economia brasileira dependente e, conseqüentemente, vulnerável a choques externos. Disso decorre a expansão extraordinária do endividamento público do Brasil, tanto interno quanto externo. Paulo Nogueira Batista Júnior (2005, p. 35) enfatiza que a combinação de uma prolongada sobrevalorização cambial com uma abertura precipitada do mercado interno às importações traduziu-se em deterioração da balança comercial e do balanço de pagamentos em conta corrente, de forma que “o desequilíbrio externo adquiriu, em certa medida, um caráter estrutural”.

Face aos problemas de desequilíbrio das contas públicas e na balança de pagamentos, o Brasil, desde 1998, recorreu sistematicamente à assistência financeira externa, mais especificamente do Fundo Monetário Internacional, que não descuidou em impor ao país os postulados neoliberais que tanto defende. Não obstante a recente não renovação do acordo com o FMI, ocorrida em março de 2005 e o pagamento antecipado da dívida para com a Organização, levado a cabo em dezembro de 2005, o fato é que o Brasil continua recriando a dependência crônica e endêmica, não se desvencilhando da Cartilha do Consenso de Washington e impedindo o país de obter um legítimo desenvolvimento<sup>47</sup>, com diminuição das desigualdades sociais, melhor redistribuição de renda e efetivo crescimento econômico para todos os setores da sociedade civil.

É justamente nesse contexto que surge a importância da análise do Fundo Monetário Internacional no presente trabalho, que constitui um foro permanente de promoção da cooperação no campo monetário internacional, cujo objetivo principal é a coerência entre as políticas econômicas dos países membros e a estabilidade dos sistemas monetário e financeiro internacional.

Sua principal atuação, que será objeto de discussão na próxima seção, é justamente colocar à disposição de seus membros recursos financeiros, como uma forma simultânea de financiamento externo e ajustamento interno, a fim de que possam fazer frente a desequilíbrios em relação às suas posições externas que possam prejudicar outros membros. Como esses empréstimos são concedidos sob criteriosas condições e admitindo-se que esse é o modo pelo qual o Fundo exerce a maior influência sobre seus membros, passa-se a analisar as condicionalidades exigidas pelo FMI para a concessão de assistência financeira.

---

<sup>47</sup> Nas palavras de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2003, p. 31), “o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorizado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses fatores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixarão traços.”

### **3. O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) E AS CONDICIONALIDADES PARA A CONCESSÃO DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA**

#### **3.1 O Sistema de Bretton Woods**

No período compreendido entre o último quartel do século XIX até a Primeira Guerra Mundial houve um considerável crescimento das relações econômicas mundiais. O sistema econômico e financeiro internacional era regulado pelo chamado “padrão-ouro”, ou seja, o ouro era a unidade de referência das transações internacionais, além de ser considerado a principal forma de detenção de riqueza. Nesse sistema monetário, a taxa de câmbio era praticamente fixa (SCHLITZER, 2000, p. 09).

Outra característica marcante desse período era que a cada variação do estoque de moeda em circulação em uma dada economia correspondia uma variação no mesmo grau e parecida nos preços. Além disso, não havia incentivo para os governos recorrerem à desvalorização da moeda.

Ao final do primeiro conflito mundial, o sistema de padrão-ouro chegou ao fim, agravado pela enorme instabilidade econômica mundial e os efeitos nefastos da reconstrução do pós-guerra. A flutuação do câmbio e a crise, especialmente na França e na Alemanha, mudou de forma radical o cenário macroeconômico e as escolhas de política econômica divergiam na maioria dos países. A diminuta credibilidade do sistema e os desequilíbrios nas taxas de câmbio refletiam-se numa acentuada preferência pelas reservas em ouro (CESARANO, 2001, p. 34).

Ocorre que as moedas em ouro haviam praticamente desaparecido de circulação durante a Primeira Guerra Mundial. Somente nos Estados Unidos da América uma parcela significativa do dinheiro – oito por cento do meio circulante – era constituída de moedas em ouro. Os governos do pós-Guerra esperavam que a já escassa oferta mundial de ouro iria estreitar-se ainda mais se o metal ficasse concentrado nos cofres dos bancos centrais. Para assegurar que o ouro não circulasse, os governos entregavam o metal apenas àqueles que possuíssem dinheiro suficiente para comprar grandes quantidades de ouro. Outro artifício para

augmentar ainda mais a disponibilidade de reservas em ouro foi ampliar a prática adotada no período anterior à guerra – de suplementar as reservas de ouro com divisas estrangeiras – para transformar o padrão ouro em padrão ouro-divisas (EICHENGREEN, 2000, p. 94-95).

Ante as graves crises financeiras internacionais, realizaram-se diversas conferências mundiais, sendo a mais importante delas a realizada em Gênova (Itália), em 1922, reunindo todos os principais países que haviam adotado o padrão ouro, com exceção dos Estados Unidos, cujo Congresso isolacionista considerou o encontro uma fonte de complicações no plano internacional.<sup>48</sup> O encontro, que teve na pessoa de John Maynard Keynes um dos principais interlocutores britânicos, defendia o padrão ouro-divisas e a necessidade de cooperação dos bancos centrais. Observadores norte-americanos questionaram a eficácia da proposição, especialmente porque seu país detinha grandes reservas em ouro e não precisava promover uma deflação com o objetivo de restaurar a conversibilidade. O projeto da Conferência de Gênova foi abandonado (EICHENGREEN, 2000, p. 96-97).<sup>49</sup>

Apenas na segunda metade do século XX as moedas voltaram a ser conversíveis em ouro a preços domésticos fixos, e a maior parte das restrições significativas às transações internacionais envolvendo capital e ouro havia sido suprimida. Nas palavras de Eichengreen (2000, p. 99-103),

“esses dois elementos combinaram-se, como antes da Primeira Guerra Mundial, estabilizando as taxas de câmbio entre as diferentes moedas nacionais e fazendo dos fluxos de ouro internacionais o meio definitivo de compensação na balança de pagamentos. (...) Não levou muito tempo para que os arquitetos do novo padrão-ouro concluíssem que ele não estava funcionando conforme planejado”.

Houve duas tentativas infrutíferas de reconstrução do padrão-ouro, para então se atingir a Grande Depressão econômica e financeira dos anos 30, que abalou o mundo na década de 1930, responsável por uma grande deflação, que reduziu em quase 40% o preço dos

<sup>48</sup> “[...] os Estados Unidos não precisavam muito do resto do mundo, e portanto, outra vez ao contrário da Grã-Bretanha, que sabia que o sistema de pagamentos mundiais se apoiava na libra esterlina e cuidava para que ela permanecesse estável, os Estados Unidos não se preocuparam em agir como estabilizador global. Não precisavam muito do mundo porque, após a Primeira Guerra Mundial, tinham de importar menos capital, trabalho e (em termos relativos) produtos do que nunca – com exceção de algumas matérias-primas” (HOBSBAWM, 1995, p. 104).

<sup>49</sup> “L’abbandono del *gold standard*, infatti, è imposto dagli eventi e nos scaturisce da una scelta esplicita. Le modifiche suggerite nella conferenza di Genova per rilanciare il sistema hanno, in realtà, conseguenze fatali. Risolvono alcuni problemi immediati, ma minano irrimediabilmente il requisito chiave del tipo oro, la credibilità. Il superamento del modello alla base della moneta-merce è, in definitiva, all’origine della sua crisi irreversibile. Il ruolo centrale svolto dall’analisi economica nel disegno delle istituzioni diverrà determinante nell’oprontare l’ordine monetario de Bretton Woods” (CESARANO, 2001, p. 48).

produtos manufaturados dos países industrializados, com graves conseqüências sobre a balança de pagamentos (SCHLITZER, 2000, p. 09).

Nas observações de Paulo Roberto de Almeida (2002, p. 191), não se tratou de uma ‘simples’ crise, “mas da maior crise enfrentada pelo capitalismo em toda a sua história multissecular, sem paralelo até os dias que correm e, provavelmente, sem outro equivalente no futuro previsível”. Em verdade, ocorreu uma sucessão de crises, iniciada pelo *crash* da Bolsa de Nova York (a famosa quinta-feira ‘negra’, de 29 de outubro de 1929), cujos efeitos foram amplificados tremendamente pelas políticas econômicas desastrosas adotadas sucessivamente pelos governos das grandes economias capitalistas.

Em linhas gerais, a Grande Depressão sofreu diversas influências, em diferentes graus e extensão: expansão desordenada do crédito agrícola, crescimento industrial desenfreado, introdução de máquinas para produção com menor emprego de mão-de-obra, acúmulo excessivo de estoque de capital, dinheiro barato, prestações e recursos à hipoteca, com apoio do Sistema Federal de Reservas norte-americano e, finalmente, o declínio do comércio externo nos Estados Unidos pela competição européia. A característica de concentração da produção evidentemente levou ao aumento de capitais, com as opções de investimento, quando o consumo estava estabilizado, e, portanto, à especulação em títulos e ações.

O colapso do mercado de capitais ocorreu em outubro de 1929, quando a taxa inglesa de juros foi aumentada com o propósito de trazer de volta capitais atraídos pelas Bolsas norte-americanas. Como resultado, os países europeus, logo seguidos pelos próprios americanos, sem poder tomar emprestado à vontade, passaram a descarregar suas ações no mercado mobiliário<sup>50</sup>.

A Depressão americana afetou qualquer harmonia operacional existente no primeiro estágio da estrutura global, já que na década de 1930 o país começou a adotar medidas unilaterais ignorando seus efeitos sobre as demais nações. Os resultados foram o protecionismo tarifário (preferências imperiais que favoreciam seus domínios) e não-tarifário, a limitação de vendas de divisas cambiais e, finalmente, o abandono do padrão-ouro.

Nesse contexto, as opções dos países em desenvolvimento eram poucas: eles podiam usar suas receitas remanescentes em moeda estrangeira para continuar honrando o

---

<sup>50</sup> “Em 24 de outubro (1929) cerca de 12,8 milhões de ações trocaram de mãos, chegando as vendas em 29 de outubro a 16,4 milhões de ações. No final de outubro, o valor das ações listadas na Bolsa de Nova York caíram de US\$ 87 bilhões para US\$ 55 bilhões, correspondendo a queda de 37%” (GRIECO, 1998, p. 106).

serviço de suas obrigações externas ou podiam poupar as reservas de seus Bancos Centrais e defender a conversibilidade de suas moedas. A não manutenção de níveis adequados de reservas por parte dos Bancos Centrais levantaria sérias dúvidas em relação a estabilidade financeira do país, motivo pelo qual, Argentina, Austrália, Brasil e Canadá, por exemplo, seguidos por diversos países, modificaram as regras de conversibilidade e permitiram a desvalorização de suas moedas na primeira metade de 1930 (EICHENGREEN, 2000, p. 107).

Esse cenário, aliado ao contexto da Segunda Guerra Mundial, foi decisivo na tomada de decisão para a criação de um sistema que devolvesse a estabilidade econômica e financeira internacionais. O momento era de grande abalo econômico e intensa recessão, o que tornou imprescindível a criação de um mecanismo para conferir estabilidade às ordens monetária e financeira internacionais.

Iniciou-se, então, um grande debate acerca de como se colocaria ordem nas relações econômicas internacionais e se retomaria o fluxo de bens e capitais. Era preciso eliminar as restrições existentes ao comércio internacional – já que os movimentos de capitais deixaram de ser livres na década de 1930 – para o que era necessário conferir maior estabilidade às taxas de câmbio.

Dois planos de reforma foram desenhados por Harry Dexter White e John Maynard Keynes que, juntos<sup>51</sup>, arquitetaram as grandes linhas institucionais da nova ordem econômica internacional, possibilitando, em julho de 1944, a realização da Conferência Bretton Woods, no estado norte-americano de New Hampshire, quando a guerra ainda não havia terminado.<sup>52</sup>

Nessa conferência, reuniram-se representantes de quarenta e quatro países, que haviam sido convidados pelo então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Morgenthau Jr., a integrar as discussões. O resultado final dos trabalhos foram as criações do

---

<sup>51</sup> “Em 14 de dezembro de 1941, uma semana depois do ataque a Pearl Harbor, o secretário do Tesouro, Henry Morgenthau Jr., deu instruções ao seu adjunto para Assuntos Internacionais, Harry Dexter White, para preparar um memorando sobre o estabelecimento de um Fundo para os poderes aliados que ‘proporcionasse uma base para acordos monetários internacionais no pós-guerra’. O referido memorando abriu o caminho para um processo no qual White se juntou ao britânico John Maynard Keynes, o mais influente economista do século 20, na elaboração de um plano para a criação do FMI e do Banco Mundial, que foi aprovado, em 1944, na conferência de Bretton Woods, em New Hampshire. Embora partilhassem a mesma visão, White e Keynes divergiam quanto a alguns pontos essenciais, e as opiniões de White acabaram prevalecendo, graças à preeminência de seu país na ordem global. [...] A configuração do Fundo e a nova ordem monetária global estavam mais de acordo com o plano de White do que com o de Keynes, uma vez que o ‘sistema de Bretton Woods’ se apoiava no dólar, cujo valor era atrelado ao ouro. O Tesouro dos Estados Unidos se comprometia a trocar uma onça de ouro por 35 dólares, e todos os demais membros do FMI eram obrigados a determinar o valor de suas respectivas moedas em dólar ou em ouro” (BLUSTEIN, 2002, p. 50-52).

<sup>52</sup> Para uma análise mais profunda do período pré-Bretton Woods ver CESARANO, 2001.

Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (ou Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD) e outros acordos colaterais, dos quais se destacavam os estudos para criação de uma organização mundial do comércio, que concebeu, finalmente o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), mecanismo de cooperação em matéria de comércio internacional (SCHLITZER, 2000, p. 16).

Nas tratativas de negociação do Sistema de Bretton Woods<sup>53</sup>, os três pilares de sustentação do acordo tinham funções bem delineadas: o FMI detinha competência de estabilização das relações monetárias e financeiras internacionais, coordenação das políticas econômicas e de câmbio (gestão de um câmbio fixo, mas ajustável) e ajuda aos países com problemas temporários na balança de pagamentos<sup>54</sup>; o BIRD tinha competências a médio e longo prazos, especialmente a reconstrução dos países devastados pela guerra e o desenvolvimento econômico dos países em atraso (desenvolvimento de projetos específicos de investimento); à organização mundial que deveria remover as barreiras tarifárias reservou-se a finalidade de promover o desenvolvimento do comércio internacional<sup>55</sup>, considerado o motor de crescimento da economia global (LENAIN, 2004, p. 09). O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, transformado em Organização Mundial do Comércio em 1995, só foi criado em 1947, numa reunião realizada em Havana, sob a liderança dos Estados Unidos (BRUM, 2005, p. 52).

Os acordos de Bretton Woods, que pregavam a conversibilidade das moedas em ouro e um padrão de câmbio praticamente fixo, proporcionaram uma estabilidade admirável das taxas de câmbio, quando comparado à volatilidade nos períodos precedente e subsequente. No entanto, as facilidades de ajuste e a estabilidade das taxas de câmbio com a abertura dos mercados foram, em larga medida, relativamente ilusórias, já que os governos restringiram os movimentos de capitais internacionais durante todos os anos em que o acordo vigorou. O Fundo Monetário Internacional desenvolvia, nesse contexto, o papel de

---

<sup>53</sup> A conhecida expressão “sistema de Bretton Woods” refere-se ao ordenamento monetário de paridades cambiais fixas (mas ajustáveis), que vigorou no período de 1946-1973, baseado no padrão ouro-dólar, administrado pelo FMI.

<sup>54</sup> Paulo Roberto de Almeida (2003, p. 32-33) observa que a criação do Fundo tinha o objetivo claro de assegurar a estabilidade das taxas de câmbio, prover o socorro temporário a seus membros em caso de desequilíbrios na balança de pagamentos, bem como facilitar os pagamentos nas transações correntes internacionais, ou seja, livre circulação de fluxos para remuneração de fatores, isto é, comércio de bens e serviços, não a liberalização de capitais.

<sup>55</sup> A criação desse organismo de remoção de barreiras tarifárias e promoção do comércio internacional era extremamente importante para os Estados Unidos, que viam no comércio o combustível de recuperação da Europa e a via de retorno das receitas em moeda forte necessárias para importar matéria-prima e bens de capital. “Depois que um sistema de comércio aberto e multilateral fosse restabelecido, a Europa poderia, através de exportações, superar a escassez de dólares e resolver seus problemas de reconstrução no pós-guerra, o que permitira a manutenção do sistema de conversibilidade das moedas” (EICHENGREEN, 2000, p. 138).

monitoramento das políticas econômicas nacionais, oferecendo financiamento para equilibrar balança de pagamentos de países em situações de risco.

A conjuntura, no entanto, era notoriamente distinta no período posterior à Segunda Guerra Mundial, pois os governos faziam abrangentes intervenções em suas economias e em seus sistemas financeiros, limitando as taxas de juros e impondo restrições aos tipos de ativos nos quais os bancos podiam investir, canalizando os créditos dos mercados financeiros para setores estratégicos.

Apresentado o panorama da criação do chamado sistema de Bretton Woods, passa-se a analisar o Fundo Monetário Internacional, objeto específico desse capítulo.

## **3.2 Panorama do FMI**

### **3.2.1 Processo Evolutivo e Principais Características**

O FMI é uma organização internacional permanente, ligada à Organização das Nações Unidas (ONU), na qualidade de Agência Internacional especializada, dispendo de personalidade jurídica internacional, e encarregada de preservar o funcionamento harmonioso do sistema monetário internacional (BÉLANGER, 1997, p. 65).

Naturalmente, ao longo de seus sessenta anos de existência, suas características originais foram se modificando e se amoldando às novas necessidades dos cenários econômico, monetário e financeiro internacionais.

Seu escopo básico permanece, formalmente, sendo o de zelar pela estabilidade do sistema monetário internacional, por meio da cooperação e consultas em assuntos monetários, de seus 184 países-membros (FMI, Article I, 1944). No entanto, sua atuação prática sofreu consideráveis mudanças, especialmente em direção ao socorro dos problemas e ao desenvolvimento do chamado “Terceiro Mundo”.

O Estatuto do FMI, adotado em Bretton Woods, foi organizado em trinta e um artigos, que definem seus objetivos e regras de funcionamento. Em linhas gerais, fixa um “código de boa conduta”, que não é um fim em si mesmo, mas uma forma de contribuir para a

expansão do comércio internacional e a estabilidade monetária. Encerra, destarte, diversas competências: (i) autoridade moral, a quem compete velar pelo funcionamento do sistema monetário internacional e das economias nacionais dos Estados-membros; (ii) função quase reguladora, pelo estabelecimento de regras de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros (numa fase inicial, unicidade, fixação de taxa de câmbio e conversibilidade dos créditos); (iii) função quase judiciária, ante a fiscalização sobre as políticas cambiais dos Estados-membros, baseada em dois princípios: 1. os Estados devem evitar a manipulação das taxas de câmbio; 2. os Estados devem intervir para fazer face aos movimentos desordenados do mercado sempre que necessário; (iv) poder de auto-interpretação de seus Estatutos (FMI, 1944; BÉLANGER, 1997, p. 72).

O artigo I do Acordo constitutivo do FMI, ainda vigente e intacto desde sua criação, aponta os seguintes objetivos da Instituição: promover a cooperação financeira internacional; facilitar a expansão e o crescimento harmônico do comércio internacional; promover a estabilidade financeira internacional; auxiliar no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos; e, ter seus recursos temporariamente disponíveis para os seus membros, sob adequadas salvaguardas, permitindo aos Estados-membros corrigir desajustes em sua balança de pagamentos, sem que sejam adotadas medidas destrutivas da prosperidade nacional ou internacional.<sup>56</sup> A preocupação com a estabilidade financeira internacional é o mote da sua existência, muito mais do que o socorro a países com dificuldades temporárias em suas balanças de pagamentos.

Raymond Mikesell (1966, p. 46) afirma que o Estatuto (*Articles of Agreement*) do FMI foi direcionado para o restabelecimento da ordem no comércio e pagamento internacionais, especificamente para implementação do fluxo do comércio multilateral mundial, afastamento das restrições de pagamentos e instabilidade das taxas de câmbio. Os

---

<sup>56</sup> O Acordo Constitutivo do FMI assim estabelece em seu artigo 1º: *Article I – Purposes – The purposes of the International Monetary Fund are: (i) to promote international monetary cooperation through a permanent institution which provides de machinery for consultation and collaboration on international monetary problems. (ii) To facilitate de expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy. (iii) To promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation. (iv) To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade. (v) To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustment in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity. (vi) In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the degree of disequilibrium in the international balances of payments of members. The Fund shall be guided in all its policies and decisions by the purposes set forth this Article. (FMI, 1944).*

empréstimos que poderia conceder estavam orientados para corrigir problemas de curto prazo no déficit da balança de pagamentos, o que significa que não poderiam ser utilizados para desequilíbrios estruturais ou para financiar reconstrução e desenvolvimento.<sup>57</sup>

As ênfases que se encontram no Estatuto do FMI dizem respeito, portanto, a três esferas: taxas de câmbio, balança de pagamento e sistema de pagamento internacional.

Originariamente, os países que ratificaram os estatutos do Fundo comprometeram-se a não efetuar desvalorizações competitivas e empregar todos os meios para garantir a estabilidade de suas moedas. O dólar era, então, o padrão do sistema, constituindo a única moeda totalmente conversível em ouro por taxa fixa – 35 dólares por onça de ouro (GRIECO, 1998, p. 135).

O Fundo visou inicialmente assegurar um sistema de câmbio fixo, mas ajustável, de acordo com os anseios de seus fundadores, que viam benefícios entre um meio termo entre o câmbio fixo e o flexível. Se o primeiro garantia uma maior estabilidade no plano do sistema monetário e financeiro internacional, o segundo era mais conciliável com o objetivo de manter a independência das políticas econômicas internas, que podiam perseguir desideratos de pleno emprego sem se preocupar com as conseqüências da sua posição externa. Em outras palavras, se a política expansiva interna determinava, como normalmente acontecia, um desequilíbrio na balança de pagamentos, o câmbio seria automaticamente ajustado, reequilibrando a posição externa. O sistema de Bretton Woods exigia, portanto, que as taxas de câmbio fossem normalmente fixas, mas que em situações particulares isso pudesse ser modificado.

Todos os valores das moedas nacionais dos países-membros foram fixados em paridade com o ouro e o dólar americano. O dólar era fixado de acordo com o ouro, uma onça de ouro para cada 35 (trinta e cinco) dólares. Os Estados Unidos se empenharam em converter suas riquezas em ouro, ao peso de trinta e cinco dólares a onça sem limitações. Justamente em razão da centralidade do dólar, esse sistema foi denominado como padrão ouro-dólar. Os valores do sistema podiam oscilar em torno da paridade num âmbito restrito, isto é, 1% para mais ou para menos (LENAIN, 2004, p. 08).

---

<sup>57</sup> A interpretação do próprio Conselho Executivo do Fundo foi bem clara ao atestar que os recursos do organismo deveriam ser utilizados somente para *current monetary stabilization operations to afford temporary assistance to members in connection with seasonal, cyclical and emergency fluctuations in the balance of payments of any members for current transactions* (FMI, 1946, p. 106).

O sistema de Bretton Woods começou a funcionar, na prática, apenas no final da década de 50, já que a maioria das moedas, até então, não eram plenamente conversíveis. Trata-se do período da pré-conversibilidade. A escassez da moeda norte-americana, especialmente no pós-Segunda Guerra, aliado ao Plano Marshall, que no período de 1948-1952 aportou para a Europa cerca de 13 bilhões de dólares, também dificultou os trabalhos de conversão das moedas (SCHLITZER, 2000, p. 48).

Já em 1952, os países europeus haviam dobrado suas exportações e suas balanças de pagamentos estavam atrativas. Em dezembro de 1958, oito países europeus declararam suas moedas conversíveis, embora a aceitação oficial dessa operação só tenha ocorrido em 1961. Barry Eichengreen (2002, p. 157) afirma que em 1961 o Fundo reconheceu “o novo estado de coisas”, ao declarar que os Estados estavam obedecendo ao disposto no artigo VIII do Acordo, que previa a plena conversibilidade das moedas.

Durante a existência do regime de Bretton Woods – extinto quando os Estados Unidos, em 1971, suspenderam, sem qualquer consulta ao Fundo, a conversibilidade do dólar em ouro e quando, em 1973, os países formadores da então Comunidade Econômica Européia (CEE) deixaram flutuar suas moedas em relação ao dólar – o FMI desempenhou três papéis sucessivos: entre 1948 e 1957, incitou os Estados-membros a adotar paridades fixas e tornar suas moedas livremente conversíveis no imediato pós-guerra; entre 1958 e 1966, favoreceu o ajuste econômico dos países industrializados, particularmente os europeus; finalmente, entre 1967 e 1973, tentou, embora sem êxito, preservar o sistema das graves dificuldades enfrentadas (LENAIN, 2004, p. 15).

Quando os Estados Unidos, em agosto de 1971, deixam o dólar flutuar, e os Bancos Centrais cessam a intervenção no mercado de câmbios, o chamado “sistema de Bretton Woods” chega ao fim (ROTHBERG, 2005, p. 26). Não mais existem regras fixas. Diversos países deixaram suas respectivas moedas flutuarem; países europeus adotam um sistema próprio de cotação de suas moedas, válido entre eles<sup>58</sup>; diversos países em desenvolvimento vinculam suas moedas ao dólar americano; enfim, o mercado de capitais se tornou poderoso.

Paulo Roberto de Almeida (2003, p. 34) aponta que o colapso do sistema de Bretton Woods decorreu de uma atitude unilateral e surpreendente dos EUA em não mais honrar a conversibilidade do dólar em ouro, em 1971. Novas paridades foram tentadas, mas

---

<sup>58</sup> Trata-se da chamada “serpente monetária européia”, que consistiu em uma margem de flutuações na cotação das moedas européias definidas por paridades fixas em comum (LENAIN, 2004, p. 21).

fracassaram, de forma que desde 1973 a economia mundial vive num regime de ausência total de paridades correlacionadas, ou seja, num “não-sistema” monetário internacional.

Argemiro Brum (2005, p. 51) destaca que a decisão unilateral dos Estados Unidos em deixarem sua moeda flutuar, tomada em 1971, derrubou uma das colunas básicas do sistema monetário construído em Bretton Woods, provocando forte impacto internacional, enfraquecendo o FMI e mostrando ao mundo a prevalência dos interesses nacionais norte-americanos sobre as responsabilidades mundiais do país, assumidas em encontro multilateral.

Com o fim do sistema, houve a necessidade de realizar emendas ao originário Estatuto do organismo, o que ocorreu em Kingston (Jamaica), tendo entrado em vigor em 1978, com a principal modificação no art. IV, institucionalizando e legalizando o sistema de câmbio livre, com a redução do ouro como papel de reserva. No entanto, permanece a previsão estatutária atribuindo ao Fundo a prerrogativa de fiscalizar as políticas de taxas de câmbio adotadas pelos Estados-membros, a fim de assegurar o funcionamento harmonioso do sistema monetário internacional (BÉLANGER, 1997, p. 163).

A queda do regime de Bretton Woods é extremamente relevante, na medida em que houve um rápido desenvolvimento das operações bancárias privadas; países, especialmente os industrializados, passaram a captar recursos diretamente no mercado de capitais, abrindo mão da utilização da assistência do Fundo. Aos Estados Unidos, esse quadro muito interessava, pois a liberdade do mercado financeiro era necessária para a expansão das multinacionais norte-americanas, consolidando a hegemonia do país no globo (ROTHBERG, 2005, p. 27).

Questionou-se se, de fato, era pertinente a manutenção do próprio FMI.<sup>59</sup> Tal dúvida, no entanto, foi rapidamente dirimida quando países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) formam, em 1973, um grande cartel, passando a cobrar quatro vezes mais caro pelo barril do petróleo, redundando na conhecida primeira grande crise

---

<sup>59</sup> Após o colapso do sistema de Bretton Woods, o FMI perdeu um pouco o seu papel específico, especialmente no que tange aos países em desenvolvimento. No entanto, hoje são basicamente esses países que formam sua clientela, dominando o principal papel de tomadores de empréstimos. Críticos afirmaram que o Fundo transformou-se, inapropriadamente, numa “agência de desenvolvimento”, desvirtuando seu fundamento de atuação, o que seria suficiente para encorajar seu fechamento. De outro lado, organizações não-governamentais argumentavam que o FMI era uma agência inadequada de desenvolvimento, promovendo maiores danos do que efetivamente benéficos, especialmente aos países mais pobres. Sobre o assunto ver BIRD, 1996, p. 477.

do petróleo, a que se seguiu uma próxima, nos anos de 1979-1980 (SABAI, 2003, p. 55).<sup>60</sup> Arrighi (1996, p. 343) argumenta que o FMI, como Organização supra-estatal criada após o final da Segunda Guerra Mundial, foi revitalizado a fim de exercer funções urgentes de governo mundial que o governo norte-americano não podia negligenciar nem desempenhar sozinho, no intuito de barrar a escalada do caos sistêmico que se formava no cenário mundial.

Ato contínuo, na década de 1980, marcada por sucessivas crises da dívida externa nos países em desenvolvimento, impôs-se uma redefinição do papel do Fundo no cenário econômico mundial. Países fortemente atingidos pela crise da dívida, como o México, o Brasil e a Argentina, para citar as principais economias latino-americanas em desenvolvimento, foram incapazes de honrar seus compromissos externos, constituindo uma séria ameaça para o sistema bancário e financeiro internacional.

O Fundo passou, então, a desenvolver importante papel na revisão dos programas de ajustamento para as dívidas dos países em desenvolvimento e na própria concessão de empréstimos, já que havia notória escassez de crédito no mercado privado de capitais, se afirmando como gestor das crises financeiras em nível global (SCHLITZER, 2000, p. 79).

Gonçalves e Pomar (2002, p. 15) destacam os resultados da chamada “década perdida”: estagnação econômica, alta inflação e crise social, o que ensejou um processo de reprogramação e refinanciamento das dívidas externas, sob supervisão do FMI, a quem cabia assegurar o pagamento integral dos juros da dívida. Sem isso, os principais emprestadores da década de 1970, os bancos privados, poderiam quebrar, gerando conseqüências drásticas para o capitalismo dos países centrais.<sup>61</sup>

Exemplos do novo perfil do FMI foram as criações de programas de ajuda aos países pobres, como o *Structural Adjustment Facility* (SAF) – forma de empréstimo a taxas favoráveis e a longo termo – e o *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), criado em 1987 e posteriormente substituído pelo *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF), especialmente vinculado aos programas de redução da pobreza. Ao final da década de 1980, o

---

<sup>60</sup> Para fazer frente a essas crises petrolíferas, o FMI instituiu, por dois anos, um empréstimo denominado *oil facility*. Restou aceito, ao menos inicialmente, que o déficit na balança corrente deveria ser considerado. Esse empréstimo constituiu uma forma de financiamento “fácil”, com poucas condicionalidades, a fim de afastar um agravamento na recessão mundial. Isso reforçou o papel do FMI a afastou sua crise de identidade, ocorrida após a queda do sistema de Bretton Woods.

<sup>61</sup> “A renegociação da dívida com os credores oficiais foi feita pelo chamado Clube de Paris – grupo de países credores, criado em 1956, que mantém laços estreitos com o FMI. A negociação das dívidas com os bancos privados foi conduzida por um cartel destes, chefiado no caso brasileiro pelo Citybank” (GONÇALVES; POMAR, 2002, p. 16).

FMI era considerado o centro do sistema monetário e financeiro internacional (SCHLITZER, 2000, p. 78).

A queda do bloco soviético em 1989 foi determinante no papel do Fundo em cooperar na transição das economias de planejamento centralizado para economias de mercado, especialmente para uma reaproximação com o ocidente. Em 1992, os quinze países que formavam a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), incluindo a Rússia, integram formalmente o FMI, que ofereceu uma ampla ajuda técnica e financeira (SCHLITZER, 2000, p. 84).

A década de 1990, marcada pela intensa globalização econômico-financeira, conferiu um papel de relevância ao Fundo, notadamente no gerenciamento das crises sistêmicas, proporcionadas, por exemplo, pela instabilidade econômica dos países emergentes. O Organismo segue desenvolvendo um papel de primeiro plano como gestor das crises, coordenando pacotes da assistência financeira e colocando programas de saneamento à disposição dos países atingidos. Passa a ser um agente de estabilização econômica e de reforma estrutural, abrangendo políticas de preços, liberalização comercial, privatização, estrutura de impostos, gastos governamentais e reforma do setor financeiro (SABAI, 2003, p. 60).

Naturalmente, o papel do FMI como gestor de crises sistêmicas é severamente criticado por diversos doutrinadores (ARANTES, 2002; BAER; LICHTENSZTEJN, 1987; BEINSTEIN, 2001; BRUM, 2005; GONÇALVES, 2002)<sup>62</sup>, em especial no tocante à sua excessiva ingerência na esfera de autonomia política e econômica dos países a que presta auxílio financeiro, bem como em relação à sua incapacidade de atuar na prevenção das crises. Fator que vem sendo alvo de constantes debates é a adoção de severas condicionalidades para que o organismo preste auxílio financeiro aos membros demandantes, o que será objeto de estudo mais aprofundado na seqüência desse trabalho.

Tomadas as principais características do FMI e visto, resumidamente, seu processo evolutivo, passa a analisar as funções da Organização Multilateral.

---

<sup>62</sup> Para uma visão mais profunda sobre o papel do FMI no gerenciamento de crises sistêmicas, ver BLUSTEIN, 2002, que analisa de forma contundente as principais crises gerenciadas pelo Fundo na década de 1990, que abalaram o sistema financeiro mundial.

### 3.2.2 Funções e Funcionamento

Para desempenhar suas atividades, o FMI conta com as seguintes funções: vigilância, assistência financeira e assistência técnica.

A função de “vigilância” destina-se a garantir (ou, ao menos, evitar) que as ações de política econômica isoladas não prejudiquem ou não contrastem com os “interesses coletivos”. Nas palavras de Giuseppe Schlitzer (2000, p.25), “a vigilância é sem dúvida a principal razão de existir do FMI”.<sup>63</sup>

Identificam-se duas espécies de vigilância do organismo: a bilateral e a multilateral. Aquela é realizada em atenção ao sistema multilateral de pagamento corrente (sistema de valores conversíveis), estabilidade do sistema de câmbio e da balança de pagamento. Sua realização se dá mediante visitas anuais dos técnicos do FMI aos países-membros, que elaboram um memorando da situação econômica, fiscal e monetária do país, tecendo, não raras vezes, algumas recomendações. A vigilância multilateral, por sua vez, destina-se a assegurar a congruência das políticas econômicas locais em nível global, cujo principal objetivo é construir uma espécie de previsão da economia mundial.<sup>64</sup>

O FMI ainda coloca à disposição de seus membros recursos financeiros, a fim de que possam fazer frente a desequilíbrios em relação às suas posições externas. Trata-se da chamada função “financeira” do fundo<sup>65</sup>, que objetiva evitar que um país recorra a medidas extremas que possam prejudicar outros membros, como medidas protecionistas e desvalorização competitiva, assim como atinja uma situação excessivamente custosa para sua política interna.

Para que o Fundo disponibilize suporte financeiro a um país-membro é preciso coexistir duas circunstâncias: primeiro, o país tem que demandar o empréstimo; segundo, o Fundo tem que estar disposto a suportá-lo, o que significa afirmar que a Instituição não pode

---

<sup>63</sup> Sua colocação é, de fato, muito procedente, na medida em que todas as funções do FMI encerram, em última análise, a vigilância.

<sup>64</sup> “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 informações sobre as previsões para a economia mundial que pode servir de ajuda aos países-membros na coordenação de suas políticas econômicas” (SABAI, 2003, p. 29).

<sup>65</sup> É, ao mesmo tempo, uma forma de financiamento externo e ajustamento interno.

conceder empréstimo voluntariamente, mas deve ser provocado a fazê-lo (BIRD, 1996, p. 484).

Os empréstimos são concedidos sob criteriosas condições (não podem ultrapassar uma determinada porcentagem na sua cota parte de participação no Fundo, por exemplo), devendo os valores retornar ao FMI num interregno determinado de tempo, a depender do programa ao qual o país se vinculou (*Stand-by Arrangement – SBA*, *Extended Fund Facility – EFF*, por exemplo).<sup>66</sup> Geralmente, a cada três meses é verificado se o país que tomou o financiamento está cumprindo as condições estabelecidas pelo Fundo e, em caso negativo, é possível a suspensão ou a interrupção do programa de ajuda.

Em qualquer circunstância, o auxílio do Organismo não é totalmente suficiente às necessidades dos países, já que os recursos do FMI são notoriamente limitados. Assim, em determinadas situações, ocorre do Fundo emitir ao país necessitado uma espécie de declaração de idoneidade ou atestado de credibilidade, para que o Estado-membro tenha acesso a outras fontes de financiamento, especialmente as decorrentes de bancos privados. Trata-se do que usualmente se denomina financiamento suplementar, que é muito importante, não raras vezes, para o sucesso do próprio programa de empréstimos do Fundo.<sup>67</sup>

Outra função desempenhada pelo FMI, em geral de forma gratuita, é a assistência técnica, em especial para países mais atrasados do ponto de vista monetário, financeiro e fiscal. Na década de 90 a ajuda destinou-se aos países do antigo bloco soviético, cujas economias planificadas não estavam institucionalmente preparadas para ingressar na economia de mercado.

Os recursos do FMI provêm das quotas participativas de todos os países-membros, que são contribuições proporcionais à importância econômica de cada membro.<sup>68</sup> Dessa forma, os empréstimos que os membros podem requisitar são, em geral, proporcionais à sua participação nas reservas do Fundo, assim como o direito de voto. Ou seja, quanto mais alta é a quota desse país no capital da Organização, mais elevado é o seu poder de voto.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> O FMI também dispõe de uma ajuda especial aos países em desenvolvimento, chamada *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF).

<sup>67</sup> Erica Gould (2003, p. 551-586) desenvolveu trabalho sobre os financiadores suplementares, nomeadamente credores estatais, Instituições Financeiras privadas e Organizações Multilaterais.

<sup>68</sup> *Il Fmi funziona, quindi, un po' come una banca cooperativa, dove i depositi versati dalla comunità vengono messi a disposizione di singoli membri in caso de bisogno* (SCHLITZER, 2000, p. 35-36).

<sup>69</sup> Essa informação é suficientemente relevante para se aquilatar o grau de ingerência dos Estados Unidos da América no Fundo, único país com direito de veto sobre as deliberações do organismo.

Para desempenhar suas funções, o FMI conta com órgãos de natureza superior e executiva. O órgão superior de decisão chama-se Conselho de Governantes (ou Junta de Governadores)<sup>70</sup>, composto por um representante de cada Estado-membro (ministro ou presidente do Banco Central), que dispõe sobre questões de particular relevância, como o ingresso de um novo membro ou o aumento da participação acionária. As reuniões são anuais e as decisões tomadas, em geral, por maioria.

Existe também um órgão consultivo, chamado Conselho Monetário e Financeiro Internacional, composto por representantes de apenas vinte e quatro países, aos quais se agregam os demais membros.

A administração propriamente dita do Fundo fica a cargo de um Conselho de Administração ou Executivo, composto por vinte e quatro Diretores Executivos, cujo Diretor-Gerente exercita a competência de vigilância anteriormente referida, aprova os empréstimos, discute preliminarmente qualquer proposta que depende da manifestação dos Governantes e exerce a titularidade de representação da Instituição. Cada Diretor Executivo dispõe de um número de votos proporcional à quota parte do país, ou à soma das quotas partes dos países que representa.<sup>71</sup>

A articulação dos interesses dentro desses dois últimos Órgãos é bastante complexa. Também é importante destacar que a orientação geral do FMI é muito influenciada pela pessoa do seu Diretor-Gerente. Essas são, de uma forma geral, as funções e as regras de funcionamento do Fundo.

Interessa analisar, doravante, a forma com que o Fundo desenvolve uma de suas funções: a concessão de assistência financeira, o que, naturalmente, é feito sob rigorosas condições, que serão estudadas em maior profundidade.

---

<sup>70</sup> “A Junta de Governadores compõe-se de um Governador efetivo e um suplente, nomeados pelos países-membros por um período de cinco anos, sendo facultada a recondução. O Presidente é eleito pelo Conselho, principal órgão do FMI, que tem competência muito vasta. O representante alterno de cada país-membro é, geralmente, o Ministro da Economia ou o Presidente do Banco Central respectivo. A Junta de Governadores compete, de forma exclusiva, admitir novos membros e determinar as condições de sua admissão, aprovar a revisão das quotas, aprovar modificação uniforme na paridade das moedas de todos os países-membros, determinar a distribuição de renda líquida do Fundo, exigir a demissão de um membro, decidir sobre a liquidação do Fundo, etc” (MAZZUOLI, 2005, p. 79).

<sup>71</sup> “Os Diretores-Executivos, por sua vez, são os responsáveis pela administração geral e pelas atividades operacionais do Fundo, tendo seus poderes delegados pela Junta de Governadores. A Diretoria Executiva é composta por 24 membros eleitos ou indicados pelos países ou grupos de países-membros, não sendo necessário que sejam Governadores. O número de Diretores, entretanto, não poderá ser inferior a 12. Entre eles, cinco são nomeados pelos países-membros com maior quota, o que gera, notadamente, certo desequilíbrio, em virtude da hegemonia das grandes potências. São os Diretores subordinados às decisões da Junta, só podendo exercer as funções por ela delegadas. As atividades da Diretoria Executiva estão centradas na análise da situação econômica dos países, bem como no exame de outras importantes questões, como o panorama da economia mundial e do mercado internacional de capitais” (MAZZUOLI, 2005, p. 80).

### 3.3 O “Processo de Condicionalidades” à Concessão de Empréstimos

A maior ingerência que o Fundo pode exercer sobre seus membros, especialmente quanto aos países-membros em desenvolvimento, é relativa às condições exigidas para a concessão de assistência financeira. É basicamente nessa sua função que a influência de suas políticas se faz ainda mais evidente.

A utilização mais freqüente do Fundo coincide com a deterioração do equilíbrio da balança de pagamentos e com a queda na confiança por parte dos credores, sejam os estatais, as Organizações Multilaterais ou as Instituições Financeiras privadas. Por esse motivo, a concessão da assistência financeira se faz mediante a adoção de várias medidas de reestruturação das instabilidades nas respectivas balanças de pagamentos, que tornarão viável a devolução da quantia emprestada. Esse processo chama-se “condicionalidade”, que tem seu suporte legal no artigo 1 (V) do Estatuto do Fundo.<sup>72</sup>

Bélanger (1997, p. 74) afirma que “o Fundo pode fazer depender a atribuição de direitos de saque da condição (princípio da condicionalidade) de que os Estados que a solicitam se comprometem a proceder ao saneamento das suas economias”. A condicionalidade representa a relação entre o financiamento (apoio financeiro do Fundo) e o ajustamento (a correção dos desequilíbrios econômico e financeiro do Estado membro tomador do empréstimo).

Pedro Mallan (1983, p. 80) consigna que quando um país procura o FMI é porque tem um problema de balança de pagamentos, representado tipicamente pelo fato do país não conseguir tomar no mercado internacional de capitais um volume de empréstimos suficiente para financiar aquela parcela de seu déficit em transações correntes que não é coberta pela entrada de investimentos diretos. Assim, ocorre rápida exaustão de suas reservas internacionais. O FMI, então, *condiciona* sua assistência financeira ao país a que ele adote medidas econômicas internas destinadas a ajustar o déficit do balanço de pagamentos, de forma que ele se reduza para uma magnitude que possa ser financiada por meio de investimentos diretos ou outros canais financeiros internacionais.

---

<sup>72</sup> *Article I – Purposes – The purposes of the International Monetary Fund are: [...] (v) To give confidence to members by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustment in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity* (FMI, Article I, 1944).

Dentre os diversos programas pelos quais o FMI disponibiliza suporte financeiro, existe o chamado *Stand-by Arrangement*<sup>73</sup>, definido pelo art. XXX, 'b', do Estatuto Constitutivo, como a decisão do Fundo mediante a qual se assegura a um membro poder efetuar saques da Conta de Recursos Gerais, em conformidade com os termos da decisão, durante um período determinado e até uma soma específica.<sup>74</sup> Trata-se, portanto, de uma das formas do organismo oferecer crédito, que garante segurança ao país-membro de que poderá dispor de uma determinada quantia em dinheiro, normalmente num período de 12 a 18 meses, para fazer frente a problemas de balança de pagamentos em curto prazo.

Os *Stand-by Arrangements* são o principal instrumento de distribuição de recursos do Fundo e podem ser utilizados para: (a) manter a confiança em moeda sujeita a pressões decorrentes de dificuldades ou emergências internacionais; (b) adquirir recursos adicionais durante dificuldades financeiras temporárias; (c) obter apoio a programas destinados a estabilizar a economia estatal; (d) dar respaldo a reformas e mudanças cambiais; e (e) demonstrar aos atuais e futuros credores que a política econômica e as metas financeiras do país contam com o aval do FMI (MAZZUOLI, 2005, p. 93-96).

Tomem-se, pois, as etapas de desenvolvimento desse programa específico, para as análises que se seguirão, já que foi o programa ao que o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se vinculou na Carta de Intenções de 28 de fevereiro de 2003 e nas que lhe foram subsequentes, e que são objeto de estudo na quarta seção.

### 3.3.1 O Procedimento de Requisição de Empréstimos nos *Stand-by Arrangements*

Para que a assistência financeira seja desencadeada, o país-membro solicitante deve apresentar ao Conselho Executivo do Fundo uma requisição (*Request for Assistance*), pela qual informa a intenção de utilizar os recursos da Instituição. Tal procedimento é o único

---

<sup>73</sup> O *Stand-by Arrangement* (SBA) foi criado em 1952, concebido como uma linha de crédito de precaução, tendo sido aplicado pela primeira vez para a concessão de empréstimos à Bélgica e à Finlândia (SCHLITZER, 2000, p. 50).

<sup>74</sup> *Article XXX, b: Stand-by arrangement means a decision of the Fund by which a member is assured that it will be able to make purchases from the General Resources Account in accordance with the terms of the decision during a specified period and up to a specified amount* (FMI, Article XXX, 'b', 1944).

meio possível do Fundo desempenhar sua função financeira assistencial, daí a assertiva de que o Fundo deve, necessariamente, ser provocado para conceder empréstimo a um membro.<sup>75</sup>

No *Request for Assistance*, as autoridades locais do Estado-membro solicitante, nomeadamente o Ministro da Fazenda e o Presidente do Banco Central (tal como ocorre no Brasil) descrevem as políticas que pretendem implementar a fim de que tenham acesso ao suporte financeiro da Instituição.

Requisitado o auxílio, o FMI designa uma equipe interna que fará uma visita ao Estado, chamada de “missão”, a fim de que sejam colhidas relevantes informações sobre a situação econômica local, bem como sejam realizadas as conversações necessárias entre a equipe do Fundo e as autoridades locais para que convirjam na estruturação de políticas adequadas a serem adotadas para a redução do déficit na balança de pagamentos (LUCAS, 1992, p. 107).

Sendo o encontro produtivo e tendo se chegado a um bom termo, as autoridades locais, auxiliadas pela missão, apresentam um documento chamado Carta de Intenções<sup>76</sup> (*Letter of Intent*), sujeita à aprovação da Diretoria Executiva do FMI, no qual enumeram-se os compromissos políticos daquele governo a serem implementados durante o período do programa de ajustamento, que permitirá, a partir do cumprimento das metas dentro de um cronograma definido pelo próprio país, a realização de saques, em montantes pré-determinados e durante certo período. Anexo à Carta, segue um Memorando Técnico de Entendimento, composto de tabelas ilustrativas e definição de conceitos técnicos empregados na quantificação de algumas variáveis do programa econômico descrito na Carta. Já em Washington, a Diretoria Executiva prepara um relatório, supervisionado pelo Diretor-Gerente, que encerra uma análise dos problemas enfrentados pelo Estado-membro, seu programa

---

<sup>75</sup> Pertinente citar uma situação inusitada retratada por Blustein (2002, p. 66) ao tratar sobre a ingerência do FMI na crise asiática de 1997. A Tailândia não queria a ajuda do Fundo para fazer frente às suas dificuldades financeiras e econômicas. No entanto, o FMI se via frustrado ante sua incapacidade de intervir naquela situação que se agravava rapidamente. Foi assim que Stanley Fischer, então primeiro Vice-Diretor Administrativo da Instituição, reportou-se aos economistas do Departamento da Ásia e do Pacífico: “Preparem-se para viajar”. Os subordinados protestaram, espantados com a quebra de protocolo: “Mas ninguém solicitou nossa presença”. Ao que reafirmou Fischer: “Não importa. Viajem assim mesmo, e no tempo que leva para vocês fazerem as malas, vou persuadir aquela gente”.

<sup>76</sup> Sobre o documento chamado Carta de Intenções, Luiz Olavo Baptista (1994, p. 97) destaca: “O acordo preliminar ou *carta de intenção* pode nascer para obrigar as partes a negociarem seriamente, para balizar as etapas da negociação e para fixar o calendário das tratativas. Outras nasceram para fixar aspectos relevantes já negociados e que não deveriam mais ser discutidos, recordar pontos já acordados com vistas a uma futura contratação. Outras, ainda, retratam o exaurimento da fase negocial ou de tratativas, submetendo-a a uma condição suspensiva, qual seja a aprovação de um financiamento, ou outro evento.”

econômico e recomendações finais aos membros da Diretoria Executiva, que deliberam sobre a aprovação do pedido de assistência e o respectivo *Stand-by Arrangement*.<sup>77</sup>

O próprio Guia de Condicionalidades de 2002 (FMI, 2002a), objeto de estudo na seqüência dessa seção, dispõe, em seu item “Modalidades”, subitem 10<sup>78</sup>, que as intenções da autoridade do membro tomador serão descritas na Carta de Intenções ou no Memorando de Política Econômica e Financeira, que deve ser acompanhado de um Memorando Técnico de Entendimento. Esses documentos serão preparados pelas autoridades locais, com o auxílio do pessoal do Fundo e serão submetidos ao Diretor-Gerente para ser levado ao Conselho Executivo, devendo refletir os objetivos e estratégias das autoridades políticas. Em adição às condições especificadas nesses documentos, o tomador, em ocasiões especiais, poderá ter que revelar políticas confidenciais ao Fundo, em uma carta separada, endereçada ao Diretor-Gerente e revelada ao Conselho Executivo. As autoridades do tomador devem distinguir claramente entre as condições sobre as quais o suporte financeiro do FMI deve se basear (condicionalidades propriamente ditas) e outros elementos do programa (variáveis). Políticas detalhadas em relação a uma agenda mais extensa devem ser evitadas nos documentos do Programa como a Carta de Intenções ou o Memorando, a não ser que sejam consideradas necessárias pelas autoridades do país para expressar suas intenções políticas.

Em suma, os acordos *Stand-by* com o Fundo podem ser interpretados como compostos por duas partes: o empréstimo e as condições impostas pelo FMI para o retorno dos valores. Quando um governo estabelece um acordo com o Fundo, este disponibiliza um certo montante de moeda forte. O Estado pode acessar os valores dentro de determinado período de tempo, na medida em que cumpra as condições impostas pelo Organismo.

O programa *Stand-by* a que se vincula o Estado-membro tomador do empréstimo encerra várias condições, que devem ser minuciosamente cumpridas para que os recursos financeiros possam ser sacados. Tais condições devem surgir de um comprometimento de cooperação com o Fundo no estabelecimento de políticas específicas, destinadas a corrigir os problemas na balança de pagamentos, que ensejaram a ida à Organização Multilateral. Tratam-se das condicionalidades (SILVA, 2003, 76).

De acordo com o Departamento de Relações Externas do Fundo Monetário Internacional, “quando um país-membro obtém um empréstimo do FMI, as autoridades do

---

<sup>77</sup> Para uma análise mais detalhada da processualística de negociação dos *Stand-by Arrangements* com o FMI, ver MAZZUOLI, 2005, p. 97 e ss.

<sup>78</sup> A estrutura do Guia de Condicionalidades é apresentada no item 3.3.4 a, que trata das características gerais do Guia.

país se comprometem a aplicar certas políticas econômicas e financeiras, requisito que se conhece pelo nome de ‘condicionalidade’” (FMI, 2005a).

A própria situação instável em que se encontra o país tomador dos recursos financeiros do Fundo justifica a razão de ser das condicionalidades, que permitem ao FMI verificar se o empréstimo está sendo utilizado eficazmente para resolver as dificuldades econômicas do tomador, de modo que o país possa reembolsá-lo oportunamente e que os demais países-membros possam dispor da assistência da Instituição se necessitarem. Também o país-membro tomador dos recursos sabe, de antemão, os requisitos a serem cumpridos para que o Fundo continue colocando à sua disposição os recursos financeiros acordados.

Silvério Baeta Zebral Filho (2003, p. 214) afirma que os capitais das Agências Multilaterais são relativamente escassos e decorrem de contribuições dos próprios países-membros, motivo pelo qual é de se considerar que o uso dos recursos pelos países tomadores deva ser responsável, parcimonioso, eficaz e eficiente para o desenvolvimento e a estabilização, o que torna aceitável a existência das condicionalidades. Poucos países em desenvolvimento têm níveis de governança, transparência e controle social público que permitam garantir o uso legal, eficaz e eficiente dos recursos e sua contribuição efetiva para os propósitos acordados de sustentabilidade do crescimento ou de ajustamento de curto prazo, objetivos primordiais do Fundo Monetário Internacional e também do Banco Mundial.

Nem sempre, no entanto, as políticas de empréstimos do FMI impuseram condições formais para a obtenção de recursos financeiros. Veja-se a evolução da imposição das condicionalidades.

### 3.3.2 Primeira Fase: Ausência de Regras Formais

Nos primeiros anos de existência do Fundo, seus instrumentos de empréstimos sequer eram bem articulados. O conceito de “condicionalidade” não era ainda desenvolvido. A idéia de impor condicionalidades aos empréstimos encontrou opositores em Bretton Woods, especialmente os britânicos e aqueles que consideravam inaceitável que se pudesse duvidar da capacidade de um país-membro em devolver os empréstimos tomados. Keynes, em particular, defendia que uma atividade de controle de empréstimo apenas poderia ser

considerada se um país-membro tomasse um montante superior à sua quota parte (SCHLITZER, 2000, p. 49).

Uma primeira tentativa importante de racionalizar a função financeira do Fundo foi realizada no início da década de 1950, quando, em 1954, concedeu-se empréstimo ao Peru<sup>79</sup> e o Fundo começou a vincular a concessão de seus próprios recursos ao cumprimento de condições especiais e particulares, dando vida à prática das condicionalidades.

Nos anos seguintes, o Fundo buscou vincular a concessão de assistência financeira à implementação de políticas monetárias, fiscais e cambiais que corrigissem os problemas na balança de pagamentos, ao invés de impor que os Estados atuassem diretamente na própria balança de pagamentos, o que estava fora do controle direto dos tomadores de recursos.<sup>80</sup> No entanto, tal condicionalidade era aplicada ao acaso, apenas se o Conselho Executivo considerasse necessário.<sup>81</sup>

Não havia, portanto, um rigorismo na exigência das condições a serem eventualmente observadas pelo país-membro tomador da assistência financeira. Exemplo dessa instabilidade foi o empréstimo concedido ao Reino Unido em 1967, sem que qualquer exigência fosse feita. Embora se tratasse de um dos dois principais fundadores do próprio Fundo, a comunidade internacional ficou impaciente com o posicionamento do organismo ante a ausência de uniformidade no tratamento da concessão de empréstimos. Estava dado o passo inicial para o surgimento do regramento formal das condicionalidades.

A ausência de regras formais e uniformes para a concessão de empréstimos tinha uma explicação, já que nesse período os grandes complexos industriais e certos grupos econômicos, especialmente na América Latina, tinham maior facilidade para conseguir crédito, fossem os provenientes das próprias matrizes das empresas transnacionais, fossem os de bancos internacionais destinados às grandes empresas locais, e, inclusive, os créditos internos subsidiados, o que lhes permitiu adquirir ou participar do patrimônio desvalorizado de empresas em dificuldades. Mas essa situação não perdurou por muito tempo (BAER; LICHTENSZTEJN, 1987, p. 118).

---

<sup>79</sup> No *Stand-by Arrangement* firmado pelo Peru, o FMI fez apenas uma exigência: a de que o país se comprometesse a manter estável a sua taxa de câmbio (SCHLITZER, 2000, p. 52).

<sup>80</sup> Essa primeira tentativa de formalização das condicionalidades ocorreu no acordo *Stand-by* firmado com o Paraguai, em 1957.

<sup>81</sup> Nas palavras de James Boughton (2002, p. 14), *if we thought it was necessary, we did it. If we thought it was not necessary to impose conditions, we didn't do it.*

### 3.3.3 Segunda Fase: os “Guias de Condicionalidades”

Após a grande celeuma que se formou em relação à ausência de critérios equânimes na concessão de empréstimos, em 1968 o Fundo institucionalizou um Guia para os tomadores de empréstimos (*Guidelines on Conditionality*) que, de forma geral, excepcionado os casos de facilidades especiais, deveria ser seguido à risca pelo país-membro solicitante da assistência financeira. As condicionalidades do Fundo passaram a apresentar maior rigor, destinadas à redução do processo inflacionário, ao controle sistemático das metas de endividamento externo e ao estabelecimento de níveis mínimos de reserva, especialmente como proteção dos credores bancários que participavam das árduas negociações. Ainda assim, a ênfase do FMI era restringir a demanda interna com a redução do déficit público, seja mediante corte nos gastos ou incremento dos tributos e tarifas de serviços<sup>82</sup>, seja com reformas financeiras que buscavam ativar e modernizar os mercados de capitais (BAER; LICHTENSZTEJN, 1987, *passim*).

No entanto, as crises petrolíferas dos anos de 1970 e a queda do sistema de Bretton Woods, quando o padrão-ouro chegou ao fim e as moedas passaram a flutuar livremente, fizeram com que várias condições fossem revistas, com a reestruturação e o realinhamento das condicionalidades no novo *Guidelines on Conditionality* de 1979. As linhas gerais das condições referiam-se a medidas de políticas macroeconômicas que os países-membros tomadores dos empréstimos deveriam seguir.

O grau de mobilidade dos capitais já era muito elevado. Países em desenvolvimento conectaram a capacidade de importação e as possibilidades de crescimento ao crescente financiamento e refinanciamento externo. A necessidade de pagamento de dívidas antigas foi criando a necessidade de contração de nova dívida ainda maior. O processo de retroalimentação da dívida avançou com uma certa autonomia em relação à capacidade de pagamento dos países devedores.

Na década de 1970 a maioria das linhas de crédito era concedida a países em desenvolvimento, que apresentavam problemas estruturais antigos, o que ensejou a aplicação das condicionalidades em questões mais estruturais, além das macroeconômicas, o que foi

---

<sup>82</sup> Em alguns países, essas medidas foram executadas com tal profundidade que implicaram verdadeiras reformas administrativas, tributárias e na gestão de empresas públicas.

exigido, ainda que de forma velada, no Guia de Condicionalidades de 1979. A imposição das condicionalidades tinha basicamente os objetivos de controlar a expansão do crédito interno, equilibrar a balança de pagamentos – pela ampliação das exportações e redução das importações – e reduzir o déficit público. Os países deveriam utilizar instrumentos de política monetária, fiscal e política salarial restritiva para conter a demanda interna, o que conduziu as nações dependentes de crédito à recessão econômica, criando limitações para o desenvolvimento. O receituário era ortodoxo e recessivo, visando assegurar as condições de pagamento dos encargos da dívida (SABAI, 2003, p. 68-69).

A grande crise da dívida que assolou os países em desenvolvimento na década de 1980, especialmente a partir de 1982, e a contração generalizada do crédito internacional, concederam ao FMI um importante papel de porta-voz dos países altamente industrializados e dos bancos credores.<sup>83</sup> As condicionalidades passaram a ser aplicadas de forma ainda mais ampliada, justificando a aplicação de medidas não apenas macroeconômicas, mas estruturais. Nesse momento, havia pouco espaço para os países tomadores de recursos estruturarem seus próprios programas junto ao Fundo, já que as imposições do organismo multilateral eram drásticas e, muitas vezes, inflexíveis, para não dizer anti-sociais (LUCAS, 1992, p. 109).

A explicação desse cenário é que os países em desenvolvimento com graves problemas em relação às suas dívidas externas – aliada à severa contração do crédito internacional – tinham que contar com o aval do FMI para terem acesso a fontes de recursos, fossem os da própria Instituição, fossem os provenientes de bancos privados. Dessa forma, grande parte das condicionalidades, aplicada de forma bastante extensa e ampliada, não era realmente pactuada entre o Organismo e o Estado tomador, mas decorria de verdadeira imposição do Fundo.

As políticas de ajustes foram severamente aplicadas, como medidas restritivas em matéria de déficit fiscal, criação monetária, expansão do crédito interno e pautas salariais, inclusive com ingerência direta nas respectivas metodologias de cálculo, programação e execução desses objetivos.

As orientações do Fundo direcionavam-se para mudanças estruturais: políticas orçamentária, creditícia e cambial orientadas ao crescimento com base nas exportações; liberalização e abertura das práticas restritivas em matéria de investimentos estrangeiros (autorização para envio de lucros e dividendos ao exterior, por exemplo) e privatizações, ou

---

<sup>83</sup> “Nesse período, o financiamento adicional esteve condicionado à participação e ao aval de instituições multilaterais, especialmente o FMI” (CARNEIRO, 2002, p. 119).

seja, diminuição da participação do Estado nas atividades produtivas e comerciais de bens e serviços (BOUGHTON, 2003).

Isso significa afirmar que os condicionamentos do Fundo deixaram de ser exclusivamente econômicos, passando a influenciar na política dos países tomadores de recursos, especialmente no caso dos latino-americanos, que se viram obrigados a adotar um estilo de desenvolvimento totalmente diferente do então vigente, sustentado na dependência de ordem econômica, política e social do capital estrangeiro, conivente com interesses de setores minoritários internos, que coordenaram suas forças com a orientação fundomonetarista (BAER; LICHTENSZTEJN, 1986, p. 137).

Nessa época, a atuação do Fundo foi muito criticada, especialmente pelo pouco espaço que concedia aos países tomadores de empréstimo para conduzir, autonomamente, suas economias rumo ao desenvolvimento. Não havia reais possibilidades dos emprestadores estruturarem de forma independente seus próprios programas e isso decorria, fundamentalmente, do atrelamento da concessão de novos empréstimos ao pagamento dos juros das dívidas precedentes. A dependência dos países latino-americanos em relação ao FMI e as economias centrais nele representada foi ainda mais aprofundada.

Além disso, já na década de 1990, os acontecimentos históricos observados deram início à intensa abertura econômica mundial, implementada especialmente nos países em desenvolvimento. Nesse cenário, não mais era suficiente *recomendar* a adoção de políticas macroeconômicas, já que as economias nacionais estavam intensamente interligadas, de forma que a política econômica e financeira interna do membro tomador do empréstimo poderia acarretar sérias conseqüências à economia mundial como um todo.<sup>84</sup>

O empréstimo concedido ao México em 1995 acalorou os debates, levando críticos a afirmar que a “crise era uma evidência adicional das deficiências das condicionalidades do FMI”, ao passo que outros a compreendiam como uma justificativa de melhorar a capacidade de empréstimos do Fundo; e, finalmente, alguns ainda observavam que era o momento de deixar o mercado de capitais privados e os governos resolverem seus problemas sozinhos, sem interferência de agências externas. Na reunião do G-7, de junho de 1995, os líderes argüíram a necessidade de se fortalecer as condicionalidades e que o FMI deveria retomar sua preocupação central a respeito de políticas macroeconômicas (BIRD, 1996, p. 478).

---

<sup>84</sup> Apenas para citar alguns exemplos, rememorem-se os efeitos da crise mexicana de 1994-1995, da crise asiática de 1997 e da crise argentina de 2001. Ver Blustein, 2002.

Foi nesse contexto que tomaram corpo as intenções do *staff* técnico do FMI em redigir um novo Guia de Condicionalidades, que atendesse às demandas do novo cenário globalizado, em que exigências de reformas estruturais e a adoção de determinadas políticas fiscais e econômicas passassem a integrar abertamente as condições exigidas pelo Fundo para a concessão de empréstimos.

Após intenso trabalho do *Legal and Policy Development and Review Departments*, o novo Guia de Condicionalidades foi aprovado por Timothy F. Geithner e Fraçoins Gianviti, em 25 de setembro de 2002, em que se define, tal como já expresso no Acordo Constitutivo da Instituição, que as condicionalidades são requisitos tendentes a permitir ao FMI vigiar se o empréstimo está sendo utilizado para resolver os problemas de balança de pagamentos do seu tomador de modo eficaz e consistente com as previsões da instituição, de forma que os recursos possam retornar ao Fundo dentro do tempo previsto (FMI, 2002a).<sup>85</sup> Passa-se a analisar, na seqüência, o Guia de Condicionalidades de 2002, que já sofreu uma revisão em março de 2005, conforme será explanado no decorrer deste trabalho.

### 3.3.4 O Guia de Condicionalidades de 25 de setembro de 2002

De um modo geral, os empréstimos concedidos pelo FMI estão centrados em dois princípios. Isso decorre, em primeiro lugar, do fato dos recursos da instituição estarem à disposição de todos os países-membros, porém, espera-se que o tomador os devolva assim que tenha superado seus problemas de balança de pagamentos. Em segundo lugar, antes que a Organização disponibilize os recursos do fundo comum, o país-membro deve demonstrar como irá solucionar seus problemas para poder reembolsar o empréstimo concedido dentro do prazo estimado do programa.

Isso porque, o país que procura ajuda do FMI tem problema de balança de pagamentos, que se expressa tipicamente pelo fato de se ver incapaz de tomar no mercado internacional de capitais um volume de empréstimos suficiente (livre de amortizações) para

---

<sup>85</sup> *Basis and purpose of conditionality. Conditions on the use of Fund resources are governed by de Fund's Articles of Agreement and implementing decisions of the Executive Board. Conditionality – that is, program-related conditions – is intended to ensure that Fund resources are provided to members to assist them in resolving their balance of payments problems in a matter that is consistent with the Fund's Articles ant that establishes adequate safeguards for the temporary use of the Fund's resources* (FMI, 2002a).

financiar aquela parcela de seu déficit em transações correntes que não é coberta pela entrada de investimentos diretos. Conseqüentemente, há uma rápida exaustão de suas reservas internacionais. O Fundo condiciona a assistência financeira ao Estado-membro à adoção de medidas econômicas e estruturais internas destinadas a ajustar o déficit da balança de pagamentos, de forma que seja reduzido para uma magnitude que possa ser financiada, por meio de investimentos diretos ou outros canais financeiros internacionais ordinários (BACHA, 1983, p. 113).

As condicionalidades exigidas do país tomador dos recursos têm, portanto, uma lógica evidente: o país que tem problemas de pagamento está gastando mais do que recebe e, portanto, se não empreender uma reforma econômica, não terá condições de honrar seus compromissos perante o Fundo. Com efeito, o FMI tem a responsabilidade ante todos os países-membros de salvaguardar a integridade financeira de suas transações, motivo pelo qual somente empresta dinheiro sob condição de que o país o utilize com eficiência (SABAI, 2003, p. 30).

O Guia de Condicionalidades de 2002 firma-se no princípio de que as autoridades do país tomador dos recursos são responsáveis pela arquitetura de suas próprias políticas, sob a condição de que elas devem ser aceitas pelo Fundo caso o país seja qualificado para o recebimento do suporte financeiro. Autoridades do próprio FMI afirmam que o Guia 2002, ao contrário dos anteriores, confere maior oportunidade para os países tomadores de recursos criarem seus próprios programas, o que contribui para o comprometimento com a implementação das políticas especificadas na Carta de Intenções. Trata-se de uma forma, argumentam, de os países reforçarem suas soberanias e cumprirem as metas estabelecidas no programa, já que tomam para si o programa como se seu realmente fosse (BOUGHTON, 2003, p. 09).

Paulo Roberto de Almeida (2003, p. 37) entende nesse sentido, argüindo que a despeito dos métodos rígidos de implementação do ajuste, a ortodoxia monetária e financeira é aplicada de comum acordo com as autoridades econômicas do país que solicita um crédito de emergência, “com alguma flexibilidade em relação a aspectos particulares do ‘pacote de socorro’”.

Roberto Luiz Silva (2003, p. 82), a seu turno, apresenta posição diametralmente oposta, argumentando que a unilateralidade da imposição de um modelo cria uma aparente concordância do governo atingido, que não tem escolha, o que prejudica o próprio “conceito de democracia, inerente ao estágio atual da Sociedade Internacional, exercendo uma

forte pressão sobre os sistemas constitucionais, especialmente aqueles que reconhecem direitos de caráter social”.

Vreeland (2003, p. 11), em que pese tenha uma posição favorável ao papel do Fundo na estabilização das economias em dificuldades, afirma que para evitar o comportamento de risco (*moral hazard*) dos Estados, o Fundo exige a adoção de determinadas posturas para a devolução do empréstimo, que nada mais são do que as conhecidas condicionalidades. Por isso, argumenta que os membros não têm acesso ilimitado às moedas estrangeiras, mas devem sim sacrificar parte de sua soberania para se submeter às condições de Fundo, a fim de que tenham acesso aos empréstimos. Os governos devem substituir suas “más políticas” pelas “boas políticas”, segundo orientação do FMI.

Considerando que, na visão do Fundo, os déficits de balanço de pagamentos decorrem de um excesso de demanda, as condições do FMI geralmente sinalizam para a austeridade fiscal (mediante corte nos serviços públicos e aumento de tributos), arrocho da política monetária (por meio de aumento da taxa de juros e limitação de acesso ao crédito) e desvalorização monetária. Os programas visam, primeiro, a estabilização, para depois alcançar o período de ajustamento para a criação do terreno fértil ao crescimento sustentável, afirma Vreeland (2003, p. 11).

Formalmente, o texto do Guia de Condicionalidades não fala em *exigência* de adoção desta ou daquela política econômica ou fiscal, ou da imposição de reformas estruturais no país tomador do recurso, mas refere-se ao termo *encorajamento na adoção voluntária de determinadas políticas econômicas e financeiras*.<sup>86</sup>

No entanto, a questão é que ainda há, de fato, pouco espaço e liberdade para os países tomadores dos empréstimos definirem os seus próprios programas de forma independente e autônoma, já que o Guia tece uma série de requisitos a serem cumpridos e encampados pelo Estado para a concessão da assistência financeira, conforme se passa a abordar, levando-se em consideração a análise pontual do texto do Guia de Condicionalidades.

---

<sup>86</sup> Early warning and prevention. *Conditionality is one element in a broad strategy for helping members strengthen their economic and financial policies. Through formal and informal consultations, multilateral surveillance including the World Economic Outlook and discussions of capital market developments, advice to members on the voluntary adoption of appropriate standards and codes, and the provision of technical assistance, the Fund encourages members to adopt sound economic and financial policies as a precaution against the emergence of balance of payments difficulties, or to take corrective measures at an early stage of the development of difficulties* (FMI, 2002a) (grifo nosso).

#### a) Características Gerais

O Guia de Condicionalidades de 2002 foi aprovado pelo Conselho Executivo do Fundo pela Decisão nº 12864-(02/102), de 25 de setembro de 2002. Sua estrutura é composta por duas decisões: Decisão nº I – *Guidelines on Conditionality* e Decisão nº II – *Stand-by Arrangements*. Existe ainda a declaração da equipe do FMI acerca dos princípios inerentes ao Guia de Condicionalidades – *Staff Statement Principles Underlying the Guidelines on Conditionality* (FMI, 2002a).

O Guia de Condicionalidades em si integra a Decisão nº I e é dividido em três tópicos: (a) princípios; (b) modalidades e (c) avaliação e revisão (FMI, 2002a). Os princípios conferem uma visão geral de como os programas são formulados e de que forma as condicionalidades são aplicadas.

O Guia<sup>87</sup> inicia sua exposição mencionando que as condições no uso dos recursos do Fundo são guiadas pelo Acordo Constitutivo e implementadas por decisões do Conselho Executivo. As condicionalidades – isto é, programas relacionados a condições – têm a intenção de garantir que os recursos do Fundo sejam utilizados pelos seus membros para resolver problemas na balança de pagamentos de forma consistente com os artigos do Fundo e que estabeleça adequadas garantias de sua utilização temporária (FMI, 2002a).

As condicionalidades são conceituadas como estratégias amplas utilizadas para ajudar os Estados-membros a fortalecer suas políticas econômica e financeira. Mediante consultas formais e informais, vigilância multilateral incluindo o *World Economic Outlook* e discussões sobre o desenvolvimento do mercado de capitais, o Fundo “aconselha” seus membros a voluntariamente adotarem medidas e códigos apropriados – chamados *standards* – e, mediante o oferecimento de assistência técnica, encoraja-os a adotar políticas econômicas e financeiras sólidas em precaução à emergência de dificuldades na balança de pagamentos ou a adotar medidas corretivas num estágio preliminar de surgimento das dificuldades (FMI, 2002a).

---

<sup>87</sup> A maioria das informações que serão ora apresentadas decorrem de fonte primária já que existem poucos trabalhos que tratam do tema, justificando-se a citação de reduzido número de fontes secundárias.

Erica Gould (2003, p. 552) afirma que hoje são exigidas “micro-condicionalidades”, com condições bastante específicas atinentes a implementações políticas de grandes detalhamentos. Os empréstimos do Fundo são atualmente mais amplos com espectro temporal mais alongado, e destinado a corrigir novos problemas. No presente contexto, continua a autora, o Fundo oferece conselhos e estabelece condições não só em políticas de longo alcance, como taxas de câmbio e expansão de crédito, mas também em novas áreas de concentração, como reformas empresariais e de governança. Essas mudanças na política de empréstimos do Fundo influenciam as políticas e as trajetórias econômicas de numerosos tomadores de recursos.<sup>88</sup>

Nesse passo, é importante que se diga que a preocupação do Fundo com a estabilidade econômica internacional e o equilíbrio interno das contas públicas do Estado tomador do empréstimo tem uma relação muito estreita com os interesses das grandes economias em estágio avançado de desenvolvimento. Ora, não se poderia deixar de notar que o G-5, grupo que detém aproximadamente 40% do total de votos na organização do FMI, formado pelos Estados Unidos da América (17,16%, cujo percentual lhe confere poder de veto), Japão (6,16%), Alemanha (6,02%), França (4,97%) e Reino Unido (4,97%) têm estreito interesse nos pacotes de assistência financeira firmados com a instituição. Isso porque, além de contarem com enorme poder de voto dentro do próprio FMI, que acaba funcionando como uma instituição na defesa de seus interesses, o Fundo, conseqüentemente, responde prioritariamente pelas preferências dos principais financiadores internacionais, ou seja, justamente os principais Estados votantes (VREELAND, 2003, p. 16).

Para além disso, o não cumprimento de algumas condições pelo país tomador do empréstimo pode não só impedir a tomada de novo empréstimo, já que o G-5 tem poder para impedir a concessão ou a renovação de acordos, como dificultar a negociação com outros credores internacionais. É, de fato, muito comum o Clube de Paris, grupo informal de credores que renegocia as dívidas dos Estados, exigir que o país conte com bom relacionamento com o FMI, sob pena de não renegociar a dívida com credores privados, o que funciona como uma espécie de sanção pelo não cumprimento do acordo com o Fundo. Outra espécie de sanção ao não cumprimento das condicionalidades é o não recebimento de investimentos estrangeiros, daí a grande ingerência que o Fundo exerce sobre os demais

---

<sup>88</sup> *The Fund's loans are now generally larger, longer-term, and designed to tackle new problems. Today the Fund offers advice and set conditions not only on policies from areas of long-standing focus such as exchange rates and credit expansion, but also on new areas of concentration, including governance and enterprises reform.* (GOULD, 2003, p. 552).

financiadores assistenciais, notadamente as grandes economias capitalistas, seja o próprio ente público, sejam os financiadores privados (GOULD, 2003, p. 555).

Não obstante, o Guia de 2002 assegura que seu conteúdo dá especial atenção à soberania nacional e à capacidade para a implementação dos programas, argumentando que a soberania nacional baseada numa política econômica e financeira sólida e uma capacidade administrativa adequada são elementos cruciais na implementação dos programas de suporte da Organização. Ao responder pelos pedidos de utilização de seus recursos e pelas respectivas condicionalidades, o documento menciona que o Fundo será guiado pelo princípio de que o membro tem responsabilidade primária pela seleção, conformação e implementação de suas políticas econômica e financeira, sendo que a instituição encorajará seus membros a alargar e aprofundar as bases de suporte de políticas sólidas a fim de melhorar a probabilidade do sucesso da implementação do programa (FMI, 2002a).

Tais políticas sólidas são, em geral, representadas pela austeridade fiscal, aumento da taxa de juros, limitação de acesso ao crédito e desvalorização monetária, o que nem sempre constitui, inicialmente, uma panorama positivo ao tomador do empréstimo, tampouco uma efetiva “escolha” das políticas a serem adotadas. E isso advém, fundamentalmente, do fato dos Estados que recorrem ao Fundo não possuírem, na maioria das vezes, outra opção se não a de seguir as orientações da Organização.

Vreeland (2003, p. 12-13) comenta, a esse respeito, que os Estados que recorrem ao Fundo precisam de câmbio estrangeiro. Em que pese não queiram sacrificar suas soberanias e ter condições impostas pelo Organismo, eles precisam dos recursos do Fundo e acabam aceitando as condicionalidades porque não têm escolha. Afirma, ainda, que diversos autores, como Edwards e Santaella (1993: 425); Remmer (1986: 7,21) e Vaubel (1986: 45) aduzem que os países tomadores de empréstimos muitas vezes desejam que o Fundo imponha certas condições, como forma de culpá-lo pelas políticas impopulares adotadas e pelas dificuldades econômicas enfrentadas.

Roberto Luiz Silva (2003, p. 77) explica, nesse sentido, que os programas do FMI enfatizam certos pontos chave das variáveis econômicas agregadas, como o crédito interno, o déficit público, as reservas internacionais e o débito externo. Enfoca também elementos cruciais como o sistema de preços e as taxas de juros, uma vez que as políticas macroeconômicas continuam a ser, para ele, um fator essencial, notoriamente reconhecendo que os meios de fortalecer o mercado interno são determinantes para a retomada do crescimento. Dessa forma, as reformas estruturais têm sido um importante fator de reestruturação aplicadas

pelo FMI ao lado do Banco Mundial. A relação entre os governos e as Instituições de Bretton Woods realiza-se no âmbito político, sem a participação no processo decisório. Via de consequência, “o nível de legitimidade deste relacionamento é pequeno, resultando, muitas vezes, na oposição de diversos setores da população aos empréstimos e à política que os acompanha” (SILVA, 2003, p. 78).

Ainda assim, o Guia também se compromete para que o Fundo, ao conceder os auxílios financeiros, dê especial atenção aos objetivos locais políticos e sociais, às prioridades econômicas e às peculiaridades do caso, incluindo as causas dos problemas na balança de pagamentos e sua capacidade administrativa de implementar as reformas. As condicionalidades e a conformação dos programas também deverão refletir as circunstâncias concretas do membro, bem como as cláusulas do programa que o Fundo oferece. Por isso, de caso para caso haverá variantes, como as especificações de ajustes políticos e o tempo dentro do qual eles deverão ser realizados. Será levado em consideração o histórico do país na implementação de programas passados como um dos fatores que afetará as condicionalidades, com a devida consideração nas mudanças das circunstâncias que poderão indicar uma quebra em sua performance passada (BOUGHTON, 2003, p. 10).

Na aplicação das políticas de acesso aos recursos gerais do FMI houve uma preocupação primordial em se assegurar uma uniformidade de tratamento a seus membros, disciplinando-se que um requerimento de acesso aos seus recursos somente será aprovado se a instituição se assegurar de que o programa é consistente com suas cláusulas, estipulações e políticas, e de que será cumprido, estando o membro comprometido na implementação do programa assumido. O Diretor-Geral deverá ser guiado por esses princípios ao tecer recomendações ao Conselho Executivo em relação à aprovação na utilização dos recursos do Fundo (FMI, 2002a).

Nesse aspecto, o FMI procurou, ao contrário do que ocorria antes, uniformizar o tratamento a todos os países-membros que recorrem aos seus empréstimos, o que aplacou as críticas em relação à falta de isonomia na aplicação de suas políticas aos diversos países que encetam acordos com a Organização. Ainda assim, há de se destacar que existem diferentes formas e programas para se ter acesso aos recursos do FMI, e que alguns deles, como o programa de redução da pobreza, por exemplo, pressupõe a aplicação de pouca ou quase nenhuma condicionalidade.

Tal como já previsto no próprio Acordo Constitutivo do FMI, o Guia aponta os objetivos macroeconômicos dos programas de suporte do Organismo, quais sejam, resolver os

problemas na balança de pagamentos sem o recurso a medidas destrutivas para a prosperidade nacional e internacional e atingir um meio-termo de viabilidade externa e ao mesmo tempo fomentar o crescimento econômico sustentável.

O subitem mais importante é aquele em que se estabelece o alcance das condições a serem aplicadas para o acesso aos recursos do Fundo, que deverão ser adotadas com parcimônia e serem consistentes com os seguintes princípios: (a) as condições serão estabelecidas de acordo com as variáveis e medidas razoáveis de controle direto ou indireto do membro e que, de forma geral, sejam (a.i) de importância crítica para se atingir os objetivos do programa ou ao monitoramento da respectiva implementação ou (a.ii) necessárias à implementação das cláusulas específicas dos artigos do programa adotado<sup>89</sup>; (b) as condições “normalmente” consistirão em variáveis macroeconômicas e medidas estruturais que digam respeito às responsabilidades centrais do Fundo, mas outras poderão ser estabelecidas, com a explanação mais detalhada de sua importância crítica<sup>90</sup>; (c) as condições poderão contemplar o alcance de objetivos particulares (resultados extra-condicionalidades) ou a tomada de ações e medidas particulares, caso em que serão levadas em consideração as circunstâncias do membro. Isso significa afirmar que há um núcleo rígido de condicionalidades e outras variáveis que poderão ser levadas em consideração pela missão do Fundo, mas que não importarão, em caso de descumprimento, na suspensão do programa de empréstimo.

Finalmente, no item dos princípios, disciplina-se que o Fundo é totalmente responsável pelo estabelecimento e monitoramento das condições pactuadas para o uso dos seus recursos. Garante-se que não haverá condicionalidades cruzadas, de forma que o acesso aos recursos da Organização esteja condicionado às regras ou decisões de outras Organizações, como o Banco Mundial, por exemplo. No entanto, prevê-se que quando medidas ou condições forem estabelecidas fora de sua área de alcance, o Fundo buscará se aconselhar com outras Organizações Multilaterais, em especial o Banco Mundial, de forma que a existência dessas parcerias levará em consideração tanto as circunstâncias do membro como os interesses de ambas as Organizações envolvidas em relação à algumas políticas do tomador dos recursos. As políticas, programas e condicionalidades do Fundo serão, na medida

---

<sup>89</sup> Em termos gerais, as variáveis e medidas que cumpram esses requisitos serão estabelecidas como condições.

<sup>90</sup> As responsabilidades centrais do Fundo, nesse contexto, compreendem: estabilização macroeconômica; as políticas monetária, fiscal e de taxas de câmbio, incluindo acordos institucionais e medidas estruturais; a provisão do sistema financeiro relacionado ao funcionamento do mercado financeiro doméstico e internacional.

do possível, consistentes com as da outra Instituição e coerentes com a conjuntura do país tomador dos recursos.

O item “B” da Decisão nº I do Guia de Condicionalidades de 2002, chamado de “modalidades”, esclarece como os acordos com o Fundo são realizados. Explica-se, inicialmente, que os acordos do Fundo são uma decisão do Conselho Executivo pela qual um membro resta assegurado de que será capaz de fazer aquisições ou receber pagamentos do FMI de acordo com os termos da decisão, durante um tempo específico e em determinado montante. Destaca-se que os acordos do Fundo não são acordos internacionais, motivo pelo qual a linguagem contratual será evitada. Algumas cláusulas de consulta serão incorporadas em todos os acordos (FMI, 2002a).

Assim, registra-se que as intenções da autoridade do membro tomador serão descritas numa Carta de Intenções, acompanhada de um Memorando de Política Econômica e Financeira, devendo ser apresentado, ainda, um Memorando Técnico de Entendimento, tal como outrora já explanado. Esses documentos serão preparados pelas autoridades, com o auxílio dos técnicos do Fundo (realizado pela “missão”) e será submetido ao Diretor-Gerente para ser levado ao Conselho Executivo. Os documentos devem refletir os objetivos e estratégias das autoridades políticas e em adição às condições especificadas nesses documentos, o tomador, em ocasiões especiais, poderá ter que revelar políticas confidenciais ao Fundo, numa carta separada, endereçada ao Diretor-Gerente e revelada ao Conselho Executivo. As autoridades do tomador devem distinguir claramente entre as condições sobre as quais o suporte financeiro do FMI deve se basear (o núcleo rígido de condicionalidades) e outros elementos do programa (que em caso de descumprimento não importarão na suspensão do programa) (FMI, 2002a).

A implementação dos entendimentos do membro com o Fundo será monitorada, em particular, em relação às: (a) ações preventivas; (b) critérios de desempenho; (c) programas e outras revisões e (d) sobre outras variáveis e medidas estabelecidas como parâmetros de referência estrutural ou metas indicativas.

No que pertine ao item ‘ações preventivas’, será esperado do tomador que ele implemente medidas prévias à aprovação do acordo pelo Fundo, como uma garantia de que serão adotadas as realizações necessárias para o sucesso do programa (ex.: ajuste do câmbio em um nível sustentável). O Diretor-Gerente manterá o Conselho informado sobre esses entendimentos.

Os ‘critérios de desempenho’, a seu turno, são variáveis ou medidas cuja observância ou implementação serão estabelecidas como condição formal para a tomada de empréstimos do Fundo sob a forma de um acordo, devendo ser estabelecidos de forma clara, para que seu monitoramento seja realizado objetivamente, a fim de que o Fundo possa eventualmente interromper o prosseguimento do acordo diante da inobservância de uma das medidas. Os critérios são variáveis, de acordo com as circunstâncias do membro e do acordo institucional adotado (FMI, 2002a). Aqui serão estabelecidas, de fato, as condicionalidades, cuja observância será obrigatória e vinculativa, sob pena de interrupção do programa de empréstimo ou, futuramente, impedimento de contração de nova assistência financeira. Entretanto, o Fundo poderá conceder um perdão (*default*) para a não observância de um critério de desempenho se restar assegurado que, em que pese o descumprimento da condição, o acordo será implementado com sucesso, seja em razão da insignificância ou do interstício temporal do descumprimento, ou ante a tomada de medidas corretivas pelas autoridades do país tomador do empréstimo (BOUGHTON, 2003, p. 13).

Estabelecido o acordo com o FMI, serão realizadas revisões de acompanhamento das condicionalidades, que compreendem revisão do programa e revisões das garantias financeiras. A primeira possibilita uma avaliação da conjuntura, a fim de determinar se o programa está adequado ou se são necessárias revisões. Ao fazer essa avaliação, o Conselho levará em consideração, em particular, a observância dos critérios de desempenho, das metas indicativas e dos parâmetros de referência, bem como a necessidade de salvaguarda dos recursos do Fundo. Os elementos que deverão ser observados pelo membro serão claramente especificados no acordo. As revisões devem ocorrer num interregno de seis meses, mas podem acontecer com maior frequência se as circunstâncias exigirem (FMI, 2002a).

De outra sorte, quando o Fundo estiver concedendo assistência financeira a um membro que tenha considerável dívida pública para com credores privados, ou que, pelas circunstâncias cambiais, tenha grande dívida privada, o Conselho Executivo conduzirá uma revisão das garantias financeiras para determinar se elas se mantêm adequadas para o posterior uso dos recursos da Organização e se os esforços de ajuste do membro não estão enfraquecidos pelas relações entre credores-devedores. Essas revisões também serão efetuadas quando o membro tiver considerável débito com credores oficiais (FMI, 2002a).

Esse item do Guia de Condicionalidades é bastante revelador quanto à influência que as grandes economias capitalistas e os principais credores oficiais, públicos e privados, exercem sobre o FMI, que, formalmente, nega proteger os interesses das economias centrais.

Erica Gould (2003, p. 553) afirma que o atual desenho das condicionalidades do Fundo é fruto da influência de financiadores oficiais e privados (credores estatais, instituições privadas de financiamento, organizações multilaterais), que aportam recursos para o Fundo, a fim de que esse conceda empréstimos. Eles apelam para os interesses do Fundo e sua administração que, de fato, estabelecem os programas de assistência financeira. A autora destaca, em especial, a influência das instituições financeiras privadas.

Existem, ainda, outras variáveis e medidas, consistentes em ‘metas indicativas’ e ‘parâmetros de referência estrutural’, variáveis que serão levadas em conta pelo Fundo quando da existência de incertezas substanciais nas tendências econômicas do país-membro. Justamente ante a situação de incerteza, as metas indicativas não podem ser consideradas critérios de desempenho, ou seja, condicionalidade propriamente dita. No entanto, passado o momento de instabilidade, podem passar a ser consideradas critérios de desempenho e, conseqüentemente, tornam-se de observância obrigatória e vinculativa. Por outro lado, os parâmetros de referência estrutural são assim considerados porque sua inobservância não causa, por si só, a interrupção do acordo, mas são considerados marcos na avaliação da implementação do programa no que pertine às reformas estruturais críticas, no contexto da revisão do programa (FMI, 2002a).

O Guia também prevê a possibilidade da adoção de ‘exigências flutuantes’, que se referem a uma particular medida estrutural que o Fundo entenda que o membro tomador terá que adotar em determinado tempo, que pode ser variável. Cumprida essa exigência flutuante, o Fundo promove a liberação de determinado recurso previsto no programa (FMI, 2002a).

Por derradeiro, a Decisão nº I do Guia de Condicionalidades trata, de forma bastante sucinta, da avaliação e revisão do programa, disciplinando que a performance do membro na utilização dos recursos do Fundo será analisada de acordo com as consultas estabelecidas no artigo IV do Estatuto e outras julgadas necessárias, e que tenham conexão com outros requerimentos de utilização dos recursos da Organização. Trata, por fim, da revisão periódica que o próprio Guia de Condicionalidades deverá sofrer, o que se previu para ocorrer num intervalo de 2 anos ou dentro de outro prazo, considerada a agenda do Conselho Executivo (FMI, 2002a). Essas avaliações verificarão a consistência das condicionalidades desse Guia, a propriedade e a implementação dos programas e a efetividade dos instrumentos políticos. Essa previsão de revisão do próprio Guia de 2002 ocorreu em março de 2005.

Antes, porém, de analisar a revisão ocorrida em março de 2005, é importante verificar a declaração da própria equipe do FMI acerca dos princípios inerentes ao Guia de Condicionalidades de 2002.

b) A Declaração da Equipe do Fundo sobre os Princípios Norteadores do Guia de Condicionalidades

De uma forma geral, a declaração da equipe do FMI sobre os princípios contidos no Guia de Condicionalidades nada mais retrata do que seu próprio conteúdo, mas de forma discursiva (FMI, 2002a). É oportuno, no entanto, analisar algumas passagens específicas da declaração, que são importantes para a própria avaliação do Guia e as considerações realizadas pelo Departamento Legal de Política de Desenvolvimento e Revisão do Fundo quando da revisão do Guia, ocorrida em 3 de março de 2005.

O *staff* do FMI atesta que o Organismo propicia a assistência financeira a um membro para que ele resolva seus problemas na balança de pagamentos. As condicionalidades determinadas no programa especificam como o financiamento do Fundo terá ligação com a adequada implementação do programa pelo membro tomador do empréstimo no sentido de adotar políticas responsáveis que atendam a seus desequilíbrios externos. A condicionalidade é um elemento utilizado na ampla estratégia de ajudar os países a estruturarem seus programas e implementá-los com política financeira sólida e economia forte (FMI, 2002a).

A Declaração consigna que a adoção do novo Guia de Condicionalidades foi motivada pelo crescente reconhecimento da importância de diversos princípios inter-relacionados com o sucesso na conformação e implementação dos programas de suporte do Fundo. Entre eles, a especial atenção à consideração da soberania dos Estados no desenho dos programas de reforma, suas circunstâncias especiais na respectiva estruturação, a parcimônia na aplicação das condições relacionadas ao programa e a efetiva coordenação com outras Organizações Multilaterais na clareza da especificação das condições (FMI, 2002a).

O documento explica que a soberania nacional refere-se à assunção do desejo de que as autoridades responsáveis pelo programa assumam as políticas nele constantes, baseado no entendimento de que o programa é viável e está de acordo com os melhores interesses do

Estado. O *staff* registra que as condicionalidades, se estabelecidas de comum acordo e em um intenso processo de colaboração entre o Fundo e as autoridades locais, podem promover e aprofundar a soberania, em particular pela demonstração do comprometimento das autoridades com o desenvolvimento do programa. As autoridades da equipe do Fundo ressaltam que as considerações sobre a profundidade e a amplitude da soberania nacional em relação aos programas de suporte do Fundo são muito subjetivas e difíceis, já que o próprio conceito de soberania pode mudar e evoluir no tempo. Mesmo assim, a soberania – no que pertine à capacidade administrativa do membro tomador do empréstimo de implementar as reformas – é a chave determinante do sucesso do programa, e o Guia deseja promover a soberania assegurando que as condicionalidades serão bem estruturadas e formuladas mediante um processo comum de aceitação com o Estado-membro. A declaração ainda destaca que a necessidade de se garantir a soberania implica em uma seletividade: a aprovação da utilização dos recursos do Fundo somente ocorrerá se a avaliação da Organização considerar o país tomador do empréstimo suficientemente comprometido com o sucesso de sua implementação (FMI, 2002a).

A promoção da soberania depende, em parte, da efetividade e do desenvolvimento da processualística do programa em que estão envolvidas as autoridades do país tomador do empréstimo e o *staff* do Fundo. Por isso mesmo, ao responder à solicitação de acesso aos recursos da Conta Geral do Fundo, espera-se que haja diálogo e que ele seja consistente na averiguação acerca de como o tomador pretende ajustar a sua política. Baseado nessas intenções, o *staff* empenhar-se-á em alcançar o entendimento mútuo com as autoridades do prestador no que tange aos objetivos do programa, ao mesmo tempo em que levará em consideração os objetivos políticos e sociais domésticos, as prioridades econômicas e as circunstâncias específicas do Estado-membro, incluindo as causas de desequilíbrios na balança de pagamentos e a capacidade do membro em implementar as reformas necessárias no tempo previsto do programa.<sup>91</sup>

A parcimônia, outro item bastante relevante ao *staff* técnico do Fundo, significa que o programa de condições do FMI deve ser limitado ao mínimo necessário para se atingir os objetivos contidos no programa de empréstimo da Organização ou para monitorar sua implementação, de forma que a escolha das condições seja focada nesses objetivos.

---

<sup>91</sup> Particularmente, quando a capacidade do membro mostrar-se relativamente fraca, a declaração ora analisada afirma que o *staff* do FMI estará pronto para apresentar-lhe opções políticas viáveis e planos de implementação, além de prover assistência técnica apropriada para propiciar-lhes as adequadas escolhas (FMI, 2002a).

Tal como disciplinado no Guia de Condicionalidades, os objetivos macroeconômicos destinam-se a: resolver os problemas na balança de pagamentos sem que o Estado recorra a medidas destrutivas ou onerosas à prosperidade nacional e internacional e alcançar um médio-termo de viabilidade externa enquanto se fomenta o crescimento econômico sustentável. Nesse contexto, crescimento sustentável significa crescimento forte, durável e equânime, com razoável estabilidade de preços.

A equipe técnica do FMI prevê que devem ser evitadas condições que não tenham importância crítica para o alcance dos objetivos macroeconômicos do programa ou destinados a monitorar suas implementações; ou que não sejam necessárias para a salvaguarda dos recursos do Fundo ou para a implementação de outras previsões específicas do Estatuto do FMI (FMI, 2002a).

Essas são, de forma geral, as orientações do *staff* técnico do Fundo na implementação e cumprimento do Guia de Condicionalidades. Analisa-se, na seqüência, a revisão do documento ocorrida em março de 2005.

### 3.3.5 A Revisão do Guia de Condicionalidades de 3 de março de 2005

O Departamento Legal de Política de Desenvolvimento e Revisão aprovou, em 3 de março de 2005, a revisão do Guia de Condicionalidades de 2002. O documento foi assinado por Mark Allen, não devendo ser visto como uma avaliação definitiva, mas como uma forma de controle interino do Guia, motivo pelo qual a equipe técnica do Fundo não formulou qualquer mudança no Guia de Condicionalidades, mas limitou-se a analisar o seu grau de confiabilidade (FMI, 2005b).

A revisão apresenta, inicialmente, algumas questões prévias, pelas quais o Departamento encarregado pelos trabalhos fez um balanço da aplicação do Guia, reafirmando que foi construído sobre os princípios de soberania nacional, parcimônia e clareza na aplicação das condições, levando em consideração as circunstâncias dos países, em coordenação com outras Organizações Multilaterais. Esses princípios têm por objetivo reforçar a segurança na maior efetividade dos programas traçados e na respectiva

implementação, aprimorando o suporte concedido aos membros e melhor resguardando os recursos do Fundo (FMI, 2005b).

Verificou-se, pela análise das Cartas de Intenções e dos empréstimos que se seguiram, amparados no novo Guia de 2002, que a cobertura das condicionalidades estruturais mostrou as maiores mudanças, já que passou a incluir áreas não centrais, apresentando-se agora menos dispersas, mais transparentes e estreitamente ligadas a condições econômicas iniciais do membro tomador do empréstimo (FMI, 2005b).

Ainda assim, aquilatou-se que o número de condições estruturais não declinou, uma vez que a maior especificação das condições em níveis detalhados contribui para a manutenção do número de condições, e isso é uma tendência em relação à utilização dos recursos da Conta Geral do Fundo quando se trata de membro que apresenta uma relativa fraqueza no cumprimento dos programas anteriores.

A própria revisão assegura que o principal foco do Guia de Condicionalidades de 2002 foram as condicionalidades estruturais, com o objetivo de concentrá-las e racionalizá-las, além de conjugar a soberania com os programas políticos firmados com o Fundo (FMI, 2005b).

A revisão do Guia enaltece, em todo seu discurso, que para conceder recursos a um membro, o Fundo deve estar confiante que as políticas a serem adotadas guiarão a utilização dos recursos de acordo com os propósitos estabelecidos, de forma que o membro devolverá o montante emprestado. Ao mesmo tempo, a fim de que o Estado-membro se envolva com o programa do FMI, ele deve estar ciente de que terá acesso aos recursos da Organização em circunstâncias bem definidas.

Nesse propósito, Vreeland (2003, p. 74) atesta que muitas vezes os Estados apenas conseguem adotar algumas políticas econômicas sustentadas em acordos com o FMI, que não seriam viáveis ou aceitáveis pelos políticos oponentes locais não fosse o acordo com o Fundo. Daí a força que a Organização Multilateral continua detendo na condução de algumas ou várias políticas econômicas dos países tomadores de empréstimos, o que torna, em parte, questionável a festejada promoção da soberania, vale dizer, a profunda ingerência da Instituição.

Ainda assim, o corpo técnico do Fundo acredita que o Guia de Condicionalidades de 2002 reforçou a soberania nacional das políticas adotadas, a parcimônia das condições, a consideração das políticas de acordo com as circunstâncias locais, a coordenação com outras

Organizações Multilaterais e a clareza na especificação das condições. Esses princípios têm a intenção de reforçar uns aos outros, de maneira a conferir maior segurança na efetividade dos programas e na sua implementação, beneficiando os membros tomadores de empréstimos e resguardando os recursos do Fundo. O princípio básico constante do Guia é a soberania nacional dos programas de suporte do FMI, o que confere, segundo o documento de revisão, uma viabilidade muito mais efetiva na implementação do programa (FMI, 2005b).

O documento de revisão afirma que sua grande inovação foi a adoção de critérios críticos, que são aplicados a todas as medidas, sejam elas da área central do Fundo ou fora dela ou estejam ou não cobertas pelas condicionalidades de outras Agências Internacionais. Medidas críticas ao sucesso do programa de suporte do Fundo devem ser incluídas como condições, porque o Fundo deve ter a possibilidade de interromper o empréstimo se um elemento crítico do programa se desvia de seu rumo. Mas como definir efetiva e objetivamente o que seja o um critério crítico? A resposta está, fundamentalmente, nos próprios objetivos do programa (FMI, 2005b).

É nesse sentido que a equipe do Fundo explica que as condicionalidades podem promover e fortalecer a soberania, em particular por direcionar o comprometimento das autoridades com uma determinada forma de agir. Nesse ponto, a performance passada do membro na implementação das condicionalidades uma vez acordadas deve ser levada em consideração para o estabelecimento das novas condicionalidades (FMI, 2005b).

No que pertine aos critérios de desempenho, núcleo rígido das condicionalidades e que, de acordo com a própria revisão do Guia, podem ser considerados critérios críticos, a renúncia em sua observância por parte do Fundo deve ser considerada apenas se for mínima, temporária, ou se forem tomadas providências corretivas, e na medida em que o organismo esteja satisfeito com o sucesso da implementação do programa. Eis, aqui, a demonstração da rigidez do FMI quanto ao cumprimento do acordo realizado com o tomador dos empréstimos.

Em conseqüência desta rigidez, questiona-se: por quê os governos e o Fundo continuam assinando acordos consecutivos, se ainda existe uma notória inflexibilidade da Organização Internacional na implementação de reformas estruturais profundas por parte dos tomadores de créditos e uma diminuta maleabilidade quanto ao cumprimento das metas fixadas nas Cartas de Intenções?

Vreeland (2003, p. 75) explica que o Fundo sempre deseja maximizar seu orçamento, daí a expectativa de que vários Estados-membros mantenham acordos com a

Instituição. Ora, quanto mais seus recursos forem utilizados, mais o FMI pode exigir de seus membros o aumento de suas contribuições. Se o Organismo não mantém os Estados sob acordos constantes, seu *staff* não pode justificar a necessidade de aumento de orçamento.

De fato, o FMI justifica os empréstimos e, via de consequência, seu orçamento, na medida de suas extensões, o que fundamenta o fato de manter acordos com Estados-membros que se encontram em constantes problemas na balança de pagamentos e disponham de pobre performance econômica.

Indaga-se novamente: por quê os governos continuam pactuando com o FMI?

Porque uma vez tendo firmado acordo com o Fundo, o Estado já pagou os custos da soberania, de forma que prefere manter o acordo e as condicionalidades daí decorrentes, que podem ser bastante impopulares. A decisão de encerrar um acordo, explica Vreeland (2003, p. 76), pode constranger ao aumento de gastos públicos, levando a um novo déficit orçamentário ou, em outras situações, em que um Estado dependa fundamentalmente do incentivo de credores e investidores internacionais, pode significar a saída desses recursos paralelos, aportados a Estados com bom relacionamento com o FMI.

Na seqüência da revisão do Guia, e equipe técnica de avaliação afirma que, embora ainda haja pouca experiência, é possível dizer que o Guia de Condicionalidades 2002 trouxe importantes mudanças. As condições tornaram-se mais focalizadas e concentradas nas áreas centrais do Fundo – em que pese não tenha diminuído seu número – e elas estão especificamente mais claras. A implementação das condições também parece ter melhorado, não obstante continue havendo atraso temporal ou modificação na forma de seu cumprimento. O mais importante é que os programas estão obtendo sucesso nas suas execuções, segundo a equipe de revisão, sofrendo menos interrupções. Além do mais, o *staff* do Fundo parece estar envidando vários esforços no processo de negociação dos programas em curso (FMI, 2005b).

Ainda assim, conquanto a cobertura das condicionalidades tenha se tornado mais racionalizada, não houve o paralelo declínio no número das condições. Então, inquire-se: o uso das condicionalidades ou a detalhada especificação dos objetivos do programa compromete a parcimônia? A propósito, a quarta seção deste trabalho analisa um caso concreto brasileiro.

Já no que tange ao uso de indicadores estruturais, a equipe do Fundo reconhece que o número dos indicadores não teve significativo declínio: é preciso distinguir, no entanto, entre a amplitude da cobertura das reformas monitoradas pelos indicadores e o nível de

detalhamento em que essas reformas são monitoradas. O Guia estipula que esses indicadores estruturais, como critérios de desempenho, apenas podem ser utilizados para medidas críticas (FMI, 2005b), mas parece que eles continuam sendo utilizados, em alguns casos, para monitorar reformas “menos críticas”.

O uso dos indicadores estruturais dessa forma é consistente, em certo grau, com o modelo de “relevância” das condicionalidades, ou seja, há um papel para as condicionalidades em medidas que são macro-relevantes, mais do que críticas. O Guia adota a visão de que as medidas que não são inequivocamente críticas ao alcance dos objetivos do programa não devem fazer parte das condicionalidades, mas poderiam fazer parte de um diálogo político mais geral – ainda que o modelo de relevância argüísse que o foco dos programas ligados a condições tende a ofuscar o diálogo político mais amplo (FMI, 2005b).

É igualmente notável, no entanto, que os indicadores continuam sendo detalhados: a crítica que é feita aqui se relaciona ao uso dos indicadores em políticas estruturais bastante particulares, que ainda transparecem a impressão de uma micro-gestão da avaliação dos resultados do programa, o que deveria ser evitado. Ainda assim, o detalhamento específico dos indicadores não deve, necessariamente, encontrar resistência, segundo o documento de revisão: o detalhamento tende a aumentar o número de condições estruturais, o que, em alguma extensão, reflete a dificuldade envolvendo o uso de números como parâmetro. Os membros podem considerar que o detalhamento do envolvimento do Fundo constitui um micro-gerenciamento, o que representaria um fracasso na limitação das condicionalidades ao “mínimo necessário” (como requerido como “parcimônia). Ao mesmo tempo, a especificação detalhada certamente suporta outra questão chave dos princípios do Guia, que é a “clareza”. Isso pode trazer transparência em como o Fundo irá avaliar o progresso do membro quando da revisão do acordo; ademais, o próprio Guia estabelece que os elementos do programa devem ser levados em consideração na conclusão da revisão, de modo a ser prioritariamente tão específico quanto transparente no acordo, encorajando o estabelecimento de numerosos e específicos indicadores estruturais (FMI, 2005b).

Em geral, o estabelecimento de indicadores estruturais em áreas não críticas seria, obviamente, a maior contradição do Guia, diferente do que o alto detalhamento nas suas especificações, em que pese essa última seja a questão mais importante na prática, já que, embora as condicionalidades tenham se tornado mais focadas, ainda assim não deveriam ser utilizados os indicadores estruturais em assuntos não críticos. Deveria restar esclarecido que a diferença entre critérios estruturais de desempenho (*structural performance criteria*) e

indicadores estruturais (*structural benchmarks*) refere-se à natureza das etapas em que cada qual é monitorado, e não em relação à reforma em si. Ao mesmo tempo, o grau de detalhamento em que um indicador estrutural é especificado provavelmente contribui mais significativamente para o grande número de condições. É menos óbvio que a especificação detalhada deveria ser evitada, mas deve restar claro que os indicadores estruturais deveriam ser aplicados a passos importantes e representativos do programa (FMI, 2005b).

Outra importante questão que merece ser analisada é se a parcimônia restou comprometida pelos amplos objetivos dos programas ou pela especificação inadequada das estratégias: desde que medidas críticas ao alcance dos objetivos do programa devem ser incluídas nas condicionalidades, objetivos vagos do programa colocam em risco a abrangência das condicionalidades, frustrando as intenções de parcimônia e foco (FMI, 2005b).

O *staff* do Fundo sugere que a ampla inclusão de objetivos não é um fator importante na formulação das condicionalidades, que deve incluir questões como a estabilidade externa, a estabilidade macro-econômica e o crescimento, no caso de programas de redução da pobreza. Questões referentes à redução da pobreza e ao crescimento sustentável – afirma a equipe de revisão – de modo geral não devem representar impacto na formulação das condicionalidades, mas funcionam mais como um suporte do Fundo para os amplos objetivos das autoridades locais (FMI, 2005b).

Por outro lado, a equipe de revisão reconhece que é ainda bastante difícil um Estado redigir autônoma e independentemente a primeira versão da Carta de Intenções, trabalho que permanece atribuído à equipe técnica da Instituição. Entretanto, afirma-se que isso não significa que o Estado-membro não participe da formulação e conformação do programa. De acordo com o documento de revisão, a tarefa de redigir a Carta de Intenções é menos importante do que o trabalho central de conformação do programa, que ainda estaria sendo desenvolvido em conjunto pelo Fundo e o Estado tomador do empréstimo.<sup>92</sup>

Finalmente, o documento de revisão reitera os princípios básicos do próprio Guia de Condicionalidades, como a soberania e a responsabilidade dos Estados na conformação do programa, a parcimônia na estipulação das condições, a forma de exigência e a clareza das

---

<sup>92</sup> *It does not seem likely that the authorities will in many cases wish to take on the task of drafting the LOI [Letter of Intent], but it is clear that the task of document production is less important than the central work of program design (FMI, 2005b).*

condições, os processo de revisão dos acordos e o processo de implementação do próprio pacto (FMI, 2005b).

A revisão do Guia de Condicionalidades de 2002 não trouxe, portanto, modificações em sua redação, mas se destinou a realizar um balanço de sua aplicação nos acordos formulados sob sua regência.

O Fundo reconheceu que não diminuiram o número de condicionalidades. Ao contrário, as condições passaram a ser aplicadas em áreas não centrais do FMI, incluindo condicionalidades estruturais e áreas críticas de relevante importância para os interesses do organismo.

Embora o Fundo defenda, a todo o momento, a parcimônia na aplicação das condicionalidades, reitera, por outro lado, que não se devem alijar as especificações detalhadas de critérios de desempenho, pois isso contribuiria para a clareza na estipulação de condições. Há, evidentemente, um contra-senso nas justificativas do FMI.

Naturalmente, não é do interesse da Organização limitar sua ingerência em assuntos políticos e econômicos dos Estados sob sua interferência. A assim ser, o que se admite apenas para argumentar, estar-se-ia aceitando que o Fundo é uma Organização neutra, que não defende interesses próprios ou de terceiros, o que é, certamente, uma falácia. Ora, o Fundo não é um simples árbitro neutro, que projeta programas e monitora os Estados-membros quanto ao cumprimento do acordado, mas ele mesmo dispõe de interesses no sucesso de seus programas, por ser suscetível à influência de seus financiadores (GOULD, 2003, p. 568).

Analisa-se, na quarta seção, um caso concreto: a Carta de Intenções de 28 de fevereiro de 2003, apresentada pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao FMI, e as que lhe foram subsequentes, que não consistiram, efetivamente, documentos de solicitação de acordo, mas a revisão de pacto anteriormente já firmado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, em setembro de 2002.

Destaque-se que a Carta de Intenções de setembro de 2002, que deu origem ao pacto firmado com o Fundo Monetário Internacional, foi apresentada antes da aprovação formal do Guia de Condicionalidades de 2002. No entanto, evidências empíricas demonstram que o espírito do Guia de 2002 já se fez presente nessa Carta de Intenções do governo de Fernando Henrique Cardoso, a que deu continuidade o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

com a revisão ocorrida em 28 de fevereiro de 2003 e as que lhe foram subsequentes, até o encerramento do acordo com o FMI, ocorrido em março de 2005.

## **4. O BRASIL, O FENÔMENO DA DEPENDÊNCIA E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: A PRODUÇÃO E A REPRODUÇÃO DA DEPENDÊNCIA**

### **4.1 Breve Retrospecto do Relacionamento do Brasil com o FMI**

O Brasil foi um dos quarenta e quatro países convidado a participar da Conferência de Bretton Woods, em 1944, nos Estados Unidos da América, que concebeu e criou o Fundo Monetário Internacional.<sup>93</sup> No entanto, o Convênio constitutivo do FMI apenas entrou em vigor no Brasil em maio de 1946, quando o país ratificou o Estatuto, com a exceção do art. 8º (ALMEIDA, 2003, p. 41).

No decênio seguinte à Segunda Guerra Mundial, o Brasil passou por um intenso desenvolvimento industrial, ainda que de forma não homogênea nos diversos setores industriais. Como é próprio do processo de desenvolvimento, a estrutura econômica do país se transformava e, finda a guerra, a indústria básica de consumo estava instalada. Também a indústria química deu importantes passos com a fundação da Petrobrás, em 3 de outubro de 1953 (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 52).

Getúlio Vargas, no entanto, não estava satisfeito com a sangria a que os trustes norte-americanos sujeitavam o Brasil, situação que o levou limitar a remessa de lucros e dividendos das empresas estrangeiras para as matrizes. Washington protestou energicamente contra a legislação, sugerindo, como represália, a suspensão de todos os empréstimos ao Brasil. O governo brasileiro não suportou a pressão e recuou, e a transferência de lucros sem qualquer controle continuou sendo realizada (BANDEIRA, 1978, p. 345-48).

Tanto assim é que todo o processo de desenvolvimento industrial contou, dentre outras fontes, com o auxílio de empréstimo do Eximbank, dos Estados Unidos, em 1954, sob o aval do FMI, já na presidência de João Café Filho no governo brasileiro. Com problemas na balança de pagamentos e com o declínio das exportações de café, o então Ministro da Fazenda Eugênio Gudin adotou uma política econômica alinhada ao FMI (ARANTES, 2002, p. 93-94).

---

<sup>93</sup> Paulo Roberto de Almeida (2002, p 227) apresenta um quadro do relacionamento do Brasil com o FMI, no período de 1944-1999, ora reproduzido no anexo B, que será complementado com as relações posteriores ao interstício indicado.

Em 1955 Juscelino Kubitschek foi eleito Presidente da República, com seu popular slogan “Cinqüenta Anos em Cinco”, o que revelou seus planos para vencer a distância sócio-econômica e cultural que separava o Brasil dos Estados mais desenvolvidos (BRUM, 2005, p. 229). O modelo de desenvolvimento então adotado era voltado para a realização de um crescimento econômico acelerado, em ritmo superior aos padrões históricos tradicionais, visando diminuir a distância de nível de industrialização e renda em relação aos países considerados desenvolvidos.

O governo de Juscelino Kubitschek assumiu uma posição francamente favorável à entrada de capitais estrangeiros no país, concedendo-lhes estímulos e facilidades.<sup>94</sup> O governo federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, através da Instrução nº 113, de 27 de janeiro de 1955 da SUMOC, baixada pelo governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, e que chegava ao exagero de discriminar as empresas nacionais em favor das estrangeiras, dos grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o governo federal proporcionou para a instalação das indústrias automobilística, naval, mecânica pesada, entre outras. Boris Fausto (1995, p. 427) define o nacional-desenvolvimentismo então inaugurado como uma “política econômica que tratava de combinar o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com ênfase na industrialização”.

Já em 1955, um relatório do Fundo recomendou uma reforma cambial no Brasil. Juscelino Kubitschek, rodeado de uma equipe de economistas, muitos deles formados no exterior, e sofrendo influência do pensamento econômico da CEPAL, conferiu-lhes a responsabilidade de elaborar um Plano de Metas, especificamente para os setores chaves da economia do país (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 56).

O Plano de Metas consistia no planejamento de trinta metas prioritárias, distribuídas em cinco grandes grupos: energia (metas 1 a 5, com 43,4% dos investimentos); transportes (metas 6 a 12, com 29,6% dos investimentos); alimentação (metas 13 a 18, com 3,2% dos investimentos), indústrias de base (metas 19 a 29, com 20,4% dos investimentos) e educação (meta 30, com 3,4% dos investimentos), mais a construção de Brasília, meta-síntese, incluída depois da elaboração do plano, por vontade pessoal do Presidente (BENEVIDES, 1976, p. 210; CAMPOS, 1994, p. 319).

---

<sup>94</sup> “Enquanto Vargas preferia capital estrangeiro sob a forma de empréstimos e financiamentos, Juscelino estimulava abertamente a entrada no país de investimentos estrangeiros de risco nos setores produtivos, atraindo empresas multinacionais. Nessa visão, nacional era o que acontecia no Brasil, independentemente da forma como fosse produzido” (BRUM, 2005, p. 233).

As dimensões do plano de Juscelino Kubitschek eram muito ambiciosas, superiores às reais possibilidades do país para realizá-lo, por isso foi necessário optar por caminhos mais fáceis de financiamento: recursos externos e emissões inflacionárias. A utilização de recursos externos não encontrara maior extensão até então, tanto sob a forma de empréstimos e investimentos, quando sob a forma de investimentos diretos de empresas multinacionais no país. Inviabilizou-se o projeto de desenvolvimento independente, já que importantes setores da indústria do país passaram gradualmente para o controle do capital internacional (BRUM, 2005, p. 244).

Nesse contexto, em 1958, o governo procurou obter um empréstimo de US\$ 300 milhões dos Estados Unidos, para o qual o aval do FMI se fazia indispensável (ARANTES, 2002, p. 94).

O Fundo Monetário Internacional pressionava por um plano de estabilização<sup>95</sup>, liberação das importações, eliminação de subsídios e alteração no sistema cambial, o que era incompatível com o Plano de Metas, motivo pelo qual Juscelino Kubitschek rompeu<sup>96</sup> com o Fundo em 1959 por razões políticas (ALMEIDA, 2002, p. 227). Sete meses depois, no entanto, negociava um acordo com o FMI.<sup>97</sup>

Em 1960, com a eleição de Jânio Quadros para a Presidência da República, o relacionamento do Brasil com o Fundo melhorou, considerando que o governo adotou drásticas medidas econômicas, como corte nos gastos públicos; contenção da expansão monetária; edição da Instrução nº 204, de 13 de março de 1961, da SUMOC (SARETTA, 2001, p. 117), que extinguiu as taxas múltiplas de câmbio; corte nos subsídios de produtos importados; desvalorização do cruzeiro para estimular as exportações (a dívida externa total, superior a três bilhões de dólares, exigia mais de 30% do valor das exportações para

<sup>95</sup> “As negociações com o FMI, cuja missão, em março, visitara o Rio de Janeiro, arrastaram-se durante dois meses. O FMI considerou *insuficiente e pouco adequado* o programa antiinflacionário do Brasil e continuava a exigir, dentro do que chamava *termo de bom viver*, um plano de estabilização *mais eficaz*, como condição para conceder qualquer ajuda. Esse plano consistia, basicamente, na redução dos tipos de câmbio, no levantamento das restrições à exportação e em outras medidas de combate à inflação, tais como a abolição do incentivo aos cafeicultores e o congelamento dos salários.” (BANDEIRA, 1978, p. 381) (os grifos constam do original)

<sup>96</sup> A propósito das exigências do FMI, Juscelino Kubitschek afirmou que “os quatro itens que consubstanciam 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 [...] 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 brasileiro passando fome, não construiria Brasília, nem realizaria a industrialização do país” (OLIVEIRA, s.d., p. 55).

<sup>97</sup> “Eisenhower perguntou a Kubitschek se ele estaria disposto a reiniciar o diálogo com o FMI para a obtenção do financiamento que pleiteara. O ponto de partida, naturalmente, não mais seria a imposição do rigoroso figurino monetarista, a que o Chile e a Argentina cederam, mas o reconhecimento da realidade brasileira. Kubitschek respondeu afirmativamente e, após o regresso de Eisenhower a Washington, Per Jacobson, Presidente do FMI, convidou o embaixador brasileiro Walther Moreira Sales para a reabertura das negociações. Um empréstimo de 47.700.000 dólares saiu em maio” (BANDEIRA, 1978, p. 400).

pagamento das amortizações e dos juros), medidas essas que foram bem recebidas pelo FMI e pelos credores internacionais. A demagogia nacionalista de Jânio Quadros confundia as massas, mas interessava substancialmente à oligarquia financeira, aos fazendeiros, aos exportadores de café e a expressivos grupos da indústria de São Paulo, que o financiaram e com os quais ele assumira todos os compromissos. Apregou veementemente a liberação do câmbio, o saneamento da moeda, o combate à inflação, tal e qual as medidas recomendadas para o Brasil pelas autoridades de Washington e pelo FMI. Mas a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, interrompeu o acordo firmado com o Fundo pelo seu então Ministro Clemente Mariani (BANDEIRA, 1978, p. 403).

A posse de João Goulart representou uma nova fase de dificuldades com o Fundo, especialmente em razão dos obstáculos que sua política econômica criou para a obtenção de aval aos empréstimos brasileiros. Mas, a economia apresentava claros sinais de desequilíbrios: o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 6,6% em 1962 para apenas 0,6% em 1963; a inflação subiu de 51,7% em 1962 para 79,9% em 1963, com projeção para chegar a 140% em 1964, as mais altas taxas da história do país até então (BRUM, 2005, p. 260). O FMI passou a exigir um plano econômico de austeridade.

Celso Furtado e San Tiago Dantas elaboraram o chamado Plano Trienal, que serviria de diretriz política para o tempo restante do mandato de João Goulart, com intenção de combater a inflação, promover o crescimento econômico e realizar reformas sociais, contemplando exigências do FMI quanto a políticas monetária e fiscal, redução de gastos públicos, contenção de salários, tudo visando restaurar as finanças públicas. Ainda assim, as políticas propostas no acordo eram menos rigorosas do que as exigidas pelo Fundo. A oposição questionou fortemente o plano, especificamente a fase preparatória de ordenamento da economia, de maneira que o governo o abandonou em junho de 1963. Celso Furtado igualmente deixou o governo (BRUM, 2005, p. 269).

O quadro político-partidário era muito instável. A ala conservadora e a ala nacional-estatizante entravam em franca oposição. João Goulart não recebeu apoio das forças conservadoras, especialmente ante o controle rigoroso que o Brasil passou a exercer sobre o capital transnacional a partir de janeiro de 1964. Veio, então, o Golpe Militar de 1964 (DREIFUSS, 1981, *passim*).

Com os militares no poder, o relacionamento do Brasil com o FMI mudou substancialmente, já que tanto o Fundo quanto os Estados Unidos apoiaram o golpe. O novo governo revogou a Lei de Remessas de Lucro, atendendo aos interesses das multinacionais,

pôs fim à estabilidade de emprego, apoiou políticas de redução salarial em níveis abaixo da inflação, suprimiu os subsídios, reduziu a taxa de câmbio e adotou medidas de estabilização da economia.

Tais implementações foram muito bem recebidas pelo FMI, que deu total aval à política econômica do regime militar. O Brasil assinou um acordo *stand-by* com o Fundo em 1965, bem como acordos sucessivos, praticamente ano-a-ano entre 1965 e 1972. O governo norte-americano, condutor da estratégia global do sistema capitalista em nível mundial, foi altamente aliado do novo regime, concedendo vários empréstimos ao Brasil, notadamente através da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Paulo Roberto de Almeida (2003, p. 43) afirma que tais acordos não eram necessários do ponto de vista da balança de pagamentos, justificando-se apenas como uma espécie de “selo de qualidade” das políticas econômicas implementadas nessa fase de estabilização.

Na conjuntura do “milagre econômico brasileiro”, que vai de 1967 até a primeira crise do petróleo, em 1973, é enorme o fluxo de capitais estrangeiros no país, notadamente os provenientes do euromercado, o que contribuiu para o elevado aumento da dívida externa. Desde 1968, o General Ernesto Geisel havia escolhido implementar uma estratégia de crescimento baseada no endividamento externo junto ao sistema financeiro internacional privado, o que correspondeu a um vigoroso crescimento da economia no período de 1968-1974.

Bresser-Pereira (2003, p. 193) esclarece que em um primeiro momento, entre 1970 e 1976, o Brasil endividou-se para aumentar a taxa de acumulação e de consumo; em um segundo momento, entre 1978 e 1980, para manter os níveis de consumo. Porém, a partir de 1981, o endividamento não se destinava sequer a aumentar o consumo, mas a pagar os juros.<sup>98</sup>

O papel do FMI na década de 1970 não foi muito ativo, já que o sistema de Bretton Woods chegou ao fim em 1971, com a extinção do sistema de câmbio fixo, quando os Estados Unidos deixam flutuar livremente sua moeda, tal como já abordado na seção anterior.

---

<sup>98</sup> “Na verdade, a participação brasileira no total de empréstimos dos eurobancos aos países em desenvolvimento (exceto créditos a países em desenvolvimento produtores de petróleo), que havia alcançado 20,5% em 1972, aumentou para 23% em 1975 e manteve-se ao redor dos 20,0% em 1977 e 1978. [...] Assim, a disponibilidade de capital financeiro externo, a taxas reais negativas de juros (no sentido *ex post*) constituiu, sem dúvida nenhuma, um poderoso estímulo ao endividamento em moedas fortes, o que, por sua vez, favoreceu um tratamento um tanto míope para o problema do ajustamento externo da economia brasileira. Além disso, o fato de que os bancos privados internacionais passaram a constituir a principal fonte de empréstimos para o Brasil também pode explicar, ao menos em parte, o excessivo endividamento externo brasileiro, no período pós-1968” (MOURA, 1990, p. 41-2).

No entanto, a nova crise do petróleo de 1979, atingiu diretamente as transações correntes do Brasil, mas o governo do General João Batista Figueiredo hesitou em recorrer ao FMI, ante os custos políticos que isso representaria. Todavia, a partir de 1982, quando era premente a crise da dívida externa na América Latina, até o final do regime militar, o Brasil beneficiou-se de créditos emergenciais da Organização. Em 1983 foi encaminhado um programa oficial para a análise do FMI<sup>99</sup> que, a partir da assinatura da primeira Carta de Intenções, firmou empréstimo com o Brasil, a ser liberado em parcelas trimestrais. Nesta Carta, o Brasil comprometeu-se a ter um superávit comercial de US\$ 6 bilhões, um corte de 50% no déficit do setor público e uma taxa de inflação de 90% (BRUM, 2005, p. 390).

Munhoz (1983, p. 41) afirma que naquelas circunstâncias, o Brasil não tinha outra alternativa que não o acordo com o FMI, formalizado em princípios de janeiro de 1983, em documento no qual não apenas se comprometeu a reduzir os déficits públicos, com implicações ainda mais graves em um quadro de recessão e desemprego crescentes, como também em fazer desvalorizações aceleradas na moeda, reduzir os salários reais do setor público e do setor privado, retirar controles voltados para a defesa de preços dos produtos de exportação, eliminar restrições quantitativas e/ou fiscais na remessa de lucros e de assistência técnica/royalties, eliminar subsídios diretos, remover a política de crédito favorecido à agricultura, elevar os preços dos combustíveis em 20,0% acima das taxas de inflação – com maior ênfase no óleo diesel, óleo combustível e gás liquefeito de petróleo (GLP).

Após o primeiro trimestre, os técnicos do Fundo observaram que o Brasil não estava cumprindo os itens estipulados (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 230). De fato, o país não conseguiu satisfazer a maior parte das exigências e requerimentos formulados pela equipe da Organização: redução dos gastos públicos, elevação de preços e redução dos salários e da intervenção do Estado na economia, o que ensejou, em 1984, a suspensão do acordo ante o não cumprimento das metas.

Isso decorreu, fundamentalmente, de erros de avaliação da situação interna do país e do sub-dimensionamento do tratamento dado à crise internacional. As autoridades brasileiras acreditaram que seria possível implementar com êxito um programa de

---

<sup>99</sup> A propósito do acordo do Brasil com o FMI no ano de 1983, Celso Furtado (1983, p. 107) assim manifesta sua preocupação: “A experiência que adquiri no trato das políticas de desenvolvimento e na observação da atuação do FMI me autoriza a afirmar que essa instituição não dispõe de competência necessária para orientar o Brasil na busca de uma saída para a grave crise que enfrenta atualmente. Não são pruridos nacionalistas que me levam a fazer esta afirmação. Faço-o cumprindo o dever, que corresponde a todo cidadão, de defender os interesses da coletividade a que pertence com os meios de que dispõe. Sei que em nosso país é pequeno o poder daqueles que têm apenas idéias. Mas, mesmo pequeno, considero que é meu dever exercer esse poder expressando sem ambigüidades meu pensamento”.

estabilização contracionista, nos moldes do FMI, capaz de reduzir o déficit em transações correntes em curto espaço de dois anos, de maneira que o acordo com o Fundo seria apenas formal – ritual para não ser cumprido –, mas suficiente para reconquistar a confiança do sistema financeiro internacional. No entanto, o FMI não liberou a segunda parcela de US\$ 400 milhões do empréstimo concedido ao Brasil, ante a total inobservância das metas acordadas, de maneira que outros US\$ 600 milhões contratados com bancos privados também deixaram de ingressar no país (RESENDE, 1983, p. 30).

De fato, os bancos privados passaram a restringir créditos para a maioria dos países da América Latina,<sup>100</sup> apenas concedendo empréstimos sob o necessário aval do FMI – que serviria de fiscal e fiador do cumprimento das políticas de ajustamento –, que aplicou amplo processo de reprogramação e refinanciamento das dívidas externas. As dívidas com credores oficiais foram renegociadas pelo Clube de Paris, que mantém laços estreitos com o Fundo. No caso brasileiro, a renegociação das dívidas com os bancos privados foi conduzida por um cartel chefiado pelo Citybank (GONÇALVES; POMAR, 2002, p. 16).

Em 1985 chegou ao fim o regime militar, com a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, que não chegou a assumir o cargo em razão de seu falecimento. Assume, em seu lugar, José Sarney, com o propósito de não realizar acordos com o FMI que representassem excessivos custos para a população.

James Baker, secretário do Tesouro norte-americano, apresentou o Plano Baker, durante a reunião anual do BIRD e do FMI realizada em Seul, Coréia, em outubro de 1985, consistente num plano de renegociação com desconto das dívidas. O Plano Baker estabeleceu, como condição para a superação da crise da dívida externa, além do ajuste macroeconômico, a realização de reformas orientadas para o mercado, permitindo a lenta reabsorção dos casos mais graves de inadimplência financeira, com perdas desigualmente distribuídas entre os credores e os tomadores, variável segundo os casos (ALMEIDA, 2003, p. 46).

---

<sup>100</sup> “Este agravamento nas condições econômicas ocorreu novamente por força de um choque externo, qual seja, a situação de turbulência nos mercados financeiros internacionais que culminou, em agosto de 1982, na moratória mexicana. Verdadeiro golpe de misericórdia para uma economia extremamente vulnerável a modificações no ambiente externo, a decisão mexicana exerceu um imediato efeito de contaminação sobre os fluxos de empréstimos bancários privados para o Brasil. Daí em diante, o país confrontou-se com uma curva de oferta de empréstimos totalmente inelástica, proveniente dos bancos internacionais privados, sobretudo dos bancos regionais norte-americanos. [...] Vale a pena salientar, todavia, que a moratória mexicana foi apenas o sinal mais ostensivo de uma crise cambial latente, cuja manifestação mais óbvia deu-se através do crescimento desordenado do endividamento de curto prazo das Autoridades Monetárias desde o primeiro trimestre de 1982” (MOURA, 1990, p. 47-8).

A proposta continha, em suma, três medidas articuladas: a) adoção de políticas para promover o crescimento; b) realização de ajustes na balança de pagamentos, via redução de déficits em transações correntes mediante superávits comerciais; c) redução da inflação. Colocava-se grande ênfase no crescimento econômico como solução para o problema da dívida, mas o plano não proporcionava os meios necessários para alcançá-lo (SANDRONI, 2005, p. 141).

No Brasil, foram várias as missões do Fundo e a tentativa de reescalonamento das dívidas com o Clube de Paris, que exigia um acordo *Stand-by Arrangement* com a Organização Multilateral como condição necessária para a repactuação da dívida oficial bilateral sem o pagamento dos juros, tal como anunciava o governo brasileiro.

A dívida externa líquida do Brasil passou de US\$ 84,2 bilhões para US\$ 103,5 bilhões durante o governo de José Sarney, a inflação atingiu o pico de 228% ao ano. O Brasil passou a renegociar com seus credores, apenas mantendo o Fundo informado, mas não pleiteou sua interferência. Em fevereiro de 1986, Dílson Funaro, então Ministro da Fazenda, inaugurou o Plano Cruzado e, em novembro de 1986, o Plano Cruzado II, que permitiu ao governo de José Sarney comprar legitimidade e popularidade, já que medidas indigestas de contenção de demanda, centradas principalmente nas contas públicas, foram proteladas (MOURA, 1990, *passim*).

Embora bem delineado, porque baseado provavelmente na mais importante contribuição dos economistas latino-americanos à teoria econômica – a teoria da inflação inercial –, o plano fracassou, provocando a explosão da inflação. Em fevereiro de 1987, o governo brasileiro declarou a moratória parcial, suspendendo unilateralmente, por tempo indeterminado, o pagamento 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 exterior. Isso chocou o mundo e o FMI, mas a moratória era, de fato, inevitável: a dívida total era então de US\$ 121 bilhões e as reservas brutas brasileiras tinham caído dramaticamente de US\$ 9,25 bilhões no final de 1985 para menos de US\$ 4 bilhões no momento da moratória (BRUM, 2005, p. 415).

A renegociação convencional foi retomada pelo Ministro Maílson da Nóbrega, que suspendeu a moratória e pagou US\$ 1 bilhão de juros aos credores no final de 1987. Em dezembro de 1987 o Brasil firmou acordo com 114 bancos para obtenção de empréstimo-ponte de US\$ 3 bilhões destinados ao pagamento dos juros devidos, relativos

ao período de fevereiro a dezembro de 1987. No início de 1988 era grave a situação econômica brasileira, que enfrentava problemas estruturais (ARANTES, 2002, p. 114).

Em junho de 1988 o Brasil assinou uma Carta de Intenções com o Fundo, prevendo a negociação de um novo acordo *stand-by* e antecipando negociações com banqueiros e o Clube de Paris. Em agosto de 1988 o país conseguiu retirar 365 milhões de Direitos Especiais de Saque (DES) de um total de mais de 1 bilhão aprovado, e isso foi tudo. O final do governo de José Sarney e a expectativa de uma nova Constituição Federal frustraram as intenções de acordos mais duráveis com aqueles parceiros (ALMEIDA, 2003, p. 48).

O início da década de 1990 foi marcado pela política neoliberal, que estava em curso desde a década de 1980 na Inglaterra e nos Estados Unidos. O Consenso de Washington marcou os postulados do neoliberalismo, podendo ser conceituado como um conjunto de princípios voltados ao sucesso do mercado livre e que firma, em termos gerais, as seguintes regras: a) liberação do mercado e do sistema financeiro; b) a fixação de preços pelo mercado por meio do sistema de ajuste; c) fim da inflação com o objetivo de garantir a estabilidade macroeconômica; d) privatização (OLIVEIRA, 2005, p. 211).

O FMI e o Banco Mundial defendem tais princípios por meio de propostas no sentido de que planos de estabilização devem ser seguidos pelas chamadas reformas estruturais, que levam, segundo seus defensores procuram fazer crer, ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais. O caminho seria a ampla abertura dos mercados, tanto para as mercadorias quanto para os capitais internacionais, que viriam financiar o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2005, p. 226).

Fernando Collor de Mello, eleito Presidente da República no Brasil em 1989, aliou-se aos postulados neoliberais, mediante intensa abertura comercial do mercado brasileiro ao exterior, credenciamento às renegociações da dívida externa, privatizações e assinatura de sucessivas Cartas de Intenção com o Fundo Monetário Internacional, sem, no entanto, obter empréstimos. Os Planos Collor I, Collor II e Marcílio fracassaram, apesar do apoio do FMI aos postulados neles contidos. O Fundo chegou a aprovar uma das Cartas de Intenções apresentada (1992), na qual o governo se comprometia a manter o ajuste fiscal e a desenvolver uma rígida política monetária, elevando radicalmente a taxa de juros básica. Mas em razão da alta e descontrolada inflação, o acordo não foi, sequer, efetivamente implementado (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 274 e 299).

Face às denúncias de corrupção, no final de 1992 Fernando Collor de Mello sofreu um impeachment<sup>101</sup> e Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Os contatos com o FMI foram retomados, mas sem assinatura de acordos. Ainda assim, o Fundo permaneceu monitorando o panorama político-econômico brasileiro. De fato, durante os sete primeiros meses de governo de Itamar Franco três ministros da Fazenda foram indicados, e nenhum deles foi amigavelmente endossado pela Organização Multilateral, que, nesse meio tempo, enviara seus auditores para monitorar os progressos econômicos do Brasil, de acordo com metas anteriormente fixadas por Fernando Collor de Mello, em Carta de Intenções que sequer chegou a ser implementada (CHOSSUDOVSKI, 1999, p. 175).

Em fevereiro de 1993, o segundo Ministro de Itamar Franco, Paulo Haddad, reuniu-se com o Diretor-Gerente do FMI, Michel Camdessus, que insistiu no desenvolvimento de um novo programa econômico a ser submetido à aprovação do FMI dentro de sessenta dias, desde que, nesse mesmo período, o Brasil realizasse acordo com os bancos comerciais credores. Quando a equipe técnica do Fundo chega ao Brasil, havia uma enorme instabilidade na pasta da Fazenda, com a nomeação de Eliseu Resende em abril e sua sumária demissão em maio de 1993 (CHUSSODOVSKI, 1999, p. 176).

Em maio de 1993, Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda e em fevereiro de 1994 anunciou o Plano Real, visando, prioritariamente, o combate à inflação.<sup>102</sup> Em abril de 1994 foi assinado um acordo em Nova York, referente à renegociação da dívida externa com os bancos comerciais no montante de US\$ 49 bilhões, nos parâmetros do Plano Brady<sup>103</sup>, com alongamento dos prazos de vencimento das dívidas em até trinta anos e redução da taxa de juros. O país retomou a credibilidade internacional (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 281)

Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República em 1995, no contexto de uma inegável crise do Estado burocrático-industrial. Entre 1993 e 1996 o relacionamento do Brasil com o FMI foi discreto, sem a assinatura de qualquer acordo. De

---

<sup>101</sup> Michel Chossudovski destaca o papel significativo que as instituições financeiras de Washington e os credores internacionais exerceram durante o Governo de Fernando Collor de Mello, que marcou o fim da ditadura militar e a transição para uma nova “democracia autoritária”. A propósito, ver CHOSSUDOVSKI, 1999, capítulo 10, p. 170-184.

<sup>102</sup> “Como chanceler eu viajava o mundo afora tentando convencer que havia crescimento em nossa economia. Mas a inflação toldava o cenário. O motor de nossa desorganização, do empobrecimento crescente e da corrupção teria de ser eliminado. Foi o que disse no discurso de posse, no dia 23 de maio de 1993. Precisávamos enfrentar, como relembrei anteriormente neste livro, os três grandes problemas do país: a inflação, a inflação e a inflação” (CARDOSO, 2006, p. 138).

<sup>103</sup> O Plano Brady reconhecia a inevitabilidade de uma renegociação do pagamento das dívidas como forma de desafogar financeiramente os países devedores (FIORI, 1993, p. 132).

tudo modo, a Organização foi encarregada da tarefa burocrática de forçar e acompanhar cuidadosamente as modificações legislativas, tudo em favor dos bancos comerciais credores. O Diretor-Gerente do Organismo, Michel Camdessus, externou sua cooperação com o governo brasileiro, e se disse impressionado com as providências que já haviam sido tomadas: aprovação das reformas fiscais nos moldes sugeridos pelo FMI, implicando a criação de um Fundo Social de Emergência (FSE), de acordo com o modelo do Banco Mundial, o que significou um corte no orçamento federal e nos investimentos públicos na ordem de 43%, com o redirecionamento das receitas do Estado para o serviço da dívida (CHUSSODOVSKI, 1999, p. 178).

A situação econômica, no entanto, era dramática. A balança comercial, até então superavitária em US\$ 10,440 bilhões em 1994, passou a deficitária em 1995, num total de US\$ 3,158 bilhões, alcançando em 1997 um déficit de US\$ 8,357 bilhões. A dívida externa de médio e longo prazos saltou, entre 1994 e 1998, de US\$ 119,668 bilhões para US\$ 215,214 bilhões (ARANTES, 2002, p. 126). Um acordo com o FMI para o ajuste fiscal não podia mais ser evitado.

O contexto internacional também não era bom. A crise mexicana de 1994-1995 muito influenciou a política econômica mundial e nacional. O Brasil não passava por uma boa situação: pouco crescimento econômico realizado às custas de elevados níveis de desemprego. Mais um período recessivo ocorreu com a crise asiática de 1997, com acelerada fuga de capitais do Brasil. Para combater a recessão, o governo aumentou sensivelmente a taxa de juros anual, acelerando, no entanto, o crescimento da dívida pública. Em meados de 1998, a crise russa desestabilizou novamente os mercados financeiros internacionais, tendo sido registrado uma forte queda nas reservas internacionais brasileiras, o que representou US\$ 20 bilhões a menos do que o necessário para fechar as contas externas do país no ano (ARANTES, 2002, p. 127-132).

Assim, em 1998, dias após a reeleição, Fernando Henrique Cardoso divulgou a retomada de recursos do FMI, para fazer frente ao estrangulamento externo e à ameaça da crise cambial. Em novembro de 1998 o Brasil realizou um acordo *Stand-by* de US\$ 18 bilhões, com prazo de 36 meses, com severos comprometimentos fiscais, econômicos e monetários (BRASIL, 1998). A Lei de Responsabilidade Fiscal é um exemplo do comprometimento do Brasil com o Fundo, representando a adoção de regras rígidas para o controle dos gastos públicos.

Em fevereiro de 1999, o governo anunciou um novo pacote de empréstimos internacionais, no total de US\$ 41,5 bilhões, sendo US\$ 18 bilhões com o Fundo, comprometendo-se a seguir as metas estabelecidas com o FMI e sob sua avaliação constante. Forte crise cambial assolou o país em 1999, ensejando o abandono da âncora cambial e a flutuação do real, com constantes desvalorizações da moeda, o que significou impacto sobre a dívida pública externa e interna atrelada ao dólar, com um comprometimento do PIB que passou de 11 para 53% (ARANTES, 2002, p. 132).

Diversos acontecimentos em 2001 comprometeram o crescimento do país: crise de energia, crise da Argentina, desaceleração econômica nos EUA, Europa e Japão, provocando sucessivas desvalorizações da moeda brasileira. Em agosto de 2001 foi encaminhada nova Carta de Intenções ao Fundo, com pedido de liberação de acordo *Stand-by* no montante de US\$ 15,65 bilhões (BRASIL, 2001).

Bresser-Pereira (2003, p. 344) comenta que o socorro pronto do FMI evitou o pior, mas, ao mesmo tempo, confirmou uma verdade por vezes esquecida: os credores internacionais e o próprio FMI só se preocupam e só falam no déficit público e na dívida interna, mas, quando acontece a crise, ela sempre ocorre pelo lado externo, na medida em que o déficit em conta corrente e a dívida externa tornam-se, a seu ver, altos demais, e não mais se oferece a perspectiva de alta probabilidade de pagamento, ou, mais precisamente, de continuidade do serviço da dívida. Nesses momentos, nunca é o país devedor que declara a moratória. São os agentes financeiros internacionais que suspendem a rolagem da dívida, e, se não houver intervenção do agente de última instância, o FMI, o *default* torna-se inevitável.

Finalmente, poucos meses antes de deixar o governo, Fernando Henrique Cardoso assinou uma Carta de Intenções com o FMI, em 29 de agosto de 2002, pelo qual solicitou ao Fundo um acordo *Stand-by Arrangement* no valor de 22.821 milhões de DES, montante equivalente a aproximadamente US\$ 30 bilhões, com prazo de 15 meses de duração (BRASIL, 2002a).

Nessa Carta as autoridades brasileiras solicitaram o cancelamento do anterior acordo firmado em 2001, expressando-se que seu objetivo era “diminuir as incertezas no campo externo e reduzir a preocupação quanto à orientação da política macroeconômica após a eleição presidencial” (BRASIL, 2002a). O acordo cuidou de vincular o futuro candidato que assumiria o governo federal no quadriênio 2003-2006, registrando que “os candidatos que lideram as pesquisas de opinião já receberam explicações sobre os elementos fundamentais do programa e se comprometeram a apoiá-los” (BRASIL, 2002a). Isso já é o suficiente para

revelar o quanto o Fundo Monetário Internacional exerce ingerência sobre aspectos fundamentais de política econômica interna e externa dos seus Estados-membros, já que um acordo firmado com a instituição é capaz de vincular não só a orientação de política econômica do efetivo governo que o firmou, mas também o que lhe sucede. São as amarras que o Fundo é capaz de criar para defender os interesses do capital internacional que lhe dá sustentação.

No Memorando de Política Econômica anexo à Carta de Intenções encaminhada à Organização Internacional de assistência financeira há o enunciado de uma clara realidade nos programas firmados com o Fundo, que também externa uma verdade brasileira: a de que a solução para os problemas internos é buscada de fora para dentro, é dizer, acredita-se que os problemas internos possam ser resolvidos a partir de políticas que se preocupam com o papel e a posição do Brasil no cenário externo, perante a comunidade internacional e o mercado financeiro internacional. Isso porque a Carta assegura que o objetivo do programa é “aproximar a taxa de crescimento econômico de seu potencial no médio prazo, e ao mesmo tempo manter a inflação baixa e a sustentabilidade externa, com vistas a aumentar o emprego, reduzir a pobreza e melhorar as condições sociais” (BRASIL, 2002a).

Nota-se que a sustentabilidade externa é considerada um dos pilares de apoio das melhorias que se buscam angariar para o setor social, o que só faz reforçar o fato de que o Estado funciona, é mantido e depende inexoravelmente do capital externo. Explica-se: a preocupação com a sustentabilidade externa é notória na Carta de Intenções, o que não só é natural mas necessário, já que a interdependência das nações não permite que uma delas pretenda caminhar isoladamente. O que se quer chamar a atenção, todavia, é que esse fator externo é tomado como fonte indispensável de financiamento externo para o desenvolvimento de políticas sociais internas que atendam a sociedade, como os programas de incentivo ao emprego, redução da pobreza e melhoria das condições sociais. Se se depende de capital externo para fomentar políticas sociais internas, é mais do que evidente que se está permitindo uma ingerência externa em políticas de cunho eminentemente doméstico, já que financiadores internacionais, sejam eles públicos ou privados, bilaterais ou multilaterais, não concedem empréstimos por questões “humanitárias” ou puramente sociais, mas sim para ver render o seu capital. Não é possível acreditar que financiadores internacionais concedam empréstimos para um Estado simplesmente investir em políticas sociais de combate à pobreza ou às desigualdades, sem que para isso exijam severas garantias de que receberão de volta o montante concedido. Para tanto, é natural que façam exigências macroeconômicas rígidas, tal

como as realizadas pelo FMI, a fim de que o Estado-membro apresente condições político-econômicas adequadas de manter os serviços de pagamento da dívida em dia.

Aliás, registre-se que mesmo antes do efetivo comprometimento do Brasil com Fundo (final de agosto, início de setembro de 2002), bancos privados e outros organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), já anunciavam congratulações ao governo brasileiro pelo pacto em vias de formalização, afirmando que tinham a intenção de manter o nível geral de acordos com o Brasil. Trata-se do aval ou carta de recomendação que um acordo com o Fundo é capaz de oferecer aos financiadores privados, para que continuem aportando capital para o país.

Ocorreu uma reunião no Banco Central norte-americano (*Federal Reserve Bank*) em Nova York, em 26 de agosto de 2002, a pedido do governo brasileiro, que contou com a participação de dirigentes do próprio Fundo Monetário Internacional, representantes do governo brasileiro, como o então Ministro da Fazenda Pedro Malan e o Presidente do Banco Central Armínio Fraga, além de representantes de dezesseis grandes bancos internacionais, em que foi emitida nota pelos bancos, na qual reiteraram os seus compromissos de longo prazo com o Brasil e seus apoios ao programa econômico do país, incluindo as linhas de comércio exterior. É o capital externo financiando o funcionamento do país.

Em dezembro de 2002 foi realizada a primeira revisão do acordo *Stand-by*, tendo sido consignado que “todos os critérios de desempenho e parâmetros estruturais [condicionalidades propriamente ditas] do programa para o fim de setembro foram cumpridos” (BRASIL, 2002b), o que significa, dentre outras coisas, que foram atingidas as metas de superávit primário necessárias para manutenção do pagamento dos serviços da dívida, o que muito interessa ao organismo internacional. Também foi registrado que o então governo de Fernando Henrique Cardoso e o futuro governo de Luiz Inácio Lula da Silva trabalhariam em conjunto com o Congresso Nacional para aprovar as reformas estruturais a que o país se comprometeu perante o FMI: emenda constitucional para abrir caminho para uma nova lei que estabelecesse a autonomia operacional do Banco Central; legislação remanescente para instituir os fundos de previdência complementar dos serviços públicos; medida provisória que converteria a contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS) em um imposto sobre o valor adicionado (a promulgação dessa medida constituía um critério de desempenho para o fim de dezembro nos termos do programa) (BRASIL, 2002b). A próxima revisão do acordo *Stand-by* já foi realizada perante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva e será objeto de análise mais detida na seqüência desta seção.

Da análise apresentada, é possível afirmar que a presidência de Fernando Henrique Cardoso foi marcada por uma diplomacia presidencial dinâmica, mas voltada, essencialmente, para a estabilidade econômica e inserção brasileira no cenário econômico internacional, ao passo que as agendas não-econômico-financeiras foram reduzidas significativamente (CARVALHO, 2003, p. 79). Luiz Gonzaga Belluzzo (2003, p. 45) afirma que a maior razão do fracasso econômico do governo de Fernando Henrique Cardoso foi não ter compreendido as armadilhas da abertura financeira, de forma que daí nasceu uma economia sem instrumentos de governança, sem liberdade de utilizar instrumentos fiscais e monetários compatíveis com o crescimento e incapaz de engendrar estratégias de longo prazo.

A candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República soava a possibilidade de mudanças positivas para a sociedade brasileira. Seu discurso inflamado contra a política ortodoxa de Fernando Henrique Cardoso animava setores menos abastados, que depositavam sinceras esperanças nos programas sociais de combate à fome e à pobreza e na melhoria da distribuição de renda, o que depende, fundamentalmente, de programas econômicos sólidos. Mas, sua plataforma de novo governo, na verdade, não era substancialmente distinta daquela realizada por Fernando Henrique Cardoso e isso decorreu, notadamente (mas não só), das amarras a que o poder executivo anterior havia atado o Brasil. “O novo governo recebeu a economia à beira de um colapso nervoso” (BELLUZZO, 2003, p. 43).

#### **4.2 A Eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Programa de Governo e o Compromisso com o FMI**

O processo de eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, nas eleições majoritárias de 2002, foi realizado em meio a um conturbado panorama internacional. Credores públicos e privados internacionais e Organizações Multilaterais temiam o não cumprimento dos contratos e pactos internacionais. A tendência centro-esquerda e os discursos sinalizando amplas reformas nos aspectos sociais por parte de Lula e sua equipe assustavam o cenário mundial.

No entanto, o fato é que não havia espaço e mecanismos suficientes para alterar profundamente a política do Estado brasileiro. A própria respeitabilidade e confiança

internacionais são asseguradas pela manutenção das instituições e modelos burocráticos, de forma que não existe uma agenda flexibilizada que permita modificar o comportamento político do Estado no espaço internacional (CARVALHO, 2003, p. 80).

De fato, o Programa de Governo de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República demonstrou claros sinais de continuidade da política em curso no Brasil. Sob o slogan “Um Brasil para Todos” falava-se num esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado para pôr em prática medidas voltadas ao crescimento econômico, fundamentais para reduzir as desigualdades sociais no país. O Programa dizia que o êxito da democratização do Estado e das relações sociais só poderiam ocorrer a partir da diminuição da dependência externa e de um novo equilíbrio entre União, Estados e Municípios (PT, 2002, p. 2).

Falava-se, ainda, em um esforço contundente na desprivatização do Estado, para que não mais estivesse a serviço de interesses privados, mas da coisa pública. O Programa consignou a tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar o desafio histórico da exclusão social, a exigir a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado (PT, 2002, p. 2-3).

Propunha-se um novo pacto federativo, que criasse condições para reduzir as desigualdades regionais que, segundo o Programa, haviam sido agravadas nos últimos oito anos – numa clara e óbvia referência aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – quando a União descentralizou atribuições e encargos administrativos para Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que concentrou recursos em Brasília. O novo pacto proposto pelo Programa centrava-se em cinco tópicos: (a) política tributária justa; (b) pleno cumprimento do orçamento federal; (c) novos critérios de financiamento compatíveis com o modelo de desenvolvimento voltado à integração equilibrada do país; (d) respeito à diversidade e às especificidades regionais e locais nas suas dimensões econômica, social, política, ambiental e cultural; (e) reconstituição de agências regionais encarregadas de aplicar políticas de desenvolvimento (PT, 2002, p. 3).

No que tange especificamente à política externa para integração regional e negociação global, o Programa de Governo afirmava que a política externa seria um meio fundamental para que o governo implantasse um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, no intuito de superar a vulnerabilidade do país diante da instabilidade dos mercados financeiros globais e garantir a presença soberana do Brasil no mundo. Externou-se um comprometimento no revigoramento do Mercosul e na proposição de um pacto regional de integração na América do Sul (PT, 2002, p. 6).

O Programa igualmente assegurava que o Brasil buscava manter relações econômicas, políticas e culturais com todos os países, notadamente relações equilibradas com os Estados que integram o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), com a União Européia, com o Japão; além da aproximação com a África do Sul, a Índia, a China e a Rússia (PT, 2002, p. 7).

O Programa de Governo de Luiz Inácio Lula da Silva trazia críticas contundentes ao governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente à ausência de criação de oportunidades melhores para o povo, às inadequadas condições para o crescimento sustentado do País e ao crescimento da desigualdade e da marginalização social. Apontava, nesse passo, a necessidade de implantação de políticas industriais com metas explícitas e controle público, mas sem prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro (PT, 2002, p. 8). Aqui já fica claro certa continuidade em relação à política de Fernando Henrique Cardoso.

No que pertine a aspectos econômicos, o Programa afirmava que a volta do crescimento seria o remédio para impedir que se estabelecesse um círculo vicioso entre juros altos, instabilidade cambial e aumento da dívida pública em proporção ao PIB. Curiosa é a seguinte passagem do Programa: “o atual governo [referindo-se a Fernando Henrique Cardoso] estabeleceu um equilíbrio fiscal precário, criando dificuldades para a retomada do crescimento. O resultado é que a âncora fiscal que procura evitar o crescimento acelerado da dívida pública interna, pela via dos *superávits* primários, exige um esforço enorme de todos os brasileiros, afetando especialmente a viabilidade dos programas sociais do poder público.” (PT, 2002, p. 10) Afirmava, entretanto, que as políticas herdadas pelo governo anterior não poderiam ser radicalmente mudadas, o que poderia obrigar o Brasil a contrair novos empréstimos para pagar velhos empréstimos.

E, baseado em tal justificativa, o Programa afirmava que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva preservaria o superávit primário o quanto fosse necessário – tal como efetivamente ocorreu –, mas comprometeu-se, por outro lado, a “trabalhar firmemente para reduzir a vulnerabilidade externa e com ela as taxas de juros que hoje asfixiam as contas públicas e o setor empresarial produtivo” (PT, 2002, p. 10). De fato, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou reduzir a vulnerabilidade externa do país mediante aumento e manutenção de altas taxas de juros, uma das mais elevadas do mundo, o que, naturalmente, atraiu capital externo, especialmente o especulativo, mas não promoveu o crescimento.

A vinculação do Programa de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva é taxativa quanto à manutenção dos contratos, das regras estabelecidas e do respeito aos compromissos internacionais, o que significou a garantia da continuidade do relacionamento com o FMI, dentro dos marcos institucionais (PT, 2002, p. 11).

O ambiente de estabilidade proposto pelo Programa afirmava que a inflação seria controlada sob sólidos fundamentos econômicos, para que a poupança nacional fosse implementada, por meio de taxas de juros civilizadas, para o investimento produtivo e o crescimento. De forma audaciosa e em total descompasso com a realidade, falava-se em atingir um crescimento de 7% ao ano (PT, 2002, p. 11). Lamentavelmente, a teoria e a prática distanciaram-se consideravelmente.

Referente às políticas macroeconômicas, o Programa argumentava que o governo de Fernando Henrique Cardoso as havia supervalorizado, mediante estabilização da moeda a qualquer custo, abertura econômica desordenada e remuneração privilegiada do capital financeiro, em detrimento de políticas voltadas para o desenvolvimento e a remuneração adequada do capital produtivo (PT, 2002, p. 26). Mas, o que fez a política de altas taxas de juros adotada e mantida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva se não privilegiar o capital financeiro? A estabilidade macroeconômica também foi, sem dúvida, o mote do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em detrimento de vários investimentos que deveriam ter sido feitos, conforme o Programa de Governo, em áreas sociais supostamente importantes e caras ao governo federal.

O Programa de Governo igualmente comprometeu-se com um programa de reformas estruturais, que se refletiram na Carta de Intenções firmada<sup>104</sup> com o Fundo Monetário Internacional em fevereiro de 2003: reforma tributária, reforma da previdência, reforma agrária, reforma trabalhista e reforma política. Importante delinear, sucintamente, cada uma delas.

A reforma tributária comprometia-se com o aumento da eficiência econômica e a redução das desigualdades sociais mediante correção das distorções na área tributária, que se daria através da simplificação do sistema tributário, redução da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda e a simplificação do Imposto Incidente sobre o Comércio de Mercadorias e Serviços (ICMS), que seria transformado em Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) (PT, 2002, p. 16-17). Ainda não houve modificação

---

<sup>104</sup> Na verdade, trata-se de uma revisão do acordo já firmado em 2002 pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso.

da legislação de ICMS, sendo permanente a guerra fiscal dos Estados-membros da Federação no estabelecimento de suas alíquotas (CAMPANINI, 2004).

A reforma da previdência previa uma ampla modificação no sistema previdenciário básico, que deveria ser universal – para trabalhadores da iniciativa privada e pública –, compulsório, de caráter contributivo, com valor do piso e do teto dos benefícios claramente definidos (PT, 2002, p. 17-21). O sistema de previdência complementar, regidos pelos fundos de pensão, também ganhou lugar de destaque, sendo, nos anos de 2005 e 2006, objeto de ampla investigação perante as Comissões Parlamentares de Inquérito, em razão da grande possibilidade de estarem ocorrendo desvios significativos de recursos em detrimento dos segurados.<sup>105</sup>

Já a reforma agrária foi citada como importante instrumento de inclusão social, ao lado da recuperação dos assentamentos já realizados. Tal reforma seria viabilizada mediante desapropriações por interesse social (PT, 2002, p. 21-22).

Houve, ainda, o comprometimento com uma legislação trabalhista moderna, que deveria ser garantida pelo Estado *pari passu* ao movimento de liberdade sindical (PT, 2002, p. 22-24).

Finalmente, o Programa de Governo previu a reforma política, destinada à democratização do sistema, mediante financiamento público das campanhas eleitorais, adoção de mecanismos de fidelidade partidária, instituição de listas partidárias nas eleições proporcionais e medidas que assegurem proporcionalidade da representação.

O Programa de Governo do então candidato à Presidência da República ainda destinou um capítulo ao que chamou de herança econômica, na qual é criticada a adoção de políticas neoliberais que produziram no Brasil crescimento médio anual ao redor de apenas 2,5% ao ano (PT, 2002, p. 26). Atribuía também o baixo crescimento ao abandono do mercado interno e à ausência de políticas ousadas de exportação, que desarticularam e desorientaram o setor produtivo. O programa buscava fazer crer que políticas ativas de liberalização promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso fragilizaram as contas externas e desequilibraram as contas públicas, assim como a abertura financeira teria aumentado a vulnerabilidade externa e reduzido a capacidade de financiamento das atividades produtivas, em especial no que se refere ao investimento. As aplicações especulativas e a

---

<sup>105</sup> “O relator da CPI dos Correios, deputado federal Osmar Serraglio (PMDB-PR), afirmou que os membros da comissão já entendem que os fundos de pensão são uma nova fonte de recursos, que alimentou as campanhas do Partido dos Trabalhadores, pelo menos em 2004” (CPI DOS CORREIOS, 2005).

ausência de incentivo ao financiamento para as empresas e atividades produtivas também foram criticadas. Importante registrar que o Programa condenava a abertura financeira e a liberalização dos fluxos de capitais, que seriam responsáveis pela restrição da autonomia da política macroeconômica e sujeição das taxas de juros doméstica às regras de formação dos mercados financeiros globais (PT, 2002, p. 27).

Presentemente, quase ao final do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, no entanto, é possível afirmar que a opção pela continuidade derrotou a proposta de mudança. Diante do cenário econômico encontrado no início da gestão, os instrumentos utilizados foram exatamente os mesmos recomendados pelo modelo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso: tomar como objetivo o controle da inflação, aumentar os juros e elevar o superávit primário. “Do ponto de vista da macroeconomia, o Governo Lula está tão ou mais neoliberal que o governo FHC”, afirma Lesbaupin (2003, p.19).

O Programa de Governo ainda apresentava tópico específico sobre o “fortalecimento da economia nacional”, havendo comprometimento com a implantação política em três frentes: (a) capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas; (b) reconstrução da infra-estrutura econômica do país e (c) ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a recorrente dependência de recursos externos (PT, 2002, p. 32-33). Dá-se lugar de destaque para esse último tópico, que mais interessa para os fins do presente estudo.

Neste aspecto, o Programa admite que há de se construir “um novo modelo de financiamento capaz de alavancar o crescimento interno e reduzir a dependência de recursos externos”, o que seria viabilizado por meio de instituições especiais de crédito, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA). O segundo elemento para a realização desse compromisso seria o “envolvimento mais intenso do setor bancário privado com o financiamento das atividades produtivas”, o que pode ser conseguido, segundo o Programa de Governo, “por meio da redução da distância entre as taxas de juros de captação e de empréstimo (*spread*)” (PT, 2002, p. 33). Finalmente, fala-se em “ampliação da poupança doméstica de longo prazo”, mediante gestão responsável dos fundos de poupança compulsória, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O Programa, a todo momento, compromete-se a retomar o crescimento econômico, como meio de geração de emprego e distribuição de renda, alegando que “esse será o instrumento essencial para a superação do círculo vicioso entre déficit externo, juros elevados, instabilidade cambial e aumento da dívida pública, criado pelo atual governo” (PT, 2002, p. 38). O agravamento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, afirma o Programa, não se originará da mudança do atual modelo econômico, mas sim da sua continuidade (PT, 2002, p. 38). É realmente consternador que a manutenção do modelo antigo tenha sido a realidade do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Outro aspecto desalentador do Programa, *vis-a-vis* a realidade que o futuro mostrou aos brasileiros, é a assertiva de que o “governo terá uma atitude ativa no sentido de buscar a redução das taxas de juros” (PT, 2002, p. 38). As taxas de juros atingiram os mais altos índices no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e as mínimas quedas ocorridas durante o governo não melhoram o panorama caótico criado pelas reiteradas altas das taxas durante os anos de 2003 e 2005 (BACEN, 2006).

Visto, sucintamente, o Programa de Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, passa-se a analisar o comprometimento do governo federal para com os reajustes estruturais pactuados com Fundo Monetário Internacional, que reproduziram e aprofundaram a já existente dependência do país em relação ao capital financeiro internacional.

#### 4.2.1 A Carta de Intenções de 28 de fevereiro de 2003 e os Pactos Posteriores

A Carta de Intenções firmada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva com o FMI em 28 de fevereiro de 2003<sup>106</sup> consiste, na verdade e tal como já alertado, na segunda revisão do acordo *Stand-by* firmado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em setembro de 2002 (BRASIL, 2003b).

As revisões dos acordos perante o FMI são procedimentos padrão nas celebrações pactuadas e têm como objetivo verificar se o Estado tomador do empréstimo está cumprindo as condicionalidades fixadas.

---

<sup>106</sup> As Cartas de Intenções firmadas pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva com o FMI estão reproduzidas no Anexo C deste trabalho.

Na segunda revisão do acordo, realizada pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, optou-se por comprometer-se mais e mais com o Fundo, já que além das condições anteriormente fixadas no instrumento originário, outros compromissos foram selados. Tal realidade foi mantida em todas as outras revisões verificadas no pacto de comprometimento com o Fundo, conforme se passa a analisar.

#### a) Compromissos Assumidos nas Cartas de Intenções firmadas com o FMI

A Carta de Intenções de 28 de fevereiro de 2003 inicia seu texto esclarecendo o panorama em que o novo governo federal assumiu a Presidência da República, ou seja, abalado por um forte choque econômico e desconfiança do cenário econômico-financeiro internacional. No entanto, garante que a agenda de mudanças estruturais assinalada pelo governo “apenas ajudarão o Brasil a crescer, como tornarão mais perceptível a menor vulnerabilidade econômica brasileira” (BRASIL, 2003b).

Ato seguinte da Carta é a fixação das políticas macroeconômicas, com amplo detalhamento e fixação de metas explícitas, tal como exige o Guia de Condicionalidades de 2002 do FMI, objeto de estudo na seção 3 deste trabalho. Nesse passo, a Carta de Intenções estabelece um arrocho fiscal ainda maior que o pacto originário, fixando a proposta de alcançar um superávit primário de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2003, ou seja 0,5% acima da meta anterior, então de 3,75%. Para tanto, registra que foram estabelecidos limites para a despesa discricionária dos órgãos em conformidade com o novo superávit, tudo para encampar o “compromisso de fixar, no médio prazo, superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB” (BRASIL, 2003b). Ou seja, cortam-se gastos públicos para reverter os recursos em favor do pagamento da dívida, cujos prazos também deveriam ser alongados.

Confirmam-se, igualmente, os compromissos com o regime de câmbio flutuante e de metas de inflação, havendo a ressalva de que o Banco Central justificaria perante o FMI o

fato de a inflação, em 2002, ter superado o teto do programa.<sup>107</sup> Ante o panorama em que o governo herdou o país, a Carta consigna que “dada a inflação já acumulada e o alto custo de alcançar as metas previstas ainda neste ano, decidiu-se atingir estas metas de aproximadamente 4% de inflação anual em um período mais longo, estabelecendo-se uma meta operacional de 8,5% para o final de 2003” (BRASIL, 2003b). Isso significa afirmar que o governo federal mais do que dobrou a meta para a inflação no ano de 2003, pois ciente que não estaria apto a combater a inflação, tal como anteriormente pactuado com o Fundo.

Há ainda o registro de que as mudanças estruturais deveriam ser profundas, motivo pelo qual o governo federal, antes mesmo da apresentação da Carta de Intenções ao FMI, cuidou de vincular todos os 27 Estados-membros da Federação a respeitarem os princípios a serem seguidos pelas reformas da Previdência e Tributária, mediante assinatura da Carta de Brasília em 22 de fevereiro de 2003 (BRASIL, 2003a).<sup>108</sup>

O primeiro item destacado na Carta é a questão previdenciária, especificamente as pensões do setor público. Para aumentar a equidade do sistema previdenciário e reforçar as condições de sustentabilidade de longo prazo das bases financeiras do sistema de previdência do setor público, foram apresentadas as seguintes opções: aumento da idade para a aposentadoria, elevação do número de anos de contribuição que dá direito a uma aposentadoria, revisão das regras que regem as pensões, como a criação de fundos de pensão complementar (BRASIL, 2003b). É possível notar que todas as opções sinalizam do sentido de penalizar o trabalhador com mais contribuição e aposentadoria ainda mais tardia, tudo para buscar resolver o alegado problema da insustentabilidade do sistema, que decorre da própria

---

<sup>107</sup> A justificativa a respeito do não cumprimento das metas de inflação foi, primeiramente, conforme exige o Decreto nº 3088/1999, encaminhada para o Ministro da Fazenda, que realiza formalmente o endereçamento da Carta Aberta ao FMI. Neste documento, o Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, justifica que as metas de inflação não foram atingidas em razão de três fatores centrais: a) forte depreciação cambial; b) evolução dos preços administrados por contrato e monitorados, especialmente gás de bujão, álcool e eletricidade; c) deterioração das expectativas para a inflação.

<sup>108</sup> Na Carta de Brasília assinada por todos os 27 Estados-membros da Federação, o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e líderes do Governo no Congresso, as autoridades comprometeram-se a enviar esforços para a aprovação das reformas tributária e previdenciária. No que pertine à reforma tributária, os compromissos foram basicamente os de: uniformizar a cobrança do ICMS em todos os Estados-membros, reduzindo o número de alíquotas e eliminando as 27 legislações diferentes que hoje existem – o que não foi feito já que não interessa aos Estados-membros –; redução gradual da incidência cumulativa das contribuições sociais; trabalho integrado com vistas à educação tributária e ao combate à sonegação. Quanto à reforma da Previdência, os esforços seriam concentrados especialmente em relação ao regime próprio dos servidores, que deveria ser objeto de proposta de reforma constitucional, para estabelecer novas regras de acesso ao benefício no que tange à idade mínima e às permanências mínimas no cargo e no serviço público, além de novas regras para pensões; apoio à aprovação do PLP 09, pelo Congresso Nacional, de forma a estabelecer as normas para a criação dos planos complementares para os futuros servidores (fundos de pensão).

forma com que foi engendrado e das reiteradas fraudes a que é submetido, o que é não só lamentável mas altamente preocupante.<sup>109</sup>

Laura Tavares Ribeiro Soares (2003), em manifestação no III Fórum Social Mundial, retratou a importância da reforma previdenciária em todos os acordos pactuados com o FMI, que busca desmontar antigos sistemas de natureza coletiva e baseados na solidariedade inter-gerencial, por sistemas privados de capitalização fundados na capacidade individual de contribuição, forçando uma poupança que alimenta os interesses do capital financeiro, abrindo para o setor privado as portas do imenso campo da previdência, através do fundos de pensão, tal como ocorreu na reforma já aprovada e em vigor (Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003).

O segundo item diz respeito à estrutura tributária, em que se consigna que o governo está desenvolvendo um programa de reformas focado na redução da regressividade, do viés anti-exportação, da proporção de receitas vinculadas, da guerra fiscal entre Estados, dos custos de arrecadação e da sonegação tributária. Em termos de carga tributária, o compromisso é de que a reforma deveria ser neutra, o que significa a manutenção das receitas de todos os níveis de governo, ao mesmo tempo em que aumente a eficiência econômica (BRASIL, 2003b). É dizer, os tributos não iriam mesmo ser baixados, muito pelo contrário, de maneira que é mais do que procedente o velho provérbio de que é sempre o contribuinte quem paga a conta final.

A Carta reforça que o governo também volta suas atenções para a necessidade de compensar qualquer redução na receita tributária decorrente da então projetada redução da alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), bem como para os efeitos sobre a vinculação das receitas do projetado fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) (BRASIL, 2003b). A preocupação com a manutenção dos níveis de receitas decorrentes da carga tributária é sempre premente. Tanto assim é que a cobrança da CPMF foi prontamente prorrogada pela reforma tributária, bem como a DRU, que constitui uma licença para o governo federal utilizar como quiser 20% dos recursos do Orçamento da União (Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003).

---

<sup>109</sup> “No Brasil, o rombo nas contas da previdência tem muitas origens, e uma das mais importantes são os inúmeros ralos por onde escapa o dinheiro recolhido por empresas e trabalhadores. Existem ralos que resultam da fraqueza do sistema, da falta de fiscalização generalizada e da falta de agilidade para corrigir das deficiências. São fraudes milionárias que se repetem ano após ano. Para cada Jorgina de Freitas que vai para a cadeia, outras centenas de fraudadores continuam a atuar impunemente na Previdência Social. Todo mundo sabe que é impossível acabar definitivamente com as fraudes, até porque a criatividade do ser humano quando se trata de burlar a lei é infinita. Mas o governo federal precisa aperfeiçoar os controles, para pelo menos reduzir as fraudes a limites administráveis” (HIPOLITO, 2005, p. 23).

Finalmente, quanto aos aspectos estruturais, outras áreas são incluídas nas mudanças necessárias, como a aprovação de emenda constitucional que facilite a regulação do setor financeiro, como uma passagem indispensável para se atingir a aprovação de lei que formalizaria a autonomia operacional do Banco Central; progressos nos esforços de venda dos quatro bancos federalizados; votação de nova lei de falências (BRASIL, 2003b). Esses itens foram fixados como parâmetros estruturais, ou seja, não condicionalidades propriamente ditas, de forma que seu descumprimento não importaria na imposição de qualquer sanção pelo FMI. De toda forma, muito se avançou em tais reformas estruturais, como a aprovação da nova lei de falências, em que se modificou a ordem de prioridades dos credores da massa falida (Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005).

A Carta ainda faz referências a políticas sociais de crescimento (BRASIL, 2003b), o que apenas e tão-somente busca maquiagem um suposto viés “humanitário” da ajuda financeira prestada pelo Fundo, é dizer, compromete-se com políticas de cunho social, como se isso fosse relevante para a Organização Internacional. Nesse aspecto, registra-se a necessidade de aumento das ofertas de crédito para as pequenas e médias empresas e expõe-se o desenvolvimento do atual Programa Fome Zero, que tem caráter meramente assistencial e não contribui para a melhora da distribuição de renda e combate à pobreza.<sup>110</sup>

Na seqüência, são analisadas, especificamente, as metas econômicas prometidas, bem como os reflexos internos que tais compromissos geraram, o que demanda a observância de dados econômicos referente a um panorama mais amplo – 2002-2005, a fim de que seja possível aquilatar as reais conseqüências do pacto com o Fundo nos cenários político, econômico e social interno brasileiro.

---

<sup>110</sup> “No que refere ao FMI, a ‘novidade’ do governo Lula parece ser a introdução de condicionalidades sociais, ou então a redução das restrições fiscais tendo em vista determinadas metas sociais. Isto é pura lorota, por duas razões. Em primeiro lugar, as absurdas metas de superávit (arrocho) fiscal do acordo feito por Lula com o FMI não precisavam ser tão elevadas, como mostrou a experiência argentina recente. A meta de superávit fiscal de Lula foi de 4,25% enquanto a de Kirchner foi de 3%. É tolice colocar um superávit elevadíssimo, para depois ter que pedir ‘perdão’ ou afrouxamento para fazer gastos sociais. Em segundo lugar, a política de introduzir políticas sociais nos acordos do FMI é uma iniciativa do próprio Fundo, que surgiu em 1999 [confirmada pelo Guia de Condicionalidades de 2002] após pressões dos países asiáticos. Essa iniciativa tem como objetivo legitimar e obter apoio para os programas de ajuste do FMI. Dessa forma, por trás de mais uma lorotagem de propaganda, Lula está fazendo o jogo do FMI de desregulamentação e liberalização que impedem a retomada do desenvolvimento” (GONÇALVES, 2003, p. 41).

## b) Metas Econômicas Prometidas e Reflexos Internos

Na Carta de Intenções originária do pacto com o FMI, firmada em agosto de 2002 na Presidência de Fernando Henrique Cardoso, foram estabelecidas claras metas de inflação e superávit primário, 3,5% e 3,75%, respectivamente, e a taxa básica de juros (SELIC)<sup>111</sup> foi projetada para 18%. Havia uma projeção de meta de inflação para 2003 em 4,0%, com uma variação de 2,5% para mais ou para menos, tendo a meta de superávit primário sido mantida em 3,75% para 2003 (BRASIL, 2002a).

Ante o adverso panorama financeiro internacional, a desvalorização do real, a contração das fontes de financiamento internacional e dos prazos para rolagem da dívida de longo prazo, a vulnerabilidade da economia frente às incertezas no que dizia respeito ao processo eleitoral, a meta de inflação não foi cumprida, tendo ultrapassado o limite de oscilação e atingido a média anual de 12,5%, ou seja, 9% acima da meta (BACEN, 2003, p. 39). A meta de superávit foi cumprida. A taxa básica de juros (SELIC) encerrou o ano em severa alta de 25% (BACEN, 2006), justificando-se a alta para que as projeções para a inflação de 2003 retornassem a uma trajetória compatível com as metas para a inflação.

Na primeira avaliação do acordo, ocorrida em 2 de dezembro de 2002 (BRASIL, 2002b), as autoridades do Banco Central e do Ministério da Fazenda já verificaram a notória alta da inflação, o que os levou a justificar a necessária alta da taxa básica de juros para 25%, o que foi convenientemente elogiada pelo Diretor Executivo do FMI, Horst Köhler, que afirmou que “o Banco Central respondeu de maneira pró-ativa ao recente aumento da inflação e às expectativas inflacionárias, elevando as taxas de juros em outubro, novembro e ontem” (FMI, 2002b). Naturalmente, muito interessa aos financiadores e investidores internacionais disporem de altas taxas básicas de juros no país receptor, pois isso significa remuneração positiva e rentável do capital aportado, além de maior segurança para os investidores. De fato, ante as incertezas que o processo eleitoral causou nos financiadores internacionais – o que inclui o próprio Fundo Monetário Internacional e os principais países com capital votante, além dos credores privados – o mercado exigiu uma taxa de juros mais elevada para renovar os empréstimos, dado o temor que os títulos pudessem ter algum tipo de restrição no futuro.

---

<sup>111</sup> SELIC são as iniciais de Sistema Especial de Liquidação e Custódia e significa que as taxas de juros cobradas por esse organismo são as taxas básicas de juros do sistema financeiro brasileiro, uma vez que são garantidas por títulos da dívida pública federal (SANDRONI, 2005, p. 291).

Luiz Gonzaga Belluzzo (2003, p. 43) explica que para tentar conter a inflação o governo aumentou os juros e elevou o superávit fiscal primário, o que fez com que a relação dívida/PIB escapasse ao controle. “O risco país saltou para uma pontuação improvável: os ‘investidores’ e seus arautos tupiniquins gritavam, e exigiam – além de elevação dos juros – o conforto de um superávit primário ainda mais alentado” (BELLUZZO, 2003, p. 44).

Alta taxa de inflação significa desaceleração dos negócios e, quiçá, recessão, o que não interessa a ninguém, muito menos ao governo, que precisa continuar realizando as despesas necessárias para manter o país em funcionamento. Para conter a inflação e buscar sua retração, aumentam-se as taxas de juros, que atrai investimentos de capital estrangeiro, interessados em comprar títulos da dívida e realizar investimentos lucrativos. Se a taxa de juros se mantém elevada, o investidor tem maior garantia de que seu investimento será lucrativo e o prestador igualmente tem garantias de que receberá consideráveis juros pelos empréstimos indexados pela SELIC ou taxa básica de juros. Investimento estrangeiro e rolagem da dívida com prazos mais elásticos significam aporte de capital para o país, o que facilita o fechamento das contas do governo, evitando, em um primeiro momento, o déficit em contas públicas. Quando as taxas de juros se elevam, consumidores e investidores do setor produtivo retraem o consumo e o investimento e, se a demanda encolhe, os preços ficam “bem comportados” e a inflação, naturalmente, arrefece. Mas esse panorama é fantasioso.

De fato, a manutenção de altas taxas de juros também provoca desaceleração da economia, pois ao refletir sobre a própria dívida pública, elevando os juros devidos sobre os empréstimos, as contas públicas não suportam o peso do déficit representado pela dívida, ocasionando recessão e desaceleração da economia. Trata-se de um enorme círculo vicioso sobre o qual a economia brasileira está afundada.

Resultado desse panorama foi que no ano de 2002 o crescimento do Brasil foi extremamente “modesto”, atingido 1,5%, um dos mais baixos níveis de toda a história do país (BACEN, 2002, p. 15). E foi nessa situação que o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o Poder Executivo do país.

No momento imediatamente posterior à sua eleição e antes mesmo de sua posse, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva procurou acalmar os credores internacionais, reforçando o compromisso de seu governo de dar continuidade aos contratos e honrar as dívidas do país. E, nesse contexto, ocorreu a segunda revisão do acordo firmado com o FMI, mais precisamente em 28 de fevereiro de 2003, pelo qual o Brasil comprometeu-se a um arrocho

fiscal ainda maior, fixando-se as metas de superávit primário em 4,25% (BRASIL, 2003b). Mas, o que isso significa na prática?

O Brasil estava passando, como já ocorrera em tantas outras oportunidades, por um forte desequilíbrio externo e por uma grande desconfiança dos credores internacionais, públicos e privados, além de alta na inflação. Na atual conjuntura de interdependência econômica, os países procuram manter a confiança dos investidores nas suas respectivas economias, de forma que o capital internacional seja investido e não ocorram retiradas maciças de capital estrangeiro, o que provoca um desequilíbrio interno de consideráveis proporções.

Metas de superávit primário são fixadas para mostrar ao investidor estrangeiro o comprometimento do Estado devedor em conter as despesas públicas, manter as contas públicas equilibradas, de forma que possa pagar os juros das dívidas contraídas, além de parte do débito principal (amortizações). A rigor, o panorama demonstra que a política econômica de um governo é elaborada em função do pagamento dos juros das dívidas (SANDRONI, 2005, p. 40).

O Brasil comprometeu-se, dessa forma, a conter os gastos públicos, estabelecer limites para a despesa discricionária dos órgãos em conformidade com o novo superávit, além de garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB. Ou seja, as metas de superávit primário consistem numa forma de tranquilizar os credores de que os juros e as amortizações (caso sejam devidas) serão pagos de acordo com os pactos.

Como as dívidas externa e interna brasileiras são consideravelmente altas, o atual governo compromete-se com metas de superávit primário excessivamente elevadas, de maneira a persuadir os financiadores internacionais de que parte dos juros da dívida serão pagos nos prazos estipulados. Mas se a taxa de juros básica se mantém elevada, especialmente para atrair capital estrangeiro, não contribui para a redução da relação dívida/PIB, pois, conforme já esclarecido, altas taxas de juros refletem, incondicionalmente, sobre o peso da dívida externa e interna. O panorama torna-se desalentador.

Do mesmo modo, as altas taxas de juros contraem o consumo e, conseqüentemente, os investimentos produtivos, pois o empresário percebe o desaquecimento da economia e não investe. A inflação não dispara, mas a economia não cresce. É o que está acontecendo com o Brasil ante a política macroeconômica adotada e mantida pelo atual governo federal.

Em 28 de maio de 2003, o então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e o Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, enviaram Carta ao FMI, correspondente à terceira revisão do acordo, afirmando que as metas de política macroeconômica (critérios de desempenho) estavam sendo cumpridas, e que alguns dos parâmetros estruturais previstos para junho de 2002 haviam sido alcançados antes do prazo fixado – discussões para votação da nova Lei de Falências e envio das reformas tributária e previdenciária ao Congresso (BRASIL, 2003c). É significativo o comprometimento do governo federal em dar total desempenho ao acordo pactuado com o Fundo, na expectativa de manter hígida a confiança do investidor estrangeiro no país, notadamente das grandes corporações financeiras, que aportam grande quantidade de capital para o país. Não houve o estabelecimento de novos compromissos nessa Carta de Intenções, tendo o governo federal se limitado a assegurar o cumprimento daqueles já selados.

Já em 20 de agosto de 2003, na oportunidade da quarta revisão do acordo com o FMI, novamente se reafirmou o avanço do governo em relação à aprovação das reformas estruturais pelas quais se comprometeu, consignando-se, ainda, que o Conselho Monetário Nacional estabeleceu a meta de inflação para 2004 em 5,5% e em 4,5% como meta para 2005. A Carta registra que “apesar de ambas as metas comportarem uma banda de  $\pm 2,5$  por cento, a política monetária estará visando firmemente o valor central dessas bandas” (BRASIL, 2003d). Continua o raciocínio afirmando que a confirmação da meta de 2004 “reforça o papel da política monetária em prover um ambiente de estabilidade que facilite as decisões econômicas, ao mesmo tempo em que evita um custo excessivo em termos de produto que uma desinflação mais rápida traria” (BRASIL, 2003d).

No que tange ao compromisso de venda dos bancos federalizados, a Carta de Intenções de 20 de agosto de 2003 justifica que “pouco se avançou” em razão de “questões legais”, motivo que culminou na solicitação para que o parâmetro estrutural fosse postergado para final de setembro de 2003 (BRASIL, 2003d). Tal compromisso, no entanto, não foi cumprido, já que apenas o Banco do Estado do Maranhão foi privatizado em fevereiro de 2004 pelo Bradesco S.A, e os demais bancos federalizados permanecem na mesma situação, em razão de decisões judiciais impedindo o leilão.

Em 21 de novembro de 2003 as autoridades brasileiras enviaram nova Carta ao FMI, considerada a quinta revisão – mas que se “comportou” como uma verdadeira nova Carta de Intenções –, pela qual restaram considerados cumpridos os critérios de desempenho e os parâmetros estruturais (BRASIL, 2003e). Ou seja, o arrocho fiscal foi mantido, os gastos

públicos reduzidos, as contas públicas supostamente estabilizadas, a inflação reduzida. O crescimento econômico, no entanto, foi pífio.

No mesmo documento, o governo brasileiro solicitou a prorrogação do acordo com o Fundo por mais quinze meses, de forma a cobrir todo o ano de 2004, e para que houvesse implementação de acesso às parcelas do crédito brasileiro no montante de 4.554 milhões de DES, equivalente a 150% (cento e cinquenta por cento) da quota do país na Organização, o que majorou os recursos disponíveis até o final do acordo para 335% da quota do Brasil no Fundo (BRASIL, 2003e). Houve a ressalva de que não se pretendia sacar os recursos, o que significa afirmar que se tratava, na verdade, de uma nova garantia aos demais financiadores internacionais de que o Brasil continuava seguindo à risca as lições da Organização Multilateral, já que prorrogou o pacto e comprometeu-se mais e mais com o atendimento das metas. O próprio texto da Carta afirma que “a extensão proposta visa prover um seguro contra o impacto de uma eventual deterioração do cenário internacional” (BRASIL, 2003e). É dizer, os investidores poderiam ficar tranquilos a respeito de seus investimentos, pois caso fosse necessário, o Brasil poderia sacar os valores pactuados com o FMI, fosse para cobrir déficits públicos, atingir superávits primários ou restabelecer as reservas, garantindo o pagamento dos juros e das amortizações devidas.

As autoridades brasileiras também solicitaram na quinta revisão do acordo *stand-by* a rolagem do desembolso das amortizações devidas para com o FMI em 2004 para 2005 e 2006, como forma de “proteger o país contra possíveis choques externos” (BRASIL, 2003e). A manutenção de políticas fiscais e monetárias “sólidas” continuou para o programa econômico de governo para 2004, sob o olhar atento do FMI. Esse era o panorama do relacionamento do Brasil com o Fundo no ano de 2003.

As políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal em 2003 convergiram para um crescimento real praticamente nulo do PIB em 0,6% (zero vírgula seis por cento), bem abaixo do crescimento severamente modesto do ano anterior (BACEN, 2003a, p. 17). O que teria dado errado?

O fato é que o governo adotou uma política econômica nos moldes ditados pelo Fundo Monetário Internacional, visando recuperar a confiança dos investidores internacionais e manter os fluxos de investimentos externos em crescimento. Tanto assim é que o resultado do superávit primário foi ainda superior ao compromisso fixado, atingindo 4,32% do PIB estimado. A taxa básica de juros (taxa SELIC), embora tenha arrefecido no final de 2003 para 16,32%, atingiu a média anual de 22,89% (BACEN, 2006).

Tal como já esclarecido, altas taxas de juros e elevada meta de superávit primário estimulam os investimentos estrangeiros, pois concedem ao capital aportado uma excelente remuneração. Dércio Garcia Munhoz (2004) afirma que o Ministério da Fazenda e o Banco Central se deixaram comandar pelos humores enigmáticos do mercado, que se entusiasma com os acordos do país com o FMI, que empresta dólares não para financiar desequilíbrios externos, mas para garantir que, apesar de enfrentar uma dívida impagável, o país não recorrerá ao controle de capitais de curto prazo, o que, certamente, não interessa aos investidores especulativos.

Referida política, no entanto, contrai o consumo e o investimento produtivo e, naturalmente, a inflação diminui em razão da diferença entre alta oferta e baixa demanda, tendo chegado à média de 9,2% em 2003 e, portanto, dentro dos parâmetros estabelecidos com o Fundo (BACEN, 2003a, p. 45). Resultado disso foi o inexpressivo crescimento econômico brasileiro em 2003, taxa de desemprego ainda maior em relação ao ano anterior, tendo aumentado para 12,4% em 2003, a partir do equivalente a 11,7% em 2002, o que não poderia ser diferente em razão da considerável retração dos negócios ante a forte recessão da economia (CEPAL, 2003, p. 79).<sup>112</sup>

Já no ano de 2004, os resultados econômicos do Brasil foram um pouco melhores, mas há de se levar em consideração que a comparação é relativa a um ano de nítida e profunda recessão, que foi 2003. Importa afirmar que não se podem comemorar em demasia os resultados positivos de 2004, seja porque decorreram, em larga medida, da melhor conjuntura internacional – o que independe, a princípio, da política interna adotada no país –, seja porque o baixo parâmetro de comparação pode levar a resultados só em parte positivos,

---

<sup>112</sup> “Primeiro se dizia que os juros não podiam ser reduzidos porque a inflação ainda não havia sido derrotada, em um raciocínio que, implicitamente reconhecia que a manutenção dos juros reais elevados era uma necessidade para atrair recursos que financiassem a dívida externa e a dívida pública.

Noutro momento, o Governo bate de frente com a lógica, recorrendo a dogmas monetaristas insanos, justificando os juros como instrumento para conter a demanda. Isso numa economia estagnada, travada, inviabilizada pelo aumento brutal da carga tributária, numa ação suicida voltada para a tarefa de tentar conseguir pagar os juros dos temíveis gêmeos produzidos pelo Plano Real: o endividamento externo do país e o endividamento público interno e externo.

A preciosidade atribuída ao Presidente do Banco Central, foi informada pelo jornal Monitor Mercantil, de dois de março último: ‘baixar os juros neste momento traria a bolha de crescimento e inflação, resultando na diminuição do nível de investimentos no país, o que tornaria medíocre o desempenho econômico do Brasil’.

O que significa que, segundo o Governo, crescer provoca inflação, que impede o crescimento. Logo, o melhor é não deixar crescer.

O Governo, portanto, fica contente porque, ao não reduzir os juros impede que o país cresça, e com isso evita o aumento da inflação que levaria a um crescimento medíocre. É o mesmo que defender a pena eterna dos condenados, evitando que, cometidos novos delitos, após libertados, voltassem à prisão, o que os privaria da liberdade. Moral da história: ninguém deveria ser libertado após cumpridas as penas, para o próprio bem dos condenados” (MUNHOZ, 2004).

seja, finalmente, porque o clima ajudou a agroindústria<sup>113</sup>, que exportou mais e melhorou a conta geral da balança de pagamentos.

Ainda no final de dezembro de 2003, o Congresso Nacional aprovou as reformas da previdência e tributária, fato externado na sexta revisão do acordo, ocorrida em 26 de março de 2004, quando as autoridades igualmente mencionaram o superávit primário de 4,32% atingido em 2003, ou seja, ligeiramente acima do pactuado (BRASIL, 2004a). Dessa forma, foram considerados cumpridos todos os critérios de desempenho (condicionalidades propriamente ditas) e as metas indicativas do acordo, tendo a Diretora Executiva do Fundo, Anne Krueger, aplaudido as metas alcançadas pelo Brasil, que considerou forte e consistente com o programa, mencionando que, em 2004, as autoridades brasileiras continuavam dispostas a manter um rígido controle fiscal (FMI, 2004).

Em 3 de junho de 2004 foi concluída a sétima revisão do acordo, consignando-se o cumprimento de todas as condicionalidades fixadas, bem como a manutenção da meta de superávit primário para 2005 a 2007 em 4,25% do PIB (BRASIL, 2004b). Ou seja, recursos públicos continuariam sendo esterilizados para se cumprir meta de superávit primário, ao invés de serem canalizados para a expansão e melhora dos serviços públicos básicos, como educação, saúde e habitação popular.

Outras duas revisões foram realizadas no ano de 2004, a oitava revisão, em 8 de setembro de 2004, pela qual foram noticiadas: a conclusão de reformas estruturais, como a aprovação da nova Lei de Falências; a adoção de novas reformas, como a do Judiciário; o encaminhamento de projeto de lei de Parcerias Público-Privadas, entre outras (BRASIL, 2004c); e a nona revisão, em 2 de dezembro de 2004, que, em síntese, majorou a meta de superávit primário em 2004 para 4,5% do PIB, mantendo-se a meta anterior para 2005, consignando-se, ainda, que “em conjunto com a equipe do Fundo”, o Brasil continuaria “a explorar o escopo para elevar o investimento público de forma consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazo” (BRASIL, 2004d). Ou seja, só se realizam investimentos públicos sob o severo aval e concordância do FMI, o que faz reforçar o argumento da sua inegável ingerência em assuntos domésticos.

---

<sup>113</sup> Alerta-se, todavia, que o aumento da exportação de produtos primários ou básicos, é dizer, sem valor agregado, ocasionou o que Reinaldo Gonçalves (2005, p. 05) chamou de reprimarização das exportações, o que aumenta a vulnerabilidade externa da economia brasileira na esfera comercial, conforme ensinamentos da CEPAL desde o final dos anos 40.

O ano de 2004, em termos numéricos, foi melhor do que 2003, em que houve estagnação da economia. Rememore-se, entretanto, que a base de comparação é muito baixa e que os números, portanto, não podem iludir o observador incauto.

O crescimento real acumulado do PIB foi de 4,9% (IPEA, 2006, p. III); o superávit primário de 4,59% do PIB (BACEN, 2006); a inflação cedeu para 7,4% (BACEN, 2004, p. 39), dentro da meta estabelecida para com o FMI, e a taxa SELIC terminou o ano com média anual de 16,3% (BACEN, 2006).

O Balanço preliminar das economias da América Latina e do Caribe, preparado anualmente pela CEPAL (2004, p. 84), indica que a relativa melhora dos indicadores econômicos deve-se a, basicamente, três fatores: forte crescimento das vendas a mercados não tradicionais, como China, países da Europa Oriental e outros da América Latina, como o México e o Chile; aumento dos preços internacionais de produtos básicos e do volume de exportação de produtos manufaturados e a recuperação de vendas para a Argentina. Como se vê, o cenário internacional auxiliou o Brasil a obter resultados mais positivos em 2004, comparado à recessão de 2003. Ainda assim, o Balanço Preliminar adota um posicionamento positivo em relação à política econômica empregada no Brasil, afirmando que o ciclo econômico foi positivo.

Ao contrário, Reinaldo Gonçalves (2005) procura desmascarar os números supostamente positivos apresentados pelos indicadores econômicos. Contesta que o argumento a respeito do forte equilíbrio fiscal é falso, já que o pagamento de juros, nos anos de 2002, 2003 e 2004, provocou, na verdade, desequilíbrio fiscal. “Se o enorme déficit causado pelos juros for deduzido do superávit primário, chega-se ao déficit nominal de 0,75% em 2002, 3,99% em 2003 e 1,54% em 2004” (GONÇALVES, 2005). Isso significa que o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva acumulou um déficit fiscal médio de 2,8% do PIB nos dois primeiros anos de governo, tudo para, entre outras coisas (como atender os interesses dos credores do Clube de Paris), cumprir os compromissos arcados com o FMI.

Após afirmar que a reforma tributária de 2003 não se preocupou com a questão distributiva, mas com a arrecadação, como a garantia legal da continuidade da cobrança da CPMF e a manutenção do peso dos impostos indiretos, que onera mais o contribuinte de menor poder aquisitivo, Reinaldo Gonçalves (2005) continua explanando que o pagamento de juros foi superior a R\$ 140 bilhões em 2003 e R\$ 120 bilhões em 2004, o que corresponde a cerca de doze vezes os gastos de investimento do governo federal. Resulta que o orçamento federal torna-se rígido e, portanto, “há pequena margem de aumento das despesas de custeio e

investimento. Assim, a estrutura de gastos públicos fica comprimida devido ao pagamento de juros estratosféricos. Mais uma vez, constata-se uma clara situação de desequilíbrio fiscal” (GONÇALVES, 2005).

Amir Khair *et al* (2005, p. 37) chamam a atenção para a carga tributária de 2004 que bateu recorde histórico, não havendo “economia emergente no mundo que arrecade tanto quanto a brasileira”, que já supera a carga de países ricos como os Estados Unidos e o Japão. Nesse diapasão, o aumento e o nível elevado da carga tributária é resultado da igual elevação e manutenção em níveis altíssimos da taxa de juros básicas da economia brasileira. Carga tributária, ensinam os autores, equivale à parcela da renda nacional retirada pelos governos do resto da economia, de forma que aumento da carga significa diminuição da renda privada. “Resta às autoridades negar o aumento da carga tributária, como se todos não a tivessem sentido em seus próprios bolsos. [...] Pior ainda é que, pelo lado do gasto nacional, o governo não devolve o que retirou com o aumento da carga – o consumo e, especialmente, os investimentos públicos, no consolidado de todos entes estatais do país, estão caindo” (KHAIR *et al*, 2005, p. 38-39).

Já a redução da inflação decorreu da política fiscal altamente restritiva – juros altos, carga tributária elevada, contração de gastos públicos de custeio e investimento –, que comprime a demanda e, portanto, controla a inflação. Rememore-se que a inflação é controlada, mas o país não cresce.

Controlar a inflação por meio de corte nos gastos públicos e altas taxas de juros, que retrai a demanda, é um erro técnico, segundo Reinaldo Gonçalves (2005), já que a inflação brasileira não é determinada pela demanda, mas pela oferta, de forma que não é contraindo gastos que se resolve o problema da inflação. “Manter a inflação em níveis baixos pela via da contração recorrente de gastos públicos e privados é receita para o subdesenvolvimento permanente” (GONÇALVES, 2005).

Resultado disso é que a conjuntura da política econômica brasileira não diminui a fragilidade financeira externa, consubstanciada na sua dependência extrema em relação aos capitais externos – que se deslocam entre os distintos mercados nacionais de acordo com sua lógica especulativa – em um mundo de forte instabilidade do sistema financeiro. Conseqüência natural é a vulnerabilidade externa, ou seja, baixa resistência da economia a uma forte saída de capitais externos, que provém da opção política pela abertura externa das economias dependentes periféricas, tal como ocorre no Brasil (CARCANHOLO, 2005, p. 76).

Dois são os efeitos importantes que se pode apontar: baixas taxas de crescimento, em razão da necessidade de manutenção de altas taxas de juros internas como forma de atrair os capitais externos, e aumento das possibilidades de ocorrência de crises financeiras e/ou cambiais, frente à liberalização financeira externa e a abertura comercial (PEREIRA FILHO, 2004, p. 16-19). Tal é o ciclo em que o Brasil se vê inserido desde a década de 1990.

Fernando Cardim de Carvalho (2004, p. A3), consigna que, a despeito dos números supostamente positivos que o “crescimento da economia” brasileira apresentou em 2004, não houve efetivo desenvolvimento, que é um fenômeno que vai além das fronteiras do econômico, e “apenas mestres com a erudição e o fôlego de Celso Furtado são capazes de propor teorias suficientemente ricas para nos permitir abordar o assunto” (CARVALHO, 2004, p. A3). Afirma o autor que a política macroeconômica do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva é antidesenvolvimentista, pois se dedicou a estrangular a demanda – impedindo investimento em setores produtivos –, de forma a evitar pressões inflacionárias. O economista condena também a política fiscal do governo federal, que substituiu gastos em investimentos públicos, fundamentais para gerar demanda em setores fundamentais da indústria nacional, pela provisão de recursos para o pagamento do serviço da dívida, o que se conseguiu mediante manutenção de taxas de juros insustentáveis.

Iniciado o ano de 2005, era o momento do governo federal renovar ou não o acordo com o FMI, que estava prestes a chegar ao fim. Autoridades de cúpula do governo afirmavam que eventual renovação se daria em linhas “preventivas”. Flávia Pardini (2005, p. 27) relata o entendimento do economista João Sicsú, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para quem a não renovação do acordo com o Fundo não representaria qualquer estratégia de ruptura, já que a realidade político-econômica brasileira revela “submissão ao modelo de liberalização financeira, juros elevados para conter a inflação, megassuperávits primários e reformas conservadoras” (PARDINI, 2005, p. 27).

Ato contínuo, em 28 de fevereiro de 2005, dois anos após o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva confirmar seu compromisso para com o Fundo Monetário Internacional, o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, veio a público informar a não renovação do acordo com a Instituição Financeira, que venceria em março de 2005 (BRASIL, 2005).

As justificativas centraram-se na manutenção da rigidez da política fiscal, que teria reconquistado a confiança dos investidores internacionais<sup>114</sup>, o que significa que, a despeito da não renovação do acordo, a política econômica e fiscal do governo federal continuaria e continua a mesma, revelando a intensa ingerência que o mercado externo e os interesses dos credores e investidores estrangeiros exercem sobre a política doméstica.

Ricardo Carneiro argumenta que o governo apenas renovou o acordo em 2003 por conta do problema da credibilidade, ou seja, o FMI foi o avalista da política econômica. Dessa forma, a partir da não renovação do acordo com a Organização Internacional, o governo “terá de mostrar que tem credibilidade própria, o que sinaliza para um aperto maior da política econômica” (FOLHA DE S. PAULO, 2005, p. B3). Assim, a não renovação com o Fundo não apresentou muita surpresa, pois nada indicava que o governo abandonaria a cartilha ortodoxa do FMI.<sup>115</sup>

Em que pese o Brasil não tenha renovado o acordo *Stand-by* com o Fundo, encerrado em 31 de março de 2005, o fato é que dos 34,984.81 milhões de Direitos Especiais de Saque a que o país fazia jus, foram sacados durante o acordo então vigente para com o Fundo o montante total de 24,809.33 milhões DES (BRASIL, 2005). Descontadas as amortizações realizadas durante a vigência do acordo (uma delas em julho de 2005, no valor de US\$ 5,1 bilhões), ao final de 2005 o governo brasileiro realizou o reembolso total de estoque remanescente equivalente a US\$ 15,390 bilhões, valor retirado das reservas internacionais do país (BRASIL, 2005). Ainda é cedo para se bem compreender o porquê do pagamento antecipado ao Fundo, mas o fato é que as autoridades brasileiras destacam que a operação significou uma economia de juros em US\$ 900 milhões (PALOCCI, 2006), embora o maior impacto tenha sido simbólico, ante as eleições majoritárias de 2006.

Como não poderia ser diferente, o FMI elogiou o pagamento antecipado da dívida pelo Brasil, tendo Rodrigo Rato, Diretor-Gerente da Organização, consignado que a decisão reflete o fortalecimento da posição externa do Brasil, em especial os recorrentes superávits comerciais e de conta corrente e as fortes entradas de capital, que aumentaram as reservas e reduziram a dívida externa (DANTAS, 2005, p. B4).

---

<sup>114</sup> “O reconhecimento da solidez do compromisso fiscal e a melhora do setor externo já se refletiram em significativa queda do prêmio de risco do País nos mercados internacionais e em melhora da classificação de risco da dívida por agências especializadas. Tais movimentos deverão se intensificar na medida em que as atuais políticas sejam ratificadas e seus resultados se consolidem, mostrando uma inequívoca mudança estrutural na nossa economia” (BRASIL, 2005).

<sup>115</sup> “A decisão não implicará em mudanças na política econômica restritiva implementada pelo governo brasileiro, já que a não renovação do acordo reforça exatamente o modelo desenvolvido até agora” (FOLHA S. PAULO, 2005, p. B4).

Discursos à parte, o fato é que os resultados econômicos de 2005 foram desanimadores, mostrando que a manutenção da política econômica restritiva e de arrocho fiscal já não depende da existência de acordo com o FMI, encerrado em março de 2005. A receita ortodoxa já foi internalizada, sinalizando que o Brasil é um bom aluno do FMI.

Gustavo Patu (2005, p. B4) registra que para a maior parte dos formadores de opinião do mercado, o Brasil continua sendo uma economia vulnerável a turbulências financeiras internacionais. “Foram muito modestos os avanços obtidos no principal indicador da fragilidade do país, a dívida pública superior a 50% do Produto Interno Bruto; o real se mantém entre as moedas mais voláteis do mundo” (PATU, 2005, p. B4). Por esses mesmos motivos, não se deve acreditar que a autonomia em relação ao FMI – com a quitação, o Brasil deve deixar a condição de economia sob monitoramento do Fundo – se traduza em política econômica mais distante do receituário ortodoxo.

Com efeito, ainda que o pacto com o Fundo tenha sido encerrado em março de 2005, com o pagamento antecipado da dívida ocorrido em dezembro de 2005, os indicadores econômicos de 2005 não permitem concluir que houve afrouxamento da rígida política econômica adotada pelo governo federal: o crescimento real do PIB atingiu o índice desalentador de 2,3% (IPEA, 2006, p. III), a taxa básica de juros foi majorada durante o ano, chegando à média de 19,13% (BACEN, 2006), a taxa de inflação arrefeceu para 5,7 % (IPEA, 2006, p. III) e o superávit primário foi de 4,84% (BACEN, 2006). Mais uma vez, a inflação cedeu, mas o país não cresceu e a relação dívida/PIB continua altíssima. Como se justifica esse panorama?

Conforme aponta o Relatório Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe (2005, p. 104), “a execução de uma política monetária restritiva e uma política fiscal austera refletiu a continuidade dos objetivos e metas dos programas de ajuste contemplados no acordo subscrito com o Fundo Monetário, concluído em março de 2005”. Mas, se o Brasil, a rigor, não dependia mais da supervisão do Fundo e de sua assistência econômica, a quem poderia interessar a manutenção do arrocho fiscal e das políticas monetárias restritivas recomendadas pelo FMI nos programas de ajuste? Naturalmente, aos credores internacionais, que sempre vêem na permanência do *status quo* uma garantia do pagamento de seus créditos e no bom retorno financeiro de seus investimentos. E assim as coisas funcionam: o governo federal mantém a economia evoluindo muito bem em prol dos interesses egoísticos do capital financeiro, enquanto direitos sociais mínimos dos cidadãos são diariamente solapados.

Registre-se, por demais oportuno, que as multinacionais instaladas no Brasil tiveram lucros recordes em 2005: as remessas de lucros e dividendos para o exterior somaram US\$ 12,686 bilhões, o valor mais alto desde o início da série de dados calculados pelo Banco Central, iniciada em 1947 (CRUZ, 2006, p. B6). Isso decorre da valorização cambial da moeda, que torna vantajoso o envio de dividendos para o exterior. Via de conseqüência, os investimentos produtivos no país não acontecem, a massa populacional não vê as vantagens da política econômica adotada pelo governo federal e o desenvolvimento, na acepção ampla do conceito – que inclui não só variáveis econômica, mas sociais – não ocorre.

Não se trata – ao contrário do que ocorre muito em discursos críticos notoriamente destrutivos e pouco consistentes – de palavrorio de oposição, que incessantemente busca discordar de toda atuação do núcleo de poder. O fato é que os números econômicos e o quadro que a realidade apresenta apenas permitem realizar essa conclusão: a imensa massa de cidadãos brasileiros é drasticamente sacrificada para satisfazer os interesses do capital. No ano de 2005, mais do que no de 2004, a retração dos investimentos e da indústria foi ainda maior, já que a recessão foi muito grande. O superávit primário, destinado ao pagamento dos juros da dívida, no entanto, foi altíssimo, colaborando para o governo federal utilizar no palanque eleitoral o argumento a respeito do pagamento da dívida para com o FMI, a despeito do crescimento irrisório da economia brasileira e da desaceleração do consumo das famílias brasileiras.

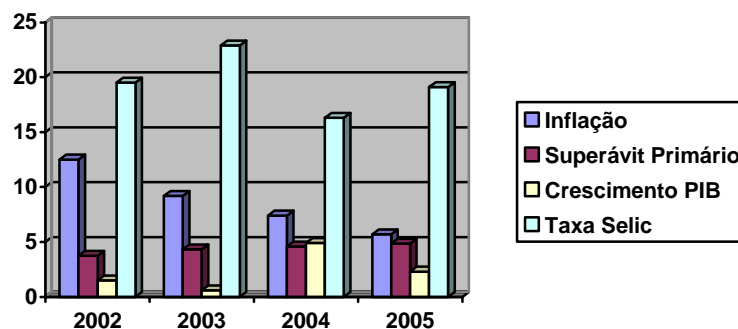
Euclides Lisbôa (2005, p. 20) chega a falar em “nova década perdida”, argumentando que o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva frustrou não apenas pela sua virtual tolerância com a corrupção e por não ter criado 10 milhões de empregos, mas por ter virado as costas aos problemas estruturais, aos juros e aos impostos. “O governo apela aos juros altos para combater a inflação [...] e mais uma vez, a população é chamada a pagar as despesas” (LISBÔA, 2005, p. 20). Desde 1980, o Brasil patina na corrida da economia mundial. “A crise atual é apenas um dos equívocos políticos que, desta vez, desnudaram a esquerda e suas promessas vãs” (LISBÔA, 2005, p. 20).

Importante apresentar um panorama comparativo da evolução econômica do Brasil no período compreendido entre os anos de 2002 a 2005<sup>116</sup>, que muito facilitará a análise dos argumentos apresentados na conclusão desta seção.

---

<sup>116</sup> Todas as fontes referentes aos dados econômicos apresentados no gráfico e na tabela foram mencionados ao longo do texto.

Em termos gráficos:



Em termos numéricos:

	Crescimento real do PIB	INFLAÇÃO	TAXA SELIC	SUPERÁVIT PRIMÁRIO
2002	1,5%	12,5%	19,5%	<b>3,75%</b>
2003	0,6%	9,2%	22,9%	<b>4,32%</b>
2004	4,9%	7,4%	16,3%	<b>4,59%</b>
2005	2,3%	5,7%	19,1%	<b>4,84%</b>

A análise doravante realizada permite avaliar como a política econômica do governo brasileiro se comporta, quais são os interesses efetivamente defendidos e quem está ganhando com a manutenção desse panorama.

### **4.3 A Ingerência do FMI sobre a Condução da Política Econômica Brasileira: a Resolução dos Problemas de “Fora” para “Dentro”**

O Fundo Monetário Internacional constitui uma Organização Internacional criada para manter o equilíbrio do sistema monetário internacional. Seu surgimento, atrelado ao contexto da Segunda Guerra Mundial, foi decisivo para a conformação do chamado capitalismo financeiro ou mundialização do capital, como prefere Chesnais (1996, *passim*).

A base de seu funcionamento destina-se, ao final, à manutenção do equilíbrio econômico, financeiro e monetário, sinalizando para um claro privilégio de seus principais acionistas, além de constituir uma garantia para que credores internacionais, públicos e

privados, tenham confiança no recebimento de seus créditos e na remuneração positiva do seu capital investido, notadamente nos países emergentes.

Paul Blustein (2002, p. 78) destaca que o Fundo tem imenso poder de força para impingir a aceitação de suas recomendações – leia-se, condicionalidades – aos governos que solicitam seu auxílio. Nesse contexto, o FMI pode prorrogar ou sustar empréstimos, mas, além disso, a aprovação de um programa para determinado país equivale a um certificado que abre as portas para que o Banco Mundial, outros doadores estrangeiros, assim como investidores e emprestadores privados entrem com mais dinheiro. “A recusa do FMI de aprovar um programa leva um país a ser praticamente excluído das fontes de ajuda e moeda forte” (BLUSTEIN, 2002, p. 78).

O Brasil, desde a criação do Fundo e na qualidade de um de seus fundadores, sempre manteve diálogo estreito com a Organização, com esporádicas interrupções das conversações, tendo recorrido ao seu auxílio em diversas oportunidades, conforme retratado no início desta seção. A partir da intensa abertura comercial e financeira do Brasil ao exterior, notadamente a partir da década de 1990, aprofundada nos governos sucessivos de Fernando Henrique Cardoso, o país esteve alinhado aos postulados do FMI, bem como do próprio Consenso de Washington, cujas premissas são defendidas pela Organização Internacional e pelos ganhadores da rentabilidade dos investimentos do capital financeiro.

Desde 1998, quando o Brasil recorreu ao Fundo para tentar conter o efeito contágio das crises asiática e russa, e, finalmente, abandonou a âncora cambial, deixando o real flutuar, o governo federal têm se mantido firmemente aliado às recomendações da Organização. Foram oito anos de sucessivos acordos, adoção de reformas estruturais, medidas para a contenção da inflação mediante políticas recessivas que importaram na retração do consumo e dos investimentos produtivos, altas taxas de juros, redução dos gastos e investimentos públicos, geração de superávits primários para o pagamento dos juros da dívida e aumento da carga tributária.

A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com seu Programa de Governo apontando para uma possível “alternativa econômica para enfrentar o desafio histórico da exclusão social” (PT, 2002, p. 3), sinalizava uma possibilidade de mudança, que, obviamente, não ocorreu. “Como as diretrizes centrais da política econômica dos oito anos do governo anterior estão mantidas, a orientação continua sendo a mesma” (PEREIRA FILHO, 2004, p. 17).

Tomando como ponto de partida o próprio Programa de Governo já apresentado, pode-se afirmar que não houve diminuição da dependência externa, ninguém presenciou o propalado “espetáculo do crescimento” de 7% ao ano, a política externa não trouxe um novo modelo de desenvolvimento nacional, as altas taxas de juros continuam asfixiando as contas públicas e o setor empresarial produtivo e a carga tributária ainda permanece pesando sobre o bolso dos brasileiros. Isso sem se falar nos escândalos de corrupção, que envergonham o país no cenário internacional.

A cartilha ortodoxa do Fundo Monetário Internacional é hoje aplicada pelo governo federal independentemente de qualquer pacto com a Organização. O que outrora consistia no cumprimento de condicionalidades para com o Fundo, hoje faz parte da política econômica interna do governo. É de tal grandeza a influência que a instituição exerce sobre a condução das políticas domésticas, sempre preocupadas com a atração de capitais estrangeiros, que seus preceitos não deixam de ser observados.<sup>117</sup>

Nesses três primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva trabalhou-se para a geração de incríveis superávits primários, destinados ao atendimento dos interesses do capital, é dizer, convergidos para o pagamento dos juros da dívida e das amortizações. E para alcançar tal desiderato – atrair investimentos e aporte de capitais estrangeiros e fazer o equilíbrio da balança de pagamentos – a taxa básica de juros foi mantida extremamente elevada, o que exerce influência negativa sobre o consumo, o investimento produtivo e a dívida pública, que cresce sistematicamente (FILGUEIRAS, 2006, p. 1). A inflação, conseqüentemente, arrefeceu, mas o panorama impediu o crescimento do país, que apresentou uma média de 2,6% ao ano no interstício de 2003-2005<sup>118</sup>, comparável ao período de crises.

A condução da política econômica demonstra a persistência dos mesmos postulados do governo anterior, severamente criticados pelos atuais donos do poder: busca-se, antes de tudo, afastar os medos da fragilidade financeira e da vulnerabilidade externa, para depois voltar-se para os problemas internos da grande massa de 95% dos cidadãos brasileiros, duramente sacrificados para que o capital financeiro continue acumulando lucratividade. É dizer, o que importa para o governo federal é garantir a estabilidade externa, manter o mercado atrativo para os capitais estrangeiros e cuidar para que os investimentos estrangeiros

---

<sup>117</sup> George Soros (1998, p. 241) reconhece que o FMI serve aos credores internacionais, livrando-os de uma eventual inadimplência, o que os torna irresponsáveis perante os devedores, sendo essa uma das grandes fontes de instabilidade no sistema financeiro internacional, que trata credores e devedores de forma excessivamente assimétrica.

<sup>118</sup> O índice corresponde à média aritmética dos dados econômicos já citados.

não desistam do Brasil; depois, se possível for, o FMI concordar e os investidores internacionais sinalizarem positivamente, cuidar-se-á dos problemas econômicos e sociais internos brasileiros, numa clara evidência de que se espera que a agonia da miséria e da exclusão social de milhões de brasileiros<sup>119</sup> poderão ser resolvidos depois que o Brasil se inserir “competitivamente” no cenário econômico internacional. Ocorre que a tentativa de resolução dos problemas de “fora” para “dentro” já se esgotou há muito tempo. Não se pode mais privilegiar o cenário externo como meio de se atingir benefícios sociais e econômicos internos, já que esse modelo não está funcionando, como a realidade demonstra.

A avalanche de capital internacional e investimentos estrangeiros para o Brasil, numa tentativa de solução do problema do financiamento externo omite o fato de que esse capital costuma transferir problemas para o futuro, em maiores proporções (CARCANHOLO, 2005, p. 65). A própria assistência financeira prestada pelo Fundo e as condicionalidades exigidas – sem se falar em seus postulados que continuam sendo adotados, independentemente de qualquer pacto, tal como ora ocorre no Brasil – para solução de problemas “temporários” na balança de pagamentos, não têm permitido que o país supere o círculo vicioso em que está inserido, em notório privilégio dos interesses de uma pequena camada de investidores, em sua grande maioria estrangeiros, em detrimento de toda a sociedade nacional.

A inegável ingerência que o Fundo exerce em relação às economias nacionais é evidenciada por Danilo Rothberg (2005, p. 31), para quem a subordinação do Terceiro Mundo às medidas de política-econômica sugeridas pelo Primeiro Mundo é preservada por meio da mediação realizada pelo FMI, sujeito aos interesses do próprio movimento transnacional do capital. O autor afirma que quando o FMI “socorre” governos em débito, promove a transferência de ativos de tesouros públicos para bancos privados credores, o que, em última análise, significa que é o dinheiro do contribuinte que é destinado a compensar os maus investimentos realizados por operadores cientes das possíveis conseqüências de suas apostas. Nessa perspectiva, a ação do Fundo serviria como fator de produção contínua de novas crises, contribuindo não para sanear o mercado financeiro, mas para institucionalizar a desordem e o risco sistêmico (ROTHBERG, 2005, p. 54).

---

<sup>119</sup> “A desigualdade social faz conviver no Brasil uma parte extremamente moderna e sofisticada com outra, muito mais numerosa, despreparada e pobre. Qualquer política para diminuir as desigualdades sociais que não preveja a geração de empregos para este contingente dessasistido, só estará contribuindo para aumentar o fosso existente entre estes dois Brasis” (HIPOLITO, 2005, p. 45).

A análise de Danilo Rothberg é interessante e certamente encontra muitos opositores. Entretanto, não se pode negar que as políticas econômicas e(x)ternas que têm sido adotadas pelos sucessivos governos brasileiros na intensificação da abertura econômica, do comércio e na quase total ausência de controle sobre os movimentos de capitais, especialmente os especulativos ou de curto prazo, beneficia não os brasileiros ou a economia interna, mas o capital financeiro. Tal política não tem contribuído minimamente para a redistribuição da riqueza e a superação da miséria crônica da grande população. Muito pelo contrário.

Aliás, referentemente às políticas sociais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, Ivo Lesbaupin (2003, p. 13) evidenciava já em 2003 que o Programa Fome Zero não permite a superação da pobreza – sendo mero paliativo – tampouco melhora de distribuição de renda, isso sem se falar nas irregularidades levantadas nos anos de 2004 e 2005 no tocante à concessão dos auxílios, que contemplaram famílias que notoriamente não necessitavam de tais recursos. O autor argumenta que “a grande política social do governo Lula é somente essa: garantir às famílias mais carentes uma renda de sobrevivência. Em vez de desenvolvimento que permita a superação da pobreza e da miséria, políticas compensatórias: *fome zero*, em vez de *desemprego zero*” (LESBAUPIN, 2003, p. 14). De fato, são o trabalho e a educação que permitiriam a inclusão social crescente dos que hoje ocupam posições totalmente desprivilegiadas e a criação de um quadro virtuoso de crescimento. Reinaldo Gonçalves (2003, p. 48), ainda nos primeiros meses do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, também argumentava que a estabilização financeira e monetária estava à frente da necessidade de se criarem empregos para a população, numa clara evidência de que se esperava, como ainda se acredita, que a solução dos problemas que angustiam a sociedade brasileira será resolvido de fora para dentro, é dizer, tal e qual defende a cartilha de Washington e o Fundo Monetário Internacional, que a endossa: direitos sociais são mera decorrência da liberalização econômica.

Isso só faz reforçar o fato de que a dependência produz e se reproduz, interna e externamente, num círculo vicioso pernicioso dos direitos sociais dos cidadãos, mas totalmente favorável ao lucro dos investidores. E é esse cenário em que o Fundo atua, aprofundando seu “consenso” e garantindo que a situação mundial continue exatamente como está, é dizer, assimétrica, desigual, aprofundando cada vez mais o fosso que separa ricos de pobres, desenvolvidos de subdesenvolvidos (ou em desenvolvimento, para utilizar a nomenclatura atual), Primeiro e Terceiro Mundos, pondo em xeque o poder de intervenção

dos Estados sobre o mercado, que dita as regras do sistema capitalista, com seu horizonte de lucratividade imediata.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual cenário internacional globalizado apresenta duas realidades bastante distintas, se não contraditórias e paradoxais: um mundo altamente desenvolvido, detentor de riqueza e concentrador de renda, opressor, dominador e excludente, ao lado de outro mundo subdesenvolvido, pobre, oprimido, dominado e excluído. Ao lado de uma indústria que desenvolve produtos de alta tecnologia, destinados ao consumo de uma classe bastante específica e privilegiada, existem favelas, cortiços, pessoas vivendo em situação de total miséria e penúria, sem dispor das mínimas condições básicas de saúde, educação e alimentação.

Poder-se-ia pensar em inúmeras causas que retratam esse mundo paradoxal, desde a circunstância que os Estados encontraram para se desenvolver – de forma mais ou menos dependente –; das opções políticas engendradas pelas suas classes dirigentes; das oportunidades apresentadas à respectiva sociedade, entre outros. Mas o fato é que a questão econômica sempre está a rondar o mundo contraditório em que se vive.

Foi amparado nessa complexidade que se pretendeu desenvolver o presente trabalho, voltando-se os olhos para a mundialização do capital, que não ocorre de maneira planejada ou com intenção organizada, mas propaga-se por efeito de contágio, imiscuindo-se na vontade cada vez mais incontrolável de obtenção de lucro, custe o que ou a quem custar, em permanente defesa dos grandes centros capitalistas. No entanto, não se pode deixar de obtemperar tal realidade, já que nem tudo é imposto de maneira totalmente incondicional, mas decorre de opções daqueles a quem se asseguram as tomadas de decisões.

Na América Latina, de um modo geral, os Estados adotaram modelos de desenvolvimento dependente, intensamente conectados com matrizes centrais que lhes deram sustentação desde suas formações históricas. No Brasil, especificamente, o desenvolvimento dependente de recursos estrangeiros foi e é a tônica da realidade político-econômica do país, decorrente, em grande medida, da influência dos próprios centros detentores de capital (os Estados centrais e as Organizações Internacionais de assistência financeira) e das opções políticas e econômicas dos exercentes do poder.

A vasta dimensão territorial do Brasil e a riqueza da sua terra sinalizaram para a intensa exploração do solo, levando o Estado a desenvolver um modelo de desenvolvimento

agrícola, mas de culturas pouco diversificadas. Matérias-primas básicas tornaram-se o foco das exportações, cujo capital angariado foi recorrentemente investido para importar produtos industrializados, a maioria deles destinados ao consumo de uma pequena camada privilegiada.

Ocorre que o processo de industrialização brasileira não criou uma autêntica mentalidade industrial, acabando por miniaturizar um modelo totalmente inadequado para a realidade do país, em que se produziam bens de consumo destinados a uma reduzida classe privilegiada, transformando a economia nacional em um satélite ou reflexo das economias centrais, que aportavam para o Brasil capital estrangeiro e tecnologia sucateada, tal como estudado e evidenciado por Celso Furtado.

O livre ingresso de capital estrangeiro no país abriu as portas para a intensa e direta influência alienígena nas políticas de investimentos brasileiros, condicionando o desenvolvimento industrial e econômico ao constante aporte de recursos externos.

Na década de 1990, a “Cartilha do Consenso de Washington” foi apresentada à América Latina, como nova doutrina capaz de promover o desenvolvimento e crescimento econômico da região, mediante um mínimo de governo e um máximo de abertura comercial e financeira, em que a solução de problemas sociais, como a educação, a saúde, a distribuição de renda e o combate à desigualdade e à pobreza, seriam resolvidos como uma conseqüência natural do livre jogo das forças do mercado (de fora para dentro). Os Estados centrais e as Organizações Multilaterais por eles engendradas, como o Fundo Monetário Internacional, encamparam tais postulados e cuidaram de difundi-lo para os Estados dependentes, como forma de reproduzir e recriar a própria dependência.

As reformas estruturais e a ampla liberalização dos mercados de bens, serviços e capitais tornam-se lições básicas pregadas e exigidas pelos Organismos Multilaterais de assistência financeira, pelos bancos privados internacionais e pelos Estados centrais, que sob o argumento de conferir ordem e harmonia ao sistema monetário internacional, interconectado e interdependente, impingiram às economias periféricas a extrema e total dependência financeira, a desregulação dos mercados, as privatizações, as contenções dos gastos públicos, privilegiando a rentabilidade dos lucros.

O Fundo Monetário Internacional desempenhou um papel de destaque na realidade globalizada, exigindo de seus Estados-membros tomadores de empréstimos a adoção de amplas reformas estruturais, consubstanciadas no Guia de Condicionalidades, documento que “orienta” os Estados-membros solicitantes de auxílio financeiro na adequada

conformação de suas economias e na substituição de “más políticas” pelas “boas políticas”, de acordo com os *standards* preconizados pelo Fundo e pelos Estados centrais que o “gerenciam”, notadamente os Estados Unidos da América e sua doutrina neoliberal.

O Brasil não foi qualquer exceção nesse jogo de forças do mercado capitalista. A ampla abertura comercial e financeira ocorrida a partir da década de 1990, sob a Presidência de Fernando Collor de Mello, foi mantida e aprofundada pelos sucessivos governos de Fernando Henrique Cardoso, e hoje se encontra arraigada na política econômica do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, independentemente de qualquer acordo formal com o FMI.

A desenfreada abertura financeira e comercial e a interdependência dela decorrente têm seu preço: influências exógenas em assuntos notoriamente internos, contágios generalizados de crises locais e grande vulnerabilidade econômica das economias mais frágeis, tal como é o caso do Brasil, passível de amargar as drásticas conseqüências dos movimentos erráticos do capital.

O Brasil não pôde, todavia, renunciar à assistência financeira do FMI, não tão-somente pelos recursos daí advindos, mas também pelo aval que o Fundo oferece para a captação de outras fontes de financiamento. Assim, em 1998 iniciou-se o mais atual e ortodoxo acordo pactuado entre o Brasil e o FMI, relacionamento esse que durou nada mais do que aproximadamente oito anos, com severos comprometimentos fiscais, econômicos e monetários, que criaram e recriaram uma dependência endêmica e crônica, sob os postulados do neoliberalismo, que só fez aprofundar a dependência do país em relação ao capital financeiro internacional, impedindo o desenvolvimento nacional em sua plenitude.

Dando continuidade aos pactos já firmados com a Organização Internacional, Fernando Henrique Cardoso, no último ano de governo (2002), firmou com o FMI uma Carta de Intenções para a assinatura de um acordo *Stand-by Arrangement*, ante o quadro de incertezas que se apresentava face à disputa eleitoral para a Presidência da República, que nada mais funcionou do que como uma garantia aos credores internacionais e ao próprio sistema capitalista global de que o candidato vencedor nas urnas iria manter a economia funcionando exatamente como estava, é dizer, em notório privilégio da adequada remuneração do capital estrangeiro.

Tal acordo, em que pese tenha sido firmado em agosto de 2002, já sinalizou a adoção de condicionalidades exigidas pelo FMI nos termos do Guia de Condicionalidades aprovado em setembro de 2002, ou seja, contemplando micro-condicionalidades estruturais

em questões nodais da economia brasileira. Exemplos disso foram os comprometimentos em alcançar determinadas metas de superávit primário, arrefecer a inflação a patamares pré-determinados, manter o regime de câmbio flutuante, conter gastos públicos, manter a economia atrativa ao capital internacional, que sempre contaria com ampla liberdade de ir e vir. A parcimônia e a soberania, princípios defendidos pelo Guia de Condicionalidades, passaram ao largo da Carta de Intenções firmadas entre o Brasil e o FMI, cujo pacto de assistência financeira passou por dez revisões durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Todas as revisões reforçaram o comprometimento do Brasil com os postulados da Organização Internacional, cuidando de observar cuidadosamente todas as suas exigências.

De fato, o Guia de Condicionalidades aprovado em 2002 não se destina a outro desiderato, se não comprovar que a assistência financeira prestada pelo Fundo é condicionada à implementação de severas medidas macroeconômicas pelo país tomador do empréstimo, o que significa a priorização de políticas econômicas, monetárias e fiscais em detrimento de políticas infra-estruturais e sociais internas essenciais.

O comprometimento do Brasil com as políticas neoliberais do Fundo foi mantido e aprofundado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e hoje alicerça seus postulados independentemente de qualquer acordo formal com o FMI, já que o governo federal não renovou o pacto na revisão que deveria ocorrer em março de 2005 e realizou o pagamento antecipado da dívida para com o Fundo em dezembro de 2005. Mas a condução da política econômica pelo governo federal não demonstrou qualquer sinal de mudança, muito pelo contrário.

O cenário econômico brasileiro no período de 2002 a 2005 mostrou-se desalentador, não se podendo negar que uma das causas dessa realidade, que faz a economia do país extremamente dependente do capital financeiro internacional, é o processo de condicionalidades exigido do Estado na pactuação do acordo então vigente para com o Fundo Monetário Internacional, que representa, ao final, os interesses do capital financeiro internacional e as principais economias centrais. O pacto com o FMI possibilitou a atração de grandes proporções de capital estrangeiro, mas o Brasil não atingiu o pleno desenvolvimento, a massa populacional não se beneficiou das rígidas políticas econômicas adotadas e o país continua recriando a dependência, em um ciclo vicioso endêmico, que só faz aprofundar as mazelas sociais que atingem a coletividade.

O arrefecimento da inflação ocorreu mediante retração da demanda interna, manutenção de altas taxas de juros e contenção dos gastos públicos. A inflação foi reduzida

aos níveis acordados com o Fundo Monetário Internacional, as metas de superávit primário estabelecidas no pacto foram ultrapassadas, atraindo capital estrangeiro e tornando a economia atrativa aos investidores internacionais, mas o país não cresceu, investimentos produtivos deixaram de ser realizados, políticas sociais de diminuição das desigualdades sociais não foram adotadas, a carga tributária continua em franca elevação. O capital financeiro, entretanto, encontrou solo fértil para angariar lucros recordes.

O fenômeno da dependência financeira e econômica permanece vivo na realidade nacional, sendo constantemente criado e recriado, produzido e reproduzido, de acordo com o interesse do capital financeiro internacional, é dizer, de fora para dentro, impedindo que o Brasil atinja o verdadeiro desenvolvimento, que não é apenas econômico, tampouco somente político ou social. Aliás, sequer se pode falar em crescimento econômico, já que a média nacional dos últimos quatro anos ficou abaixo da média dos países emergentes, conforme dados fornecidos pelo próprio FMI, que ditou várias das lições a serem seguidas pelo país. De toda forma, crescimento econômico, que se traduz em números, não significa efetivo desenvolvimento, pois as ciências exatas estão longe de acompanhar os desafios apresentados pelas ciências humanas.

Passam-se os anos e o Brasil não se desenvolve, apenas se *moderniza*, tal como ensina Celso Furtado, já que não existe desenvolvimento na esteira de uma economia totalmente dependente. Os sucessivos governos preocupam-se em adotar políticas destinadas a “inserir o país competitivamente no cenário internacional”, atrair capital estrangeiro e copiar modelos de desenvolvimento totalmente inadequados para a realidade nacional, como se tais medidas fossem capazes de resolver os problemas seculares da pobreza, má distribuição de renda, desemprego e ausência de políticas sociais justas. É dizer, na esteira do que preconiza a doutrina washingtoniana, o governo federal continua acreditando que a solução das demandas sociais decorrerá da plena e irrestrita adoção da lei do livre mercado.

Enquanto isso, dois Brasis trilham seus caminhos em realidades totalmente paradoxais, em que famílias que sequer têm acesso à rede de esgoto podem comprar aparelhos celulares a módicos preços, por exemplo. Investir em desenvolvimento humano, capacitação do trabalhador e educação básica não é rentável. O lucro decorre da manutenção do *status quo*, da exploração da mão-de-obra e da constante reprodução da dependência, que cuida em preservar (quando não aprofundar) a mesma distância entre ricos e pobres, desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois o capital precisa ter um local próprio para se recriar e nada mais profícuo do que um país cujas autoridades e as respectivas políticas econômicas adotadas

estão ávidas para ingressar e se manter no seleto grupo de capitalistas, ainda que para isso a imensa massa populacional continue pagando o preço.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: Instituições e Políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz (Coords.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.* São Paulo: RT, 2003, p. 30-64.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 9-23.

ARANTES, Aldo. *O FMI e a nova dependência brasileira*. São Paulo: Alfa Ômega, 2002.

ARIENTI, Patrícia F. CAMPOS, Antônio Carlos. Uma análise crítica do modelo de crescimento econômico brasileiro na década de 1990. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 36-59, 2003.

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BACHA, Edmar. Prólogo para a Terceira Carta. In: Fórum Gazeta Mercantil (Org.). *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983, p. 113-127.

\_\_\_\_\_. In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). *Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 1-11.

BAER, Mônica. LICHTENSZTEJN, Samuel. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial: estratégias e políticas do poder financeiro*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Relatório Anual 2002*. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/htms/banual2002>>. Acesso em: 28 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório Anual 2003a*. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/htms/banual2003>>. Acesso em: 28 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Inflação*, Brasília, v.5, n. 1, p. 1-164, mar. 2003b.

\_\_\_\_\_. *Relatório Anual 2004*. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/htms/banual2004>>. Acesso em: 28 abr. 2006.

\_\_\_\_\_. *Histórico das taxas de juros*, atual. 19 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em: 28 abr. 2006. Não paginado.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BAPTISTA, Luiz Olavo. *Dos contratos internacionais: uma visão teórica e prática*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. 2. ed. São Paulo: PEDEX, 1994.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *O Brasil e a economia internacional: recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil: a grande crise da economia global*. Tradução de Ryta Vinagre. São Paulo: Record, 2001.

BÉLANGER, Michel. *Instituições Econômicas Internacionais: a mundialização econômica e os seus limites*. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Vulnerabilidade externa e crescimento. *Revista de Cultura: Revista do IMAE*, São Paulo, Instituto Metropolitano de Altos Estudos para o Desenvolvimento das Pesquisas do UniFMU, ano 4, n. 10, p. 40-45, jul./dez. 2003.

BENECKE, Dieter W. NASCIMENTO, Renata. O Consenso de Washington revisado. *Cadernos Adenaur*, Rio de Janeiro, ano IV, n. 2, p. 13-32, 2003.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BETTELHEIN, Charles. A problemática do “subdesenvolvimento”. Tradução de Dirceu Lindoso. In: PEREIRA, Luiz (Org.). *Subdesenvolvimento e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 51-69. [Capítulo 3 da obra original: *Planification et croissance accélérée*.]

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: \_\_\_\_\_(Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000, p 13-68.

BIRD, Graham. The International Monetary Fund and developing countries: a review of the evidence and policy options. *International Organization*, Washington,. v. 50, n. 3, p. 477-511, summer 1996.

BLUSTEIN, Paul. *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Tradução de Renato Bittencourt. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BOUGHTON, James M. Who’s in charge? Ownership and conditionality in IMF-supported programs. *IMF Working Paper*, Washington, WP/3/191, p. 24, 2003.

\_\_\_\_\_. et al. IMF Conditionality: How Much is ‘Enough’? An Economic Forum. *International Monetary Fund*, Washington, v. 31, n. 1, p. 14-16, 14 jan. 2002.

BRASIL. *Acordo Stand-by Arrangement firmado com o FMI*, 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Acordo Stand-by Arrangement firmado com o FMI*, em 23 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Comunicação de Governo *Real: oito anos construindo o futuro*. Brasília: SECOM, 2002. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Acordo Stand-by Arrangement firmado com o FMI*, 29 ago. 2002a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à primeira revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 2 dez. 2002b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Brasília*, 22 fev. 2003a. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/agprev/MostraNoticia.asp?Id=10325&ATVD=1&xBotao=1>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à segunda revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 28 fev. 2003b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à terceira revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 28 maio 2003c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à quarta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 20 ago. 2003d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à quinta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 21 nov. 2003e. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à sexta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 26 mar. 2004a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à sétima revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 3 jun. 2004b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à oitava revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 8 set. 2004c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à nona revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 2 dez. 2004d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *Exposição de Motivos sobre o acordo com o FMI*, 28 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

\_\_\_\_\_. *O pré-pagamento do empréstimo do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional*, 13 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006. Não paginado.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. atual. São Paulo: Editora 34, 2003.

\_\_\_\_\_. Método y pasión en Celso Furtado. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n. 84, p. 19-34, 2004.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 24. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CAMPANINI, Douglas Rogério. *ICMS: guerra fiscal entre Estados*, 2004. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br>>. Acesso em: 10 maio 2006.

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *A vulnerabilidade econômica do Brasil*. São Paulo: Idéias e Letras, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. Imperialismo e dependência na América Latina. In: MARTINS, Ângela *et al* (Orgs.). **Ciências sociais**: coletânea de textos. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 1986, p. 132-144.

\_\_\_\_\_. *As idéias e seu lugar*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, Eliana; HELWEGE, Ann. *A economia da América Latina*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Ática, 1993.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.

CARVALHO, Fernando Cardim de. O fim da ambigüidade. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. A3, 27 nov. 2004.

CARVALHO, Leonardo Arquimino de. Limites à política externa brasileira: perspectivas para o governo Lula. In: \_\_\_\_\_; et al (Orgs.). *Política internacional, política externa e relações internacionais*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 77-85.

CASTRO, Paulo Rabello de. Macroeconomia madrastra, microeconomia mirrada. In: Fórum Gazeta Mercantil (Org.). *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983, p. 129-138.

CEPAL. Estudio económico da América Latina. In BIELSCHOWSKI, Ricardo (Org.). *Cinçüenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 139-178. [Texto redigido por Raúl Prebisch.]

\_\_\_\_\_. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2005. Disponível em; <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *Biografía de Raúl Prebisch*, 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 8 maio 2006.

CESARANO, Filippo. *Gli accordi de Bretton Woods: la costruzione di un ordine monetario internazionale*. Roma: Laterza, 2001.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOSSUDOVSKI, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CONTADOR, Cláudio. *In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 49-53.

CPI DOS CORREIOS. *Para CPI, fundos de pensão são nova fonte de recursos do PT*, 9 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.noolhar.com/politica>>. Acesso em: 10 maio 2006.

CRUZ, Ney Hayashi da. Real forte leva remessa de lucro a recorde. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. B6, 20 jan. 2006.

DANTAS, Iuri. FMI aprova decisão e elogia política econômica de Lula. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. B4, 14 dez. 2005.

DELFIN NETO, Antônio. *In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 12-19.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

EDWARDS, Sebastian. SANTAELLA, Julio. Devaluation controversies in the developing countries: lessons from de Bretton Woods era. *In: EICHENGREEN, Barry, BORDO, Michael. A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago: University of Chicago Press, 1993, p. 405-455.

EICHENGREEN, Barry, *A globalização do capital*. Tradução de Sergio Blum. São Paulo: Ed. 34, 2000.

FAGUNDES, Carlos. *In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 39-48.

FALETTTO, Enzo. Los años 60 y el tema de la dependencia. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v.12, n. 33, p. 109-117, mai./ago. 1998.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio. *Superávits versus redução da dívida*, 7 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br>>. Acesso em: 9 mar. 2006. Não paginado.

FIORI, José Luis; TAVARES, Maria da Conceição. *(Des)ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FOLHA DE S. PAULO. País não renova com o FMI, mas mantém aperto. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. B3-B4, 29 mar. 2005.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Articles of Agreement*, Washington, 1944. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 22 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. *Report of Executive Directors and Summary of Proceedings*, First Annual Meeting of Board of Governors, Sept.27 to Oct. 3, 1946, Washington, DC: IMF, Nov. 1946.

\_\_\_\_\_. *Guidelines on Conditionality*, Washington, 2002a, disponível em <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 14 set. 2005.

\_\_\_\_\_. IMF Completes First Review of Stand-By Credit with Brazil, *News Brief* n. 2/128. Washington, 19 dez. 2002b.

\_\_\_\_\_. *Press Release* nº. 4/59, Washington, mar.,2004.

\_\_\_\_\_. *Condicionad del FMI*, Washington, 2005a. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 2 out. 2005.

\_\_\_\_\_. *Review Of Guidelines On Conditionality*, Washington, 2005b. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: 27 out. 2005.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. *A economia Latino-Americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

\_\_\_\_\_. *Não à recessão e ao desemprego*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. *A fantasia organizada*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. *Os ares do mundo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. 3. ed. rev. autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_. *Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*. v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. Repensando a dependência após o Plano Real. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 12, n. 33, p. 131-135, maio/ago. 1998.

GONÇALVES, Reinaldo, POMAR, Valter. *O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. Lula: aposta perdida. *Praia Vermelha: estudos e política e teoria social*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 9, p. 34-49, 2. sem/2003.

\_\_\_\_\_. *Macroeconomia de Lula*, 22 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br>>. Acesso em: 9 mar. 2006.

GOULD, Erica R. Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality. *International Organization*, v. 57, n. 3, p. 551-586, summer 2003.

GRIECO, Francisco de Assis. *A Supremacia Americana e a ALCA*. São Paulo: Aduaneiras, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a nova economia global*. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GUIMARÃES, Antônio Rocha. Dependência e subdesenvolvimento econômico brasileiro. *Cadernos do UNICEN*, Cuiabá, UNIC, v. 4, p. 53-68, 2000.

HAYEK, Friedrich. *The Road of Serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

HERMANN, Antônio. In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). *Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 26-29.

HIPPOLITO, Lucia. *Por dentro do governo Lula: anotações num diário de bordo*. São Paulo: Futura, 2005.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS AVANÇADAS (IPEA). *Boletim de conjuntura*, São Paulo, IPEA, n. 72, mar. 2006.

KALVAN, Fábio Ricardo. *O lugar da Nação: estudo de abordagem da Nação no Dual-estruturalismo de Celso Furtado e nos Estudos sobre a dependência de Fernando Henrique Cardoso*. 124 f. Dissertação.(Mestrado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2000.

KHAIR, Amir; et al. *Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento*. *Revista de Economia e Relações Internacionais*. São Paulo, FED-FAAP, v. 4, n. 7, p. 27-42, 2005.

LACERDA, Antônio. In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). *Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 30-38.

LESBAUPIN, Ivo. *Governo Lula: um balanço do primeiro ano*. *Praia Vermelha: estudos e política e teoria social*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 09, p. 10-33, 2. sem/2003.

LENAIN, Patrick. *O Fundo Monetário Internacional*. Tradução de Armando Braio. São Paulo: Manole, 2004.

LISBÔA, Euclides. Em pauta, a nova década perdida. *Diário Catarinense*. Florianópolis: 18 set. 2005, p. 20.

LUCAS, Michael. The international monetary fund's conditionality and the international covenant on economic, social and cultural rights: an attempt to define the relation. *Reveu Belge de droit international*, Bruxelles, v. XXV, p. 104-135, 1992.

MACHADO, Luis Toledo. A teoria da dependência na América Latina. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 13, n. 35, p. 199-215, jan./abr. 1999.

MALLAN, Pedro. A questão externa. In: Fórum Gazeta Mercantil (Org.). *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983, p. 69-102.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Natureza jurídica dos acordos stand-by com o FMI*. São Paulo: RT, 2005.

MEIRELLES, André Bezerra. Dependência e interdependência: variantes de uma “mesma” realidade. In: OLIVEIRA, Odete Maria; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs). *Relações internacionais, interdependência e sociedade global*. Ijuí: UNIJUI, 2003, p. 325-348.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa no direito*. São Paulo: Saraiva, 2003.

MIKESELL, Raymond. F. *Public International Lending for Development*. New York: Random House, 1966.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. 3. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1999.

MOURA, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 37-59.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Negociações com os bancos credores – a urgência na redefinição de objetivos. In: Fórum Gazeta Mercantil (Org.). *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983, p. 37-48.

\_\_\_\_\_. *Porque o Governo não muda a política de juros?*, 15 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br>>. Acesso em: 9 mar. 2006.

NÓBREGA, Maílson da. *In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 96-103.

OLIVEIRA, Gesner. Brasil – FMI: realidades e mitos. *Boletim de Diplomacia Econômica*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores n. 19, s.d.

OLIVEIRA, Odete Maria. *Relações internacionais: estudos de introdução*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

\_\_\_\_\_. *Teorias globais e suas revoluções: fragmentações do mundo*. v. III. Ijuí: UNIJUÍ, 2005.

PALOCCHI, Antônio. *Discurso do Ministro da Fazenda na recepção ao Diretor-gerente do FMI Rodrigo de Rato*, 10 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

PARDINI, Flávia. Saco sem fundo: divergentes em quase tudo, ortodoxos e heterodoxos entendem que o Brasil já não precisa do FMI. *Carta Capital*, São Paulo, p. 27-29, 23 fev. 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Programa de Governo 2002*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

PATU, Gustavo. Ortodoxia permanece após quitação da dívida. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, B4, 14 dez. 2005.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. Tradução de Amílcar D'Avila Mello. *In: OURIQUES, Nildo Domingues; RAMPINELLI, Waldir José (Orgs.). No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997, p. 15-38.

PEREIRA FILHO, Jorge. Sujeito a crise: país cresce mas continua vulnerável a choques externos. *Problemas Brasileiros*, n. 36, p. 16-19, nov./dez. 2004.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In: BIELSCHOWSKI, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 69-136.

REIS, José Guilherme dos. *In: TROSTER, Roberto Luis; SOLIMEO, Marcel (Edit.). Plano Real: pára ou continua?* São Paulo: Makron Books, 1997, p. 81-85.

REMMER, Karen. The politics of economic stabilization, IMF Stand-by programs in Latin America, 1954-1984. *Comparative Politics*, n. 19, p. 1-24, 1986.

RESENDE, André Lara. Crise Externa: avaliação do impasse neste momento. *In: Fórum Gazeta Mercantil (Org.). FMI x Brasil: a armadilha da recessão.* São Paulo: Gazeta Mercantil, 1983, p. 29-36.

RICUPERO, Rubens. *La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch.* *Revista de la CEPAL*, n. 84, p. 7-18, 2004.

RIVERO, Oswaldo de. *O mito do desenvolvimento: os países inviáveis no século XXI.* Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

ROTHBERG, Danilo. *O FMI sob ataque: recessão global e desigualdade entre as nações.* São Paulo: Unesp, 2005.

SABAI, Ernani Edvino. *O Fundo Monetário Internacional e o Brasil: uma abordagem das várias fases de seu relacionamento (entre 1945 e 2002).* 171 f. Dissertação. (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação do Curso de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, abr. 2003.

SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. *In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.* 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p.35-37.

SANDRONI, Paulo. *Traduzindo o economês: para entender a economia brasileira na época da globalização.* 2.ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista. As brumas da sociedade ou injunções da globalização. *In: OLIVEIRA, Odete Maria; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs.). Relações internacionais, interdependência e sociedade global.* Ijuí: UNIJUI, 2003, p. 629-679.

SANTOS, Theotônio dos. *A teoria da dependência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SARETTA, Fausto. Octávio Gouvêa de Bulhões. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n. 41., p. 111-125, jan./abr. 2001.

SCHLITZER, Giuseppe. *Il Fondo Monetario Internazionale: L'instituzione posta a guardia della stabilità monetaria e finanziaria internazionale*. Bologna: Mulino, 2000.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Da substituição de importações à substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Roberto Luiz. Carta de Intenções: parâmetro jurídico adequado à reforma estatal brasileira? *In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz (Coords.). O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 74-94.

SILVA SOARES, Guido Fernando. A interdependência dos Estados no campo da proteção internacional ao meio ambiente. *In: OLIVEIRA, Odete Maria; DAL RI JÚNIOR, Arno (Orgs). Relações internacionais, interdependência e sociedade global*. Ijuí: UNIJUI, 2003, p. 599-627.

SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 12, n. 33, p. 119-130, maio/ago. 1998.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *As marcas da ruína neoliberal sobre a reforma social*. Porto Alegre: Fórum Social Mundial III, janeiro de 2003. Não paginado.

SOROS, George. *A crise do capitalismo: as ameaças aos valores democráticos; as soluções para o capitalismo global*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

\_\_\_\_\_. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In: BIELSCHOWSKI, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 217-237.

TELO, António José. *Do tratado de Tordesilhas à Guerra Fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: FURB, 1996.

THERBORN, Göran. Pós-neoliberalismo: a história não terminou. *In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 181-184.

VAUBEL, Roland. A public choice approach to international organization. *Public Choice*, n. 51, p. 39-57, 1986.

VREELAND, James Raymond. *The IMF and economic development*. UK, Cambridge: University Press, 2003.

WILLIAMSON, John. *A Economia Aberta e a Economia Mundial: um texto de economia internacional*. São Paulo: Campus, 1986.

ZEBRAL FILHO, Silvério T. Baeta. Notas acerca das políticas subjacentes do programas de ajustamento apoiados pelo FMI: desafios, racionalidade e críticas. *In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz (Coords.). O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI*. São Paulo: RT, 2003, p. 209-266.

## **ANEXOS**

## ANEXO A – Síntese dos elementos analíticos que compõem o pensamento da CEPAL

Elementos permanentes		Análise histórico-estruturalista		
PERÍODOS E TEMAS	Inserção internacional (centro-periferia e vulnerabilidade externa)	Condições estruturais internas (econômicas e sociais) do crescimento/progresso técnico e do emprego/distribuição de renda	Ação estatal	
1948-60 (industrialização)	Deterioração dos termos de intercâmbio; desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos; integração regional	Processo de industrialização substitutiva; tendências perversas causadas por especialização e heterogeneidade estrutural: inflação estrutural e desemprego	Conduzir deliberadamente a industrialização	
1960 (reformas)	Dependência; integração regional; política internacional de redução da vulnerabilidade na periferia; viés anti-exportação industrial	Reforma agrária e distribuição de renda como requisito para a redinamização da economia; heterogeneidade estrutural; dependência	Reformar para viabilizar o desenvolvimento	
1970 (estilos de crescimento)	Dependência; endividamento perigoso; insuficiência exportadora	Estilos de crescimento, estrutura produtiva e distributiva e estruturas de poder; industrialização combinando mercado interno e esforço exportador	Viabilizar estilo que leve à homogeneidade social; fortalecer exportações industriais	
1980 (dívida)	Asfixia financeira	Ajuste com crescimento; oposição aos choques do ajuste, necessidade de políticas de renda e eventual conveniência de choques de estabilização; custo social do ajuste	Renegociar a dívida para ajustar o crescimento	
1990-1998 (transformação profunda com equidade)	Especialização exportadora ineficaz e vulnerabilidade aos movimentos de capitais	Dificuldades para uma transformação produtiva eficaz e para reduzir o “hiato da equidade”	Implementar políticas de fortalecimento da transformação produtiva com equidade	

FONTE: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: \_\_\_\_ (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000, p 19.

## ANEXO B – Brasil: histórico do relacionamento com o FMI, 1944-2005

<b>Data</b>	<b>Etapas históricas do relacionamento</b>	<b>Ministro da Fazenda</b>
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 (EUA)	Oswaldo Aranha
1955	Relatório do FMI recomenda reforma cambial	Eugênio Gudin
1957	Apoio do FMI à reforma tarifária brasileira	José Maria Alckmin
1959	Juscelino Kubitschek rompe com o FMI por razões políticas	Lucas Lopes
1961	Renúncia de Jânio Quadros interrompe acordo	Clemente Mariani
1965-72	Sucessivos acordos <i>Stand-by</i> ; relacionamento não politizado	G. Bulhões/Delfim Neto
1967	Reuniões do FMI-BIRD no Rio de Janeiro; criação do DES	Delfim Neto
1971	Fim do sistema de Bretton Woods; flutuação de moedas	Delfim Neto
1974-79	Crises do petróleo; vários empréstimos bancários comerciais	M. H. Simonsen
1982	Crise da dívida externa na América Latina; programas de ajustes	Delfim Neto (*)
1984	Suspensão do acordo por não cumprimento de metas	Delfim Neto (*)
1987	Moratória dos pagamentos externos; suspensão de créditos	Dílson Funaro
1991-92	Tentativas não exitosas de acordo; afastamento político	Zélia Cardoso de Mello
1992	Retomada dos contatos, mas inexistência de acordos	Marcílio M. Moreira
1993-96	Relacionamento discreto, quase distante, mas sem politização	FHC – Pedro Malan
1997-99	Entendimentos ativos em torno de um ajuste fiscal; acordos	Pedro S. Malan
1999	Crise cambial, ajustes mediante acordos com o FMI	Pedro S. Malan
2001	Crise de energia, sucessivas desvalorizações da moeda – acordos	Pedro S. Malan
2002	Processo eleitoral e a possibilidade de nova crise – acordo	Pedro S. Malan
2003-05	Relacionamento estreito com o Fundo – reformas estruturais	Antônio Palocci Filho
03-2005	Não renovação do acordo com o FMI	Antônio Palocci Filho
12-2005	Pagamento antecipado do montante devido ao Fundo	Antônio Palocci Filho

Fonte: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os primeiros anos do século XXI**. O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 227.

De 1999 a 2005, os dados foram complementados por pesquisas da autora.

## **ANEXO C – Cartas de Intenções assinadas pelo Brasil com o FMI, sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva – 2003/2005**

### **SEGUNDA REVISÃO**

Brasília, 28 de fevereiro de 2003

Prezado Sr. Köhler:

1. Tendo assumido há dois meses, o atual governo já começou a cumprir seu compromisso de reforçar a estabilidade macroeconômica, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições sociais. Dado que a realização de nossos objetivos tomará tempo e envolverá um esforço político abrangendo muitas direções, a principal tarefa agora consiste em aumentar a confiança nas políticas econômicas e atender às necessidades sociais mais urgentes. Esta carta descreve as prioridades de política econômica mais imediatas do governo.

#### **Arcabouço Macroeconômico**

2. Em 2002, o Brasil enfrentou um forte choque econômico decorrente da deterioração do ambiente internacional, bem como das dúvidas, por parte do mercado, acerca das condições da economia brasileira. A economia respondeu a essas pressões com um forte ajuste da conta corrente do balanço de pagamentos, equivalente a 3% do PIB, mediante significativa melhora da balança comercial, como resultado da rápida resposta do setor privado às mudanças macroeconômicas. As exportações cresceram 8% em volume, mais do que compensando a deterioração dos termos de troca, enquanto o setor financeiro provou sua robustez diante de condições adversas. Sublinhe-se que o ajuste do balanço de pagamentos deu-se sem recessão: estima-se que o PIB tenha crescido 1,5% e o emprego cerca de 2%. Por outro lado, a brusca depreciação do Real resultou em um surto inflacionário no final de 2002, com efeitos que têm se estendido em 2003.
3. A Tabela 1 apresenta de forma resumida as variáveis macroeconômicas chave que respaldam o programa. A firmeza das políticas adotadas até agora e a agenda de mudanças estruturais assinalada pelo governo não apenas ajudarão o Brasil a crescer, como tornarão mais perceptível a menor vulnerabilidade econômica brasileira. Isto é importante, porque, apesar dos sinais de melhora na percepção pelos mercados, o ambiente mundial continua frágil. Em particular, a perspectiva de uma guerra no Iraque está enfraquecendo as expectativas de crescimento mundial, além de estar agravando a aversão ao risco, por parte dos investidores, causada pelo estouro da bolha no valor dos ativos e pela onda de problemas de governança empresarial ocorridos nos países desenvolvidos.

#### **Políticas Macroeconômicas**

4. O resultado fiscal em 2002 superou mais uma vez as metas do programa, registrando um superávit primário para o setor público consolidado de mais de 3,9% do PIB, com a dívida líquida do setor público somando o equivalente a 56% do PIB aos preços do

final do ano. Depois de analisar as perspectivas de sustentabilidade da dívida pública, o governo resolveu reforçar a política fiscal, propondo-se a alcançar um superávit primário de 4,25% do PIB em 2003, ou seja ½ ponto percentual do PIB acima da meta anterior. Um decreto de programação orçamentária e financeira já foi publicado, com o estabelecimento de limites para a despesa discricionária dos órgãos em conformidade com o novo superávit. Os governos subnacionais e as empresas públicas federais deverão também contribuir para o ajuste, em linha com a tendência projetada para suas receitas e, no caso das empresas públicas, novas práticas administrativas. Do nosso ponto de vista, deu-se um grande passo na direção de reforçar substancialmente as finanças públicas e consideramos robusto o superávit primário adotado. Conseqüentemente, os critérios de desempenho para o resultado primário do setor público consolidado, os tetos de valores indicativos da dívida pública para o resto do programa, bem como os mecanismos para reavaliação das metas do superávit primário, estão ajustados conforme proposto na Tabela A anexa. Dito isto, a trajetória da dívida e as metas fiscais continuam sob nossa contínua avaliação. O governo tem o compromisso de gerar, no médio prazo, superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB. Com este objetivo, metas fiscais para 2004-06 serão submetidas ao Congresso, em abril, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004. Para diminuir ainda mais a vulnerabilidade na área fiscal, pretende-se, adicionalmente, e de acordo com as condições de mercado, alongar o prazo da dívida, reduzir a exposição à taxa de câmbio e aumentar a participação dos instrumentos prefixados. Este processo já foi retomado em janeiro, com a duplicação do prazo médio da dívida colocada por leilão, além do declínio na proporção da dívida indexada ao dólar.

5. O novo governo confirmou seu compromisso com os regimes de câmbio flutuante e de metas de inflação. Dentro deste arcabouço, e em seguida à subida da inflação provocada pela desvalorização cambial, o Banco Central do Brasil publicou uma carta aberta descrevendo as causas da ultrapassagem da meta para 2002, as perspectivas para 2003, e os objetivos a serem seguidos este ano. O Banco Central também está enviando uma carta para o Fundo Monetário Internacional, em decorrência do fato de a inflação, ao final de 2002, ter superado o teto do programa. A política monetária tem-se mantido em estado de alerta. O Banco Central respondeu ao surto de inflação com um aumento dos depósitos compulsórios dos bancos e um aumento cumulativo da taxa de juros de 8,5 pontos percentuais desde outubro último, de modo a evitar que o choque decorrente da desvalorização cambial se propagasse ou perpetuasse. O objetivo é levar a inflação a uma trajetória declinante e consistente com a meta operacional adotada. Dada a inflação já acumulada e o alto custo de alcançar as metas previstas ainda neste ano, decidiu-se atingir estas metas de aproximadamente 4% de inflação anual em um período mais longo, estabelecendo-se uma meta operacional de 8,5% para o final de 2003. Em consonância com tal procedimento, a banda para consulta referente ao final de março, junho e setembro foi modificada conforme proposto na Tabela A. A meta operacional é consistente com uma queda na inflação, ainda que a taxa sobre 12 meses durante o período do programa deva permanecer alta por conta da herança do último trimestre de 2002. O Banco Central manterá a condução da política monetária voltada para o futuro, com base nas projeções de inflação, além de continuar agindo de forma rápida para atingir a meta operacional.

## **Políticas Estruturais**

6. O fortalecimento das bases da economia exigirá profundas mudanças estruturais. Apesar de ainda estarmos no processo de formular medidas específicas, já estabelecemos objetivos claros para 2003, conforme descrito a seguir. O governo já começou inclusive a construir um amplo consenso em torno da necessidade das mudanças. Neste contexto, um grande passo à frente foi o acordo obtido com os governadores dos 26 estados e do Distrito Federal com respeito aos princípios a serem seguidos pelas reformas da Previdência e Tributária, conforme descrito na Carta de Brasília, de 22 de fevereiro último.
7. Um problema fundamental que o país terá de enfrentar no futuro próximo diz respeito às pensões do setor público. O governo deseja aumentar a equidade do sistema previdenciário, além de reforçar as condições de sustentabilidade de longo prazo das bases financeiras do sistema de previdência do setor público, como identificado na Carta de Brasília. Com este propósito, estão sendo examinadas diversas opções, incluindo o aumento da idade para a aposentadoria, a elevação no número de anos de contribuição que dá direito a uma aposentadoria, assim como uma revisão das regras que regem as pensões. Uma proposta de reforma desenhada de forma a reduzir o déficit da previdência do setor público ao longo do tempo será enviada ao Congresso até a metade do ano. A reforma visará corrigir os efeitos regressivos na distribuição da renda do atual sistema, além de melhorar as condições financeiras da previdência do setor público já no médio prazo. Na hipótese de se verificarem custos de transição, as reformas serão conduzidas de modo a garantir a consistência com os objetivos fiscais para os próximos anos. A votação do Projeto de Lei Complementar regulando a aposentadoria complementar para o setor público (PL9) continua entra as prioridades do governo e fará parte das reformas da previdência (Tabela B).
8. Para melhorar a estrutura tributária, o governo está desenvolvendo um programa de reformas focado na redução da regressividade, do viés anti-exportações, da proporção de receitas vinculadas, da guerra fiscal entre estados, dos custos de arrecadação e da sonegação tributária. A reforma deverá ser neutra em termos de carga tributária, mantendo as receitas de todos os níveis de governo, ao mesmo tempo em que aumente a eficiência econômica. Desta forma, a reforma tributária será um complemento importante para a reforma previdenciária, contribuindo para mudar o panorama fiscal do país. O governo também está atento para a necessidade de compensar qualquer redução na receita tributária decorrente da projetada redução da alíquota da CPMF, bem como para os efeitos sobre a vinculação das receitas do projetado fim da DRU. Uma proposta de reforma tributária, consistente com a Carta de Brasília e tratando das questões relacionadas à CPMF e a DRU, será submetida ao Congresso até o final de junho. Conseqüentemente, a Tabela B estabelece um novo parâmetro correspondente à reforma tributária, eliminando o parâmetro estrutural anteriormente estabelecido para fins de março acerca da CPMF e da DRU.
9. Pretendemos seguir uma agenda adicional de mudanças estruturais em outras áreas. Primeiro, o governo vai procurar garantir uma aprovação rápida pelo Congresso da PEC que facilitará a regulação do setor financeiro — um passo necessário para a passagem da desejada lei que formalizará a autonomia operacional e a responsabilização do Banco Central. Segundo, o governo continuará em seus esforços para que se realizem progressos na venda dos quatro bancos federalizados, como refletido no parâmetro estrutural proposto agora para final de junho. Terceiro, para diminuir o spread bancário e aumentar a disponibilidade de crédito para o investimento, o governo tem a intenção de que uma nova lei de falências seja votada. Esta lei terá como objetivos ajudar a preservar o funcionamento das empresas em

dificuldades, cuja sobrevivência seja viável, enquanto sua propriedade é transferida, além de melhorar a definição na ordem de prioridade dos credores da massa falida.

### **Políticas sociais e crescimento**

10. A retomada do crescimento, em conjunto com uma melhor distribuição da renda, constituem o principal objetivo do novo governo. Destarte, além das medidas descritas acima, o governo planeja tomar medidas para aumentar a competitividade do país e melhorar o ambiente para o crescimento de longo prazo. Com este propósito, o governo pretende, entre outras ações, trabalhar com os parceiros comerciais para que as barreiras ao comércio sejam reduzidas. O governo também está trabalhando para aumentar a oferta de crédito para as pequenas e médias empresas, inclusive por parte de instituições privadas e cooperativas de créditos sujeitas a critérios prudenciais e de transparência. Neste sentido, o governo já publicou uma medida provisória permitindo que mais de 2 milhões de empresas inscritas no SIMPLES possam ter acesso aos recursos de cooperativas de crédito.
11. A redução das enormes desigualdades na distribuição de renda no Brasil é um elemento central da política do governo. Ainda que o crescimento econômico possa ajudar na eliminação da pobreza extrema, não será suficiente para que se alcance este objetivo. Assim, o governo está desenvolvendo o programa da Fome Zero, sob o comando de um ministério dedicado a esta tarefa. O Fome Zero é um importante primeiro passo, mas o governo irá também delinear, nos próximos meses, uma reforma mais abrangente dos programas de transferências e uma rede de proteção social. Para coordenar este programa social, o governo criou o Ministério de Assistência e Promoção Social, o qual irá avaliar os programas já existentes e procurar formas para integrá-los de modo a evitar duplicidades e focar os benefícios na população mais pobre. Estas reformas permitirão que todos os brasileiros participem mais efetivamente da riqueza nacional e do potencial do país.
12. Temos a expectativa de que a implementação deste programa garantirá um ambiente econômico estável, com um crescimento sustentável e justo, que ao longo do tempo resultará em diminuição da pobreza e melhora nos indicadores sociais e de capital humano. Como sempre, o governo continua pronto a adotar medidas adicionais para garantir a consecução dos objetivos estabelecidos. Também estaremos mantendo uma política de diálogo estreito com o Fundo Monetário Internacional.

Cordialmente

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Henrique de Campos Meirelles  
Presidente do Banco Central do

Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à segunda revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 28 fev. 2003b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## TERCEIRA REVISÃO

Brasília, 28 de maio de 2003.

Senhor Diretor-Gerente:

1. O Governo tem avançado rapidamente no cumprimento de sua agenda para a recuperação econômica e implantação de reformas. Depois de um importante esforço para a construção de consensos, uma proposta ambiciosa de reforma tributária e previdenciária foi enviada ao Congresso antes do previsto. A política fiscal tem se concentrado na redução da dívida pública: a Lei de Diretrizes Orçamentária, enviada ao Congresso, aumenta a meta de superávit primário de médio prazo para 4,25 por cento do PIB. Além disso, a emenda constitucional que facilita a regulação do setor financeiro – um passo necessário à formalização da autonomia operacional do Banco Central O foi aprovada.
2. As políticas macroeconômicas de curto-prazo permanecem prudentes. O resultado fiscal está sendo substancialmente superior às metas e a política monetária está firmemente voltada ao combate do surto inflacionário decorrente da desvalorização da moeda no ano passado. O crescimento tem permanecido positivo e as perspectivas de médio prazo tornaram-se mais promissoras.
3. Nossos esforços contribuíram para um fortalecimento do real, queda acentuada do risco-país e redução das pressões inflacionárias. A taxa de rolagem da dívida interna está acima de 100 por cento, os juros têm declinado e a estrutura geral dos passivos governamentais melhorou. Além disso, no mês passado, o governo foi capaz de retornar ao mercado internacional de capitais por meio de uma muito bem-sucedida emissão de títulos que incluem cláusulas de ação coletiva.
4. Todos os critérios de desempenho desta revisão foram cumpridos e houve avanços nas discussões voltadas para a votação de uma nova Lei de Falências no Congresso ainda este ano. Os parâmetros estruturais do final de junho, relativo ao envio das reformas tributária e previdenciária ao Congresso, foram atingidos antes do prazo. As perspectivas econômicas permaneceram, de um modo geral, inalteradas e estamos confiantes em relação ao cumprimento dos critérios de desempenho do programa.
5. Também estamos comprometidos em estender os progressos alcançados na redução da vulnerabilidade da economia a choques externos. O governo propõe o estabelecimento de um novo parâmetro estrutural para o final de setembro, o qual irá fortalecer o mercado de títulos da dívida interna, aumentar a liquidez do mercado secundário e diversificar a base de investidores. Mais precisamente, ele consiste no início das operações de um novo sistema de operadores primários e secundários, e do desenvolvimento das vendas de títulos públicos na Internet por meio do programa Tesouro Direto.
6. O programa do governo irá consolidar os avanços econômicos que já foram observados nos primeiros meses desta administração. Acreditamos que a crescente estabilidade econômica trará ganhos tangíveis para o bem-estar dos brasileiros, especialmente os mais necessitados. Continuaremos a manter estreito diálogo com o FMI e estamos dispostos a adotar medidas adicionais, conforme necessário, para atingir estes objetivos.

Atenciosamente,

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Brasil

Henrique de Campos Meirelles  
Presidente do Banco Central do

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à terceira revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 28 maio 2003c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## QUARTA REVISÃO

Brasília, 20 de agosto de 2003.

Caro Sr. Köhler:

1. Desde a última revisão do programa, o Brasil continuou a fazer importantes avanços em diversas áreas. Indicadores da evolução da inflação e de suas expectativas estão convergindo para as metas do governo, permitindo relaxar a política monetária. Em consequência do esforço do governo, a economia claramente superou as dificuldades iniciais e esperamos a retomada do crescimento em bases sólidas. O setor externo continua a ter um bom desempenho, com crescente diversificação de mercados e produtos, apesar de um ambiente internacional volátil.
2. A agenda de reformas estruturais do governo avança com vigor no Congresso. A reforma da previdência foi votada em primeiro turno no dia 6 de agosto, tendo havido avanços nas discussões da reforma tributária. Também se verificou progresso na votação da Lei de Falências, estando previsto para breve a votação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados. A política fiscal está de acordo com o estabelecido e a proporção da dívida vencendo em 12 meses continua a cair, assim como o custo da dívida interna. A redução da vulnerabilidade da economia também permitiu o Banco Central diminuir a exposição cambial da dívida pública referenciada em moeda estrangeira (*swaps*).
3. No dia 25 de junho, o Conselho Monetário Nacional estabeleceu a meta de inflação para 2004 em 5,5% (mantendo a meta operacional adotada pelo Banco Central em janeiro) e estabeleceu a meta para 2005 em 4,5%. Apesar de ambas as metas comportarem uma banda de  $\pm 2,5$  por cento, a política monetária estará visando firmemente o valor central dessas bandas. A confirmação da meta de 2004 reforça o papel da política monetária em prover um ambiente de estabilidade que facilite as decisões econômicas, ao mesmo tempo em que evita um custo excessivo em termos de produto que uma desinflação mais rápida traria.
4. A legislação para os fundos de previdência complementar do setor público foi incorporada na própria reforma da previdência. Prevemos que a reforma estará concluída no final do ano, quando encaminharemos a legislação para a criação dos referidos fundos dos servidores civis, como estipulado no parâmetro estrutural acordado no começo deste ano. Acreditamos, portanto, que esse parâmetro não é mais necessário.
5. Apesar de sua importância, a venda dos bancos federalizados avançou mais lentamente do que o previsto, em função, principalmente, de questões legais. Contudo, temos expectativa de um avanço significativo deste tema até o final do ano, com a conclusão de nova rodada de avaliações para a determinação do preço mínimo de venda e por isso propomos atualizar o parâmetro para o fim de setembro.
6. Como de hábito, continuaremos a manter uma relação próxima de diálogo com o Fundo e, se necessário, estaremos prontos a tomar eventuais medidas adicionais para alcançar os objetivos do programa.

Cordialmente

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda do Brasil

Henrique de Campos Meirelles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à quarta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 20 ago. 2003d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## QUINTA REVISÃO

Brasília, 21 de novembro de 2003.

Caro Sr. Köhler:

1. Ao nos aproximarmos do fim do primeiro ano de governo, está claro que muitos progressos foram feitos. A agenda de reformas do governo tem progredido com rapidez no Congresso: as reformas Tributária e da Previdência, assim como a Lei de Recuperação das Empresas (Lei de Falências) foram aprovadas na Câmara de Deputados e estão no momento em tramitação no Senado. Além disso, os programas de assistência social foram aperfeiçoados para aumentar o apoio às famílias mais carentes, com a introdução dos programas Fome Zero e Bolsa Família. A política macroeconômica continua firme, como evidenciado pelo cumprimento da meta de superávit primário e pela rápida convergência da inflação e das expectativas inflacionárias para as metas oficiais. Com respeito ao programa com o Fundo, todos os critérios de desempenho e parâmetros estruturais referentes à quinta revisão do programa foram observados e, portanto, propomos sua conclusão.
2. Os benefícios da sólida política do governo têm se manifestado de diversas maneiras. Após a desaceleração da economia no primeiro semestre do ano, já há sinais de recuperação do crescimento. O emprego tem aumentado – ainda que a taxas abaixo do desejado. Ademais, o balanço de pagamentos tem se fortalecido: o resultado em conta corrente provavelmente será ligeiramente superavitário e a qualidade dos fluxos de capital tem melhorado continuamente ao longo do ano. O impacto das políticas de governo tem se refletido também no comportamento das variáveis financeiras do mercado, com o fortalecimento do Real e os prêmios dos títulos se reduzido para o menor nível em cinco anos. Além disso, o custo do serviço da dívida pública tem diminuído, os prazos de emissão aumentado, e a composição melhorado.
3. Apesar do que já foi alcançado, uma importante agenda de reformas continua à nossa frente. Em particular, para consolidar as realizações do governo e melhorar o bem estar da população mais pobre, é fundamental que o Brasil convirja para uma trajetória de crescimento sustentável e equitativo. Nesse contexto, o governo acredita ser de interesse do País que a relação de trabalho com o Fundo seja mantida de maneira estreita e cooperativa. Sendo assim, propomos que o atual acordo de *Stand-by* seja estendido por 15 meses, de forma a cobrir todo o ano de 2004, com aumento do acesso às parcelas de crédito no montante de DES 4.554 milhões (equivalentes a 150% da quota do Brasil no Fundo). Somados aos recursos disponíveis após a conclusão desta revisão, o total de recursos disponíveis até o fim do acordo subiria para 335% da quota. Deve-se enfatizar, no entanto, que o Brasil não pretende sacar esses recursos, e que essa extensão do Acordo é parte de uma estratégia para o Brasil prescindir de novos programas de apoio do Fundo. A extensão proposta visa prover um seguro contra o impacto de uma eventual deterioração do cenário internacional. Além disso, para suavizar a programação de amortização junto ao Fundo, propomos uma extensão de parte das expectativas de desembolso, modificando os primeiros DES 4 bilhões de desembolsos da base de expectativas para a de obrigações em 2005 e 2006. Essa medida também ajudará a proteger o país contra possíveis choques externos. As metas equitativas do programa e os parâmetros estruturais para o período de extensão do Acordo estão listadas nos quadros A e B.

### **Cenário Macroeconômico**

4. Os efeitos da crise do ano passado se prolongaram por 2003, influenciando a atividade econômica em boa parte do ano. Assim, o crescimento real do PIB em 2003 deve ser em torno de  $\frac{1}{2}$  por cento apenas. As recentes quedas dos juros reais, a melhoria estrutural do balanço de pagamentos e o maior acesso do setor privado ao mercado de capitais, por outro lado, já estão abrindo caminho para uma sólida recuperação econômica em 2004. Como consequência, prevemos um crescimento de 3,5% do PIB no próximo ano, impulsionado por uma forte demanda doméstica. Com a recuperação da economia é esperada um leve deterioração do resultado em conta corrente, que, em vista da melhora estrutural que vem ocorrendo nos últimos 18 meses, deverá resultar em um déficit em conta corrente baixo para os padrões históricos. A conta capital deve continuar se normalizando, em parte pela recuperação dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos. As reservas internacionais líquidas devem aumentar, com o Tesouro Nacional honrando parte do serviço da dívida externa por meio de compras de divisas no mercado de câmbio. A inflação deve convergir ao longo do ano para o ponto central da meta de 2004. A tabela 1 apresenta as principais variáveis macroeconômicas previstas no programa.

### **Mantendo a disciplina macroeconômica**

5. A manutenção das políticas fiscal e monetária sólida está no âmago do programa econômico do governo para 2004. Manter a inflação baixa e continuar reduzindo a relação dívida/PIB é essencial para continuar recuperando a confiança e assegurar um ambiente no qual os agentes econômicos possam tomar decisões de investimento de longo prazo. Assim, políticas macroeconômicas sólidas continuam sendo um ingrediente essencial na nossa estratégia de crescimento econômico.
6. O desempenho fiscal esse ano tem superado as metas do programa, com o superávit primário acumulado atingido 5,1% do PIB ao fim de setembro. O resultado fiscal expressivo desse ano contribuiu para a estabilização da dívida/PIB (valorizado) em 57,7% ao fim de setembro. O orçamento para 2004, baseado no superávit primário de 4,25% do PIB, foi enviado ao Congresso, reafirmando o compromisso do governo com uma política fiscal prudente e a contínua redução da dívida pública. Os critérios de desempenho fiscal do programa estão descritos no Quadro A. Como é comum na maioria dos sistemas orçamentários, a meta nominal de fim de ano cria incentivos perversos, propomos que qualquer montante que exceder a meta fiscal seja transposto para 2004, para que seja utilizado para atender a gastos sociais prioritários adicionados (vide parágrafo 17).
7. A política monetária continuará a ser orientada para alcançar as metas de inflação. Ao longo do último ano, o Banco Central (BCB) respondeu de forma vigorosa aos riscos inflacionários decorrentes da expressiva depreciação do real observada em 2002. Em consequência, tanto a inflação, quanto a expectativa de inflação, têm caído, permitindo que o Banco Central haja iniciado um processo cauteloso de relaxamento da política monetária. O BCB continuará a determinar a política monetária olhando para frente, com vistas a cumprir a meta de inflação estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. Em vista da convergência da inflação para as metas do governo, espera-se que haja espaço para que se continue a relaxar a política monetária. No Quadro A, estão descritas as bandas em volta da trajetória da inflação em 2004 propostas para o programa, as quais são consistentes com a meta oficial de inflação para o final do ano em 5,5% ou mais ou menos 2,5 pontos percentuais.

### **Criando um ambiente para o desenvolvimento**

8. Um crescimento econômico sólido e socialmente justo é a prioridade da agenda econômica do governo. Trazer o país para uma trajetória de crescimento compatível com o considerável potencial brasileiro, no entanto, irá requerer uma série de ações, tais como: melhorar a qualidade da despesa orçamentária, melhorar e flexibilizar a alocação dos recursos públicos, assim como permitir a retomada do investimento público; aumentar a intermediação financeira e diminuir o custo do crédito para estimular o financiamento do investimento privado; e melhorar o ambiente empresarial regulatório, a fim de diminuir os entraves burocráticos ao crescimento. Ao mesmo tempo, para proporcionar maior apoio aos mais pobres, o governo continuará seus esforços no sentido de redirecionar recursos para projetos de maior retorno social. Adicionalmente, o governo vai trabalhar para garantir a implementação das reformas tributária e previdenciária, reduzir as vulnerabilidades associadas à estrutura da dívida pública e melhorar o acesso aos serviços sociais essenciais.
9. **Flexibilidade orçamentária e investimento.** Como consequência de anos de inflação e frágil disciplina fiscal, menos de 15% das despesas primárias são alocadas de forma discricionária pelo governo, criando uma rigidez orçamentária que muitas vezes inibe de maneira significativa uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. O resultado dessa rigidez é que uma parcela pequena do orçamento tem que suportar a maior parte de qualquer ajuste fiscal, implicando muitas vezes em cortes nos gastos mais produtivos e com capacidade de estimular o crescimento. Além disso, o excesso de vinculação tende a tornar a política fiscal pró-cíclica e a diminuir o escrutínio da qualidade das despesas vinculadas. Adicionalmente, ainda há muito pouca avaliação quanto à efetividade das despesas públicas, com indicadores de desempenho das metas finalísticas frequentemente falhos em focar suficientemente nos resultados. O governo vem se empenhando em resolver esses assuntos e planeja preparar um estudo sobre as implicações das vinculações setoriais, em particular à luz da intenção de introduzir o ajuste fiscal e melhorar a qualidade do gasto público.
10. O Plano Plurianual (PPA) apresentado em agosto, prevê que uma importante fração do investimento em infra-estrutura seja conduzida pelo setor privado. Isso permitirá alavancar os recursos do governo, aumentando o investimento em infra-estrutura impulsionadora do crescimento econômico, com a manutenção da disciplina fiscal. Com esse objetivo, o governo está estruturando um programa fiscalmente responsável de parceria público-privadas, em que todos os compromissos assumidos serão divulgados ao público tempestivamente e sejam consistentes com a sustentabilidade fiscal de médio prazo. Todas as despesas financeiras serão apresentadas no orçamento. O marco legal de apoio a essa nova abordagem já foi submetido à consulta pública e deverá ser votado a tempo de se tornar operacional em 2004. O recém regulamentado Programa de Incentivo à Implementação de Programas de Interesse Social – PIPS deverá contribuir para o desenvolvimento dessas parcerias tanto no setor de habitação quanto no de infra-estrutura.
11. **Intermediação financeira e o custo do crédito.** Um sistema de intermediação financeira sólido e eficiente é essencial para canalizar a poupança privada para o setor produtivo privado. O relaxamento das condições monetárias já tem se traduzido em *spreads* bancários menores, mas aprimorar a intermediação e continuar baixando esses custos irá requerer reformas adicionais. Por exemplo, os elevados depósitos compulsórios contribuem, em parte, para que os *spreads* bancários sejam estruturalmente altos. No entanto, o papel dos depósitos compulsórios em geral é complexo e qualquer modificação nessa área requererá estudos cuidadosos. Para

esclarecer esse assunto, o BCB deverá preparar, por volta do meio do ano, uma nota para avaliar as precondições para a redução dos depósitos compulsórios no médio prazo. A aprovação da Lei de Falências também representa um importante passo para melhorar o desenvolvimento do mercado de crédito. A aprovação da Lei será seguida por uma campanha de treinamento e educação com vistas a facilitar sua implementação.

12. Diversas outras medidas estão em andamento ou sendo preparadas para melhorar a intermediação financeira e reduzir os custos de crédito. Primeiro, o processo de privatização dos bancos federalizados foi retomado, com uma nova rodada de avaliação para a definição do preço mínimo de venda de um dos bancos. Segundo, até junho de 2004, o governo irá implementar o sistema desenvolvido pelo Banco Central para análise de crédito (Cadastro Positivo), para promover melhores condições de risco de crédito por parte do empréstador e estimular a concorrência, ao facilitar que um tomador possa procurar novos financiadores. Terceiro, para melhorar o funcionamento do mercado de crédito ao consumidor, os trabalhadores poderão permitir que os bancos descontem uma parcela de seus salários a receber, a título de pagamento de seus empréstimos; até março de 2004 esse mecanismo deverá ser estendido para incluir os aposentados do sistema público de previdência. Ao reduzir o risco dos empréstimos pessoais, essas medidas deverão aumentar significativamente a oferta e reduzir o prêmio desses empréstimos. Quarto, em linha com a emenda do art. 192 da Constituição aprovada em 2003, o governo continua empenhado em que seja aprovada uma lei para aumentar a prestação de contas e dar autonomia operacional para o BCB, assim que haja espaço na agenda do Congresso. Ao fortalecer a credibilidade do regime de metas de inflação, a aprovação da nova lei para o Banco Central também contribuirá para diminuir o custo do crédito. Finalmente, o governo está empenhado em promover o funcionamento do mercado de capitais, dando clareza regulatória ao mecanismo de *private equity* e simplificando os requisitos para emissão de debêntures por empresas de médio porte. Ao abrir novas fontes de financiamento às empresas de médio porte, essa medida irá também estimular os fluxos de crédito e reduzir os custos de financiamento do setor produtivo.
13. **O ambiente para o desenvolvimento da atividade econômica.** Uma das prioridades do governo é promover a melhoria do ambiente regulatório. Nessa área, algumas ações já estão sendo implementadas e outras medidas importantes já foram anunciadas. Primeiro, um documento sobre o papel das agências regulatórias foi publicado em conexão com o envio para audiência pública de legislação nessa área. Segundo, um novo marco regulatório para o setor elétrico deverá ser concluído até o final do ano, com o objetivo de aumentar o investimento privado nesse importante setor e promover a modicidade tarifária. Terceiro, estão em curso mudanças no setor de transporte terrestre, especialmente medidas para promover novas concessões rodoviárias e estimular o investimento em ferrovias. Essas ações ajudarão a reduzir o custo do transporte, notório fator de inibição do investimento no Brasil.
14. Além desses passos, o governo desenvolveu e apresentou medidas para diminuir os efeitos geradores de distorções dos tributos na atividade econômica, sem prejuízo da responsabilidade fiscal. A ampla reforma tributária, atualmente em debate no Congresso, auxiliará na redução daquelas distorções associadas ao sistema tributário. O governo também propôs acabar com a cumulatividade da COFINS, transformando-a em tributo do tipo sobre o valor adicionado. Ademais, o governo irá reduzir o impacto sobre a CPMF nas realocações de carteira de investimentos, ampliando a gama de movimentações livres de taxaço. O governo também reduzirá o peso do IPI sobre os bens de capital. Finalmente, a redução de entraves burocráticos para a abertura e

fechamento de firmas e agilização dos procedimentos aduaneiros deverão gerar ganhos de eficiência expressivos. Com esse fim, o governo identificará medidas para diminuir as barreiras burocráticas que inibem a abertura de novos negócios e distorcem os incentivos de exportação e importação. Essas medidas deverão começar a ser implementadas em 2004, em especial aquelas relativas ao tempo e requisitos necessários à abertura de novas firmas e à criação do ambiente apropriado ao comércio internacional, incluindo as empresas de pequeno porte.

15. **Composição da dívida pública.** A melhoria do ambiente econômico e o agressivo esforço para reduzir a rolagem da dívida interna atrelada ao dólar contribuíram para uma importante melhoria na composição da dívida pública em 2003. A proporção da dívida indexada ao câmbio caiu, enquanto a proporção dos títulos com juros prefixados aumentou. Ainda assim, a composição da dívida continua sendo fonte de vulnerabilidade, e importantes medidas continuarão a ser implementadas nessa área. O governo deve continuar empenhado em aumentar a base dos investimentos de longo prazo, inclusive proporcionando mecanismos de recompra competitiva dos títulos indexados a índices de preços. O Tesouro continuará também, na medida que as condições de mercado permitirem, a aumentar a liquidez no mercado de títulos por meio da consolidação dos prazos de vencimento da dívida pública, reduzir a proporção da dívida indexada ao câmbio e aumentar a proporção de papéis prefixados e indexados a índices de preços.
16. **Políticas sociais.** O governo continua direcionando seus esforços para reduzir a pobreza e a profunda desigualdade de renda existentes no país. Para isso, foi criado o programa Bolsa Família, que consolida diversos programas sociais e provê estrutura institucional unificada para aqueles que recebem assistência social. O novo programa visa primordialmente dar apoio financeiro a famílias com crianças em idade escolar, incentivando a presença na escola e a participação em programas de nutrição e saúde familiar. O Bolsa Família irá ajudar a direcionar melhor a despesa social, diminuir os custos administrativos, e aumentar a cobertura da rede de proteção social cuja meta é de alcançar mais de 3,5 milhões de famílias.
17. O governo também deverá tomar uma série de medidas para melhorar e expandir a cobertura de água e saneamento. Melhorias na área de saneamento terão um impacto extremamente amplo e positivo no bem-estar da população, principalmente dos grupos de baixa renda, e no meio ambiente. O governo trabalhará no Plano de Águas e Saneamento e na criação de regras claras a fim de criar um ambiente institucional em que as relações contratuais entre os agentes possam desenvolver de maneira segura e que torne possível a recuperação dos valores investidos no longo prazo. Esse trabalho estará apoiado, a nível subnacional, no aumento, em bases excepcionais, dos limites de contratação de créditos dos governos estaduais e municipais para projetos que, de acordo com critério definidos, apresentem sustentabilidade econômica e geração de receita. Os critérios para esses projetos serão anunciados por volta de dezembro de 2003 (Quadro B).
18. Como sempre, continuaremos a manter um diálogo estreito com o Fundo, e estaremos prontos a tomar medidas adicionais, quando necessárias, para alcançarmos os objetivos desse programa.

Cordialmente

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda do Brasil

Henrique de Campos Meirelles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à quinta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 21 nov. 2003e. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## SEXTA REVISÃO

Brasília, 26 de março de 2004.

Caro Sr. Diretor Gerente

1. As políticas macroeconômicas e as importantes reformas estruturais adotadas pelo governo desde o começo desta Administração continuam a dar resultado. Desde a última revisão do programa, os indicadores financeiros consolidaram seus ganhos iniciais, a inflação continuou a convergir para as metas oficiais, e as reformas Tributária e Previdenciária foram aprovadas pelo Congresso. A administração prudente da dívida pública tem permitido o alongamento dos seus prazos e a melhora da sua composição, enquanto a recuperação das reservas internacionais tem diminuído a vulnerabilidade externa. A retomada da economia iniciada no ano passado, combinada com o aumento da demanda interna, deve resultar em um crescimento do PIB de 3,5% este ano. Após criarem-se aproximadamente 812 mil novos postos de trabalho no primeiro ano deste governo, o crescimento do emprego deve se acelerar em 2004, junto com o aumento do salário real.
2. Todos os critérios de desempenho e as metas indicativas da Sexta Revisão do Acordo Stand-By foram cumpridos. O superávit primário do setor público consolidado em 2003 foi de 4,32% do PIB estimado, ligeiramente acima da meta do programa. Também foi atendido o parâmetro estrutural de Dezembro de 2003, relativo aos critérios para ampliar os limites de crédito dos governos estaduais e municipais associados a projetos com sustentabilidade econômica e geradores de receita na área de água e saneamento. Em vista disto, propomos a conclusão da sexta revisão. Reiteramos que continuaremos a tratar o programa como precaucionário.
3. Como é sabido, o programa contém um fator de ajuste relativo aos critérios de desempenho do resultado primário do setor público consolidado na proporção das referidas despesas em projetos de água e saneamento. As despesas referentes a esses projetos serão medidas, para propósitos de monitoramento, de acordo com informação fornecida pelas instituições financeiras, e corroboradas pelo Ministério das Cidades, como previsto na Resolução nº 3153 do Conselho Monetário Nacional. Essas informações estarão disponíveis trimestralmente até seis semanas após o final do respectivo trimestre.
4. Como sempre, continuaremos a manter estreito diálogo com o Fundo e estamos dispostos a adotar medidas adicionais, conforme necessário, para atingir os objetivos do programa.

Atenciosamente

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Henrique de Campos Meirelles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à sexta revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 26 mar. 2004a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## SÉTIMA REVISÃO

Brasília, 03 de junho de 2004.

Prezada Senhora Krueger,

1. A recuperação econômica está em curso. Acreditamos que as políticas adotadas contribuirão para atingirmos um crescimento de 3,5% este ano. Dada a bem sucedida condução da política monetária, a inflação está em um dígito, compatível com a meta de 5,5% para este ano. As vendas no varejo estão crescendo e os indicadores de confiança dos consumidores e dos empresários refletem otimismo. Puxada pelo forte desempenho das exportações, a conta corrente do balanço de pagamentos deverá fechar o ano em superávit. As taxas de juros reais de médio prazo caíram para os níveis mais baixos em 10 anos, na esteira de resultados fiscais robustos e do avanço da política econômica em outras áreas. A Lei de Diretrizes Orçamentárias enviada ao Congresso, em abril, mantém a meta de superávit primário em 4,25% do PIB para o período de 2005 a 2007 e reforça o compromisso do governo em reduzir a dívida pública.
2. Nossa agenda de reformas deste ano é mais ampla do que a de 2003 e está avançando em várias áreas, fortalecendo as perspectivas de crescimento a médio prazo. O Congresso aprovou a reforma do setor elétrico, que permitirá ao setor operar em um ambiente mais próximo ao de mercado, e a está regulamentando. A lei que regula as parcerias público-privadas foi aprovada na Câmara e está sendo apreciada pelo Senado. O Senado está também apreciando uma versão aprimorada de lei de recuperação das empresas, que deverá reduzir o custo do crédito. As medidas de estímulo ao setor imobiliário e da construção civil, que lançam as bases para um mercado de crédito imobiliário eficiente, contribuirão para a redução do déficit habitacional e para a ampliação do emprego. O governo enviou ao Congresso legislação apoiando a pesquisa e inovação no setor privado, que consideramos o núcleo de uma estratégia moderna para aumentar o crescimento industrial brasileiro.
3. Todos os critérios de desempenho para a Sétima Revisão do Acordo Stand-By foram cumpridos, e os dois parâmetros estruturais concluídos. Em particular, foi aprovada a medida que permite aos servidores públicos e aos aposentados comprometerem uma fração de sua renda futura para o pagamento de empréstimos. Em 1º de abril, foi publicada a Medida Provisória criando contas de investimento isentas de CPMF. Acreditamos que essa medida terá um papel importante para aumentar a poupança no Brasil e estimular a concorrência no setor bancário. No curto prazo, as mudanças introduzidas pelo Senado para fortalecer a lei de recuperação das empresas terão que ser aprovadas pela Câmara dos Deputados. Assim, o treinamento de juízes na nova lei - um parâmetro estrutural para o final de junho - deverá ser adiado. Portanto, propomos que a data limite para o cumprimento desse parâmetro seja postergada para o final de dezembro de 2004.
4. À luz das considerações expostas acima, propomos a conclusão da Sétima Revisão. Enfatizamos que continuaremos a tratar o programa como precaucionário. Como sempre, continuaremos a manter estreito diálogo com o Fundo e estamos dispostos a adotar medidas adicionais, conforme necessário, para atingir os objetivos do programa.

Atenciosamente,

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Henrique de Campos Meireles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à sétima revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 3 jun. 2004b. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## OITAVA REVISÃO

Brasília, 08 de setembro de 2004.

Senhor Diretor-Gerente:

1. Nossas políticas macroeconômicas têm lançado as bases para o crescimento equilibrado e para a redução das vulnerabilidades externas. O crescimento encontra-se em franca consolidação, com significativo aumento do nível de emprego e recuperação da demanda interna. Graças à política monetária prudente, a trajetória da inflação é compatível com a faixa da meta estabelecida para o final do ano, apesar dos choques externos sofridos este ano. O desempenho das exportações permanece robusto. O desempenho fiscal continua sólido e a nova Lei de Diretrizes Orçamentárias mantém a meta de superávit primário em 4,25% do PIB para o período de 2005 a 2007, reafirmando o comprometimento do governo em reduzir a dívida pública. Essas políticas, combinadas com medidas ativas para melhorar a estrutura da dívida, também reduziram substancialmente a vulnerabilidade do Brasil aos choques externos e o país resistiu bem à recente volatilidade do mercado financeiro.
2. Estamos progredindo rapidamente nas reformas estruturais destinadas a dinamizar a intermediação financeira e melhorar o ambiente de investimento. A nova Lei de Falências foi aprovada pelo Senado e a lei com medidas de estímulo ao setor imobiliário e à construção civil foi aprovada e promulgada. Implantamos o cadastro positivo—sistema centralizado de informações de crédito—, que permitirá maior competição entre os bancos. Prevemos que essas três medidas terão efeitos favoráveis sobre os empréstimos e o custo do crédito. Ademais, propostas de importantes reformas no funcionamento do Poder Judiciário estão sendo apreciadas no Senado e a Câmara dos Deputados aprovou legislação com incentivos à pesquisa e à inovação. O projeto de lei que institui as Parcerias Público-Privadas (PPPs) está em análise em uma comissão do Senado. Prevemos que essas leis serão aprovadas nos próximos meses.
3. Continuamos mantendo o compromisso com a disciplina fiscal e monetária, ao mesmo tempo que avançamos nas reformas estruturais. Em um ambiente de estabilidade macroeconômica, novas reformas estruturais aumentarão a produtividade e contribuirão para sustentar o crescimento no médio prazo. Em conjunto com o corpo técnico do FMI, estamos avaliando o espaço para aumentar o investimento público de maneira compatível com as medidas para alcançar a sustentabilidade fiscal. Aproveitando o forte crescimento recente das receitas, adotamos um conjunto de medidas tributárias que irá estimular a poupança e o investimento a longo prazo.
4. Todos os critérios de desempenho e parâmetros de referência estruturais para a 8ª Revisão do Acordo *Stand-By* foram cumpridos. Assim sendo, propomos que seja concluída a 8ª Revisão. Enfatizamos que continuaremos a considerar o programa como sendo de natureza precautória. Como sempre, manteremos estreito diálogo sobre políticas com o FMI e estamos dispostos a adotar outras medidas que venham a ser convenientes para garantir o cumprimento dos objetivos do programa.

Atenciosamente,

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Henrique de Campos Meireles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à oitava revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 8 set. 2004c. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## NONA REVISÃO

Brasília, 02 de dezembro de 2004.

Senhor Diretor-Gerente:

1. O Brasil está colhendo os frutos de manter uma política econômica sólida. A recuperação tem sido equilibrada e abrangente, com o PIB crescendo mais de 6% nos últimos quatro trimestres, e o investimento crescendo 20% no mesmo período. O crescimento anual do PIB em 2003 foi revisado elevando-se para 0,5%. Mais importante ainda, a recuperação econômica vem sendo refletida em um aumento persistente do emprego, com a geração de 1,8 milhões novos postos de trabalho no setor formal desde janeiro último.
2. O desempenho fiscal permanece forte, tendo a meta de superávit primário sido aumentada para 4,50% do PIB para 2004, poupando-se parte do excesso de receitas sobre o esperado e reforçando nosso compromisso de reduzir a dívida pública. A meta fiscal para 2005 permanece inalterada em 4,25% do PIB. A prudente gestão monetária tem mantido a inflação em uma trajetória compatível com a banda em volta da meta do final de 2004. Para 2005, os esforços para reduzir a inflação continuarão dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional no meio do ano. A abertura e a competitividade da economia brasileira continuam melhorando, com forte crescimento das exportações. A gestão sólida da dívida continua a fortalecer o perfil de nossa dívida, e iniciamos com sucesso nosso plano de financiamento externo para 2005. Tomado em conjunto, estes elementos apontam para uma menor vulnerabilidade do Brasil a choques externos.
3. O compromisso do governo continua sendo de elevar o potencial produtivo do Brasil e sustentar o crescimento no médio prazo. A lei de falências está pronta para votação pela Câmara, o arcabouço das parcerias público-privadas tem progredido no Senado e as novas alíquotas do imposto de renda para a poupança de longo prazo devem ser votadas em breve. Dispositivos legais objetivando sujeitar o sistema financeiro à autoridade de defesa da concorrência estão atualmente em tramitação no Congresso. Estamos tomando medidas para simplificar o regime tributário para pequenos negócios, reduzindo com isso incentivos para operar no setor informal. Estamos também trabalhando em um conjunto de iniciativas visando reduzir os obstáculos para o investimento e promover a intermediação financeira. Em conjunto com a equipe do Fundo, continuaremos a explorar o escopo para elevar o investimento público de forma consistente com a sustentabilidade fiscal de médio prazo.
4. Todos os critérios de desempenho relevantes foram observados e o parâmetro estrutural relativo à identificação de medidas para aperfeiçoar os requisitos para abertura de negócios foi atendido com estudo completado em novembro. Propomos assim que seja concluída a nona revisão do acordo *stand-by*. Continuaremos a considerar o programa como sendo de natureza precautória. Como sempre, manteremos estreito diálogo sobre políticas com o Fundo e estamos a adotar outras medidas que venham a ser necessárias para garantir o cumprimento dos objetivos do programa.

Atenciosamente,

Antônio Palocci Filho  
Ministro da Fazenda

Henrique de Campos Meireles  
Presidente do Banco Central do Brasil

BRASIL. *Carta de Intenções enviada ao FMI*, referente à nona revisão do Acordo *Stand-by Arrangement*, 2 dez. 2004d. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.

## DÉCIMA REVISÃO – NÃO RENOVAÇÃO DO ACORDO COM O FMI

Brasília, 28 de fevereiro de 2005.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Como é de conhecimento de Vossa Excelência, desde o final de 1998 o Brasil vem mantendo sucessivos Acordos *Stand-by* com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O apoio do FMI nesse período, marcado por grande turbulência nos mercados internacionais e transformações importantes na economia brasileira, contribuiu para a superação de momentos de dificuldade externa e para que o Brasil realizasse avanços expressivos em direção a uma maior solidez macroeconômica, bem como iniciasse um processo abrangente de reformas institucionais que vêm ampliando a eficiência da economia e a eficácia da política econômica, criando assim condições para um crescimento mais acelerado e equilibrado de nosso País.
2. Os avanços observados durante o mandato de Vossa Excelência são especialmente significativos e reconhecidos no País e internacionalmente. A condução segura da política macroeconômica, assentada em metas de inflação, regime cambial flexível e compromisso com equilíbrio fiscal de longo prazo, traduzido nas metas de superávit primário, foi determinante para restabelecer a estabilidade e a confiança da sociedade e dos mercados na solvência do setor público brasileiro, permitindo ao País beneficiar-se de maneira equilibrada e sustentável do ambiente internacional favorável. A política monetária adotada no início do governo garantiu a rápida convergência das taxas de inflação de um patamar superior a 17% no início de 2003 para níveis bem inferiores, correspondentes às metas fixadas pelo Conselho Monetário Nacional, e a autoridade monetária segue vigilante para coibir quaisquer riscos de repique inflacionário. Em consequência, a taxa de juros reais de médio prazo caiu mais de 30% em relação à média dos cinco anos anteriores, abrindo novas oportunidades para o investimento produtivo.
3. A queda da inflação e a redução da taxa de juros também são reflexos da austeridade no manejo da política fiscal. As metas de superávit primário – elevadas de 3,75% do PIB para 4,25% e 4,5% do PIB em 2003 e 2004, respectivamente – foram alcançadas e superadas. Em consequência, a relação dívida pública/PIB já caiu mais de 5 pontos percentuais e o déficit nominal vem caindo de forma acelerada, de cerca de 10% do PIB em 2002 para pouco mais de 2% nos últimos 12 meses. A gestão da política fiscal também vem possibilitando sensível melhoria do perfil da dívida pública. Reduziu-se em 31 pontos percentuais a parcela da dívida interna atrelada ao câmbio ao passo que se elevou em 18 pontos percentuais a parcela formada por títulos pré-fixados do Tesouro Nacional.
4. O ajuste externo, decorrente da política de câmbio flutuante e de uma bem sucedida agenda de expansão de nosso comércio exterior, é impressionante. Os principais indicadores de solvência externa vêm progressivamente melhorando, a exemplo da relação dívida externa sobre exportações que atingiu o melhor valor em mais de trinta anos (dívida total/exportações=2,1). Em decorrência do forte crescimento das exportações, que recentemente ultrapassaram a marca de US\$ 100 bilhões acumulados em 12 meses, estamos registrando superávits em conta corrente desde 2003, enquanto a balança comercial alcançou, em 2004, o saldo recorde de US\$ 33,7 bilhões. Paralelamente, o governo tem trabalhado para a recomposição das reservas

internacionais, que hoje chegam a US\$ 61,9 bilhões, de modo a mitigar o impacto de eventuais crises externas, reduzindo, assim, a vulnerabilidade da economia.

5. O reconhecimento da solidez do compromisso fiscal e a melhora do setor externo já se refletiram em significativa queda do prêmio de risco do País nos mercados internacionais e em melhora da classificação de risco da dívida por agências especializadas. Tais movimentos deverão se intensificar na medida em que as atuais políticas sejam ratificadas e seus resultados se consolidem, mostrando uma inequívoca mudança estrutural na nossa economia.
6. No âmbito institucional também foram implementadas importantes reformas estruturais, como a da previdência, que promoveu ajustes que contribuirão com a solvência do sistema, e as mudanças no sistema tributário, com destaque para a introdução do regime não-cumulativo do PIS e da COFINS – que amplia a eficiência e a competitividade de nossa economia. Aproveitando o bom desempenho da arrecadação, foram adotadas em 2004 várias medidas de desoneração tributária destinadas à redução do custo do investimento e do preço de produtos da cesta básica, bem como ao estímulo à poupança de médio e longo prazos.
7. Somam-se a estas ações a implementação de medidas que visam melhorar o ambiente de negócios, como a nova lei de falências e recuperação de empresas, a regulamentação das parcerias público-privadas e os novos mecanismos de incentivo à pesquisa e inovação, sem contar os inúmeros aperfeiçoamentos no mercado de crédito, entre os quais destacam-se os empréstimos com consignação em folha de pagamento, a nova lei de incorporações imobiliárias e a criação de instrumentos que contribuirão, de forma eficiente e a um menor custo, com o financiamento do agronegócio brasileiro. Estas medidas, tomadas em seu conjunto, diminuem as incertezas, incentivando o investimento e a disposição dos empreendedores a tomar riscos, fatores importantes para a expansão da atividade econômica, da produtividade e da renda do País.
8. A maior consistência da política macroeconômica e os avanços institucionais vêm permitindo ao País beneficiar-se de maneira segura e saudável do ambiente internacional favorável e têm se refletido num crescimento robusto do produto – que alcançou 5,2% no último ano – e do emprego. Em 2004 foram criados mais de 1,5 milhão de novos postos de trabalho no mercado formal, cifra duas vezes superior à média dos cinco anos anteriores. O crescimento tem se processado de forma cada vez mais equilibrada, puxado pela ampliação do consumo doméstico – reflexo do aumento do emprego e da preservação do poder de compra dos salários decorrente do controle da inflação –, pelo comércio internacional e, principalmente, por uma robusta expansão dos investimentos, inclusive em infra-estrutura. Setores inteiros, como o ferroviário, readquiriram fôlego, mostraram-se lucrativos e, sem gerar pressão sobre os gastos públicos, estão investindo mais que em qualquer momento das últimas décadas.
9. Vale ressaltar, Senhor Presidente, que a retomada do crescimento e a melhora do emprego são apenas parte de uma política mais ampla de inclusão social, cujos resultados começam a aparecer. A facilitação do acesso das pessoas pobres ao sistema bancário mobilizou mais de 5 milhões de pessoas. O crédito consignado permitiu aos trabalhadores acesso a taxas de juros muito inferiores às taxas de crédito pessoal até então vigentes. O Pronaf que, por determinação de Vossa Excelência, cresceu 100% na safra 2003/2004 e segue se expandindo de forma expressiva na safra 2004/2005, somando-se ao esforço de reforma agrária, tem cumprido papel fundamental na estabilidade das famílias no campo. A unificação e ampliação dos programas de transferência de renda por meio do Bolsa Família fortaleceu o papel do

Estado no combate à desigualdade, melhorando inclusive o acesso à escola e aos cuidados com a saúde das crianças e de todos os cidadãos. A redução dos impostos sobre os alimentos, associado ao sucesso do combate à inflação, tem ampliado a renda efetiva das famílias. Enfim, Senhor Presidente, o atual processo de crescimento reveste-se de forte conteúdo social, melhorando progressivamente o bem-estar das famílias.

10. Os avanços realizados até este momento são, no entanto, apenas parte de um processo mais abrangente de consolidação da estabilidade econômica e de aperfeiçoamento institucional do País, o qual está longe de ser encerrado e no qual ocupa posição central a construção de uma estrutura fiscal cada vez mais sólida.
11. O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, recentemente editado, ratifica o compromisso de seu Governo com a boa gestão das finanças públicas, ao estabelecer metas rigorosas de controle das despesas. A redução dos gastos autorizados na Lei Orçamentária Anual viabiliza o cumprimento das metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias num contexto em que a carga tributária deverá se reduzir como proporção do PIB em decorrência do conjunto de medidas de desoneração tributária já aprovadas.
12. Indo além, o recém-anunciado Programa de Modernização da Gestão da Previdência Social ataca de forma contundente algumas das causas mais imediatas do déficit da Previdência Social, cujo crescimento é um dos principais fatores de risco para a evolução futura das contas públicas. Através de um conjunto objetivo e abrangente de medidas, o Programa visa alcançar três objetivos básicos: combater a sonegação, combater as fraudes na concessão de benefícios e melhorar o atendimento aos contribuintes e beneficiários. Os resultados esperados se traduzem em metas claras de redução do déficit do Regime Geral de Previdência Social que, sem o Programa, alcançaria cerca de R\$ 40 bilhões em 2005 e deverá ser reduzido para R\$ 32 bilhões em 2005 e R\$ 24 bilhões em 2006. O sucesso deste programa – cujos resultados serão fundamentais para a evolução do conjunto das despesas públicas nos próximos anos.
13. O controle racional das despesas configura medida de grande importância, pois confirma o compromisso assumido por Vossa Excelência com a contínua redução da relação dívida pública/PIB, sem ampliar a já elevada carga tributária de nosso País. O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal requer que, entre outras regras, a criação de qualquer despesa obrigatória de caráter continuado deve estar condicionada à geração de novas receitas ou à redução permanente de outras despesas. É esse compromisso que dará condições para desenvolver, com sucesso, as prioridades da política social. A austeridade no manejo dos recursos públicos é o que garante, além dos benefícios do equilíbrio econômico, a sustentabilidade das ações do governo voltadas a promover a justiça social.
14. Para reafirmar o compromisso de controle das contas públicas, serão estabelecidas e amplamente divulgadas metas quadrimestrais de desempenho não apenas para o resultado primário do governo federal mas também para o resultado primário do setor público não financeiro. Desta forma, a sociedade terá parâmetros claros para avaliar e monitorar a gestão das finanças públicas e o cumprimento dos objetivos fiscais definidos pelo governo.
15. Também a agenda de reformas institucionais vem sendo ampliada e aperfeiçoada. Vários projetos importantes já se encontram em tramitação no Congresso Nacional e outros estão prontos para envio e apreciação pelo Legislativo.
16. Dentre aqueles que se encontram em tramitação no Congresso, destacam-se os projetos de reforma do Código de Processo Civil, que racionaliza o rito processual e

inibe o uso do Judiciário como forma de procrastinação de obrigações, o novo arcabouço legal das agências reguladoras e o que incentiva a formalização do empreendedor de baixa renda. Tais projetos se complementam com outros que ainda estão em análise no âmbito do Governo, como a reformulação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, a simplificação do processo de abertura e fechamento de empresas, a quebra do monopólio e abertura do mercado de resseguros e a regulamentação dos bancos de dados de proteção ao crédito.

17. O fortalecimento institucional do País na área econômica revela-se de diversas formas, mas todas expressam uma maior disposição da sociedade em promover mudanças que melhoram o funcionamento da economia e criam condições para uma maior eficácia da política econômica. Em particular, um tema cuja discussão vem se tornando cada vez mais madura é o da autonomia operacional do Banco Central do Brasil.
18. Embora o Banco Central não seja formalmente autônomo, ele possui uma autonomia operacional *de facto* na condução da política monetária, a qual foi construída ao longo dos anos e fortalecida em seu Governo, e que é fundamental para a credibilidade da política monetária e para uma atuação eficaz da instituição no combate às pressões inflacionárias. Hoje, a sociedade tem mais clareza dos benefícios da atuação autônoma do Banco Central. É a partir do amadurecimento desta percepção que devemos entender a discussão aberta pelo Senado Federal sobre o tema, que poderá resultar em importantes avanços em sua apreciação pelo Legislativo.
19. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, o atual Acordo *Stand-by* com o FMI foi executado com sucesso. No período de 15 meses do Acordo, que se encerra no final de março, cumprimos todas as metas previstas e, como era nosso objetivo inicial para um acordo de caráter preventivo, não exercemos o direito de saque de nenhuma das parcelas disponíveis. À luz deste desempenho, este Ministério vem avaliando ao longo dos últimos meses a oportunidade e a necessidade da renovação do Acordo.
20. Tendo em vista os avanços já realizados pelo Brasil e, principalmente, tendo em vista o compromisso constantemente renovado por Vossa Excelência com a consolidação da estabilidade macroeconômica, a diminuição da nossa vulnerabilidade externa e com a continuidade do aprimoramento institucional do País, o risco de turbulências que prejudiquem o bom desempenho da economia brasileira é hoje bem menor do que foi no passado, assim como é muito menor a necessidade de apoio externo, como o que vem sendo concedido pelo FMI.
21. Estes são os motivos, Senhor Presidente, pelos quais este Ministério vem solicitar sua autorização para comunicar ao Fundo Monetário Internacional que não pretende renovar o Acordo *Stand-by* que vence no final deste mês. Evidentemente, o Brasil, como membro fundador do FMI, continuará mantendo estreitas relações de trabalho com aquela instituição, participando das consultas anuais referentes ao artigo IV do estatuto do Fundo, bem como tomando parte ativa nos debates sobre a arquitetura financeira internacional e sobre o desempenho da economia global que se desenvolvem naquela instituição.

Respeitosamente,

Antonio Palocci Filho  
Ministro de Estado da Fazenda

BRASIL. *Exposição de Motivos sobre o acordo com o FMI*, 28 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2005. Não paginado.