

MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA

**A ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO
DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL (1959-
2006).**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração 'Instituições, Processos e Atores'.

Orientador: Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

**Campinas
2007.**

**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MÁRCIO AUGUSTO SCHERMA

**A ATUAÇÃO DO BANCO INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO NO BRASIL (1959-2006)**

Dissertação apresentada ao Programa San Tiago Dantas, Mestrado em Relações Internacionais, Convênio UNICAMP, UNESP e PUC-SP, sob orientação do Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto, docente do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação defendida e aprovada em 12 de dezembro de 2007.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Prof. Dr. Reginaldo Carmello Correa de Moraes

Profa. Dra. Janina Onuki

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (Suplente)

Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias

Campinas
Dezembro/2007

UNIDADE BC
Nº CHAMADA: T/UNICAMP Sch28a
V. EX.
TOMBO BCCL 75580
PROC 16.129-08
C B
PREÇO 11,00
DATA 29-01-08
BIB-ID 421951

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Sch28a Scherma, Márcio Augusto
A atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no
Brasil (1959-2006) / Márcio Augusto Scherma. - - Campinas, SP
: [s. n.], 2007.

Orientador: Shiguenoli Miyamoto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2. Empréstimo
externo. 3. Bancos de desenvolvimento. 4. Organizações
internacionais. 5. Brasil – Relações exteriores. 6. América Latina
– Relações exteriores. I. Miyamoto, Shiguenoli. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
III. Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: The role of the Inter-American Development Bank in Brazil
(1959-2006)

Palavras chaves em inglês (keywords): **BID**
Foreign loans
Development banks
International organizations
Brazil – Foreign relations
Latin America – Foreign relations

Área de Concentração: Relações Internacionais

Titulação: Mestre em Relações Internacionais

Banca examinadora: Shiguenoli Miyamoto, Reginaldo Carmello Corrêa de
Moraes, Janina Onuki

Data da defesa: 12-12-2007

Programa de Pós-Graduação: "San Tiato Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-
SP)

Dedico este trabalho a Deus, pela força nas horas mais difíceis.

À minha amada família, pelo apoio e esforço incondicionais; e a todos os meus verdadeiros amigos que estiveram sempre por perto.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto pela orientação acadêmica desde os primeiros passos da graduação, e, mais do que isso, pela sólida amizade construída com o passar dos anos, meus mais sinceros agradecimentos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas”, da UNESP, PUC-SP e UNICAMP, e ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, pela oportunidade de crescimento acadêmico-científico que me foi concedida.

Aos professores que colaboraram na elaboração desta dissertação: Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Profa. Dra. Janina Onuki, Prof. Raimundo Batista dos Santos Junior, Prof. Dr. Ricardo U. Sennes e Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser.

Ao pessoal do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Brasília e em Washington, pela ajuda na pesquisa, especialmente aos Profs. Dr. João Sayad e Dr. Rogério Studart e também a Sheila Martins Silva.

À Giovana Vieira, secretária do Programa “San Tiago Dantas”, e à Gilvani, secretária do programa de pós-graduação em Ciência Política do IFCH/UNICAMP, pela atenção sempre dedicada.

A todos os meus amigos, do Programa “San Tiago Dantas”, da Unicamp, de Leme e todos aqueles que estiveram presentes em minha vida durante o período desta pesquisa. À CAPES pelo financiamento desta pesquisa e à FUNCAMP, pelo auxílio nas viagens com fins acadêmico/científicos.

RESUMO

Esta dissertação analisa as linhas de atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, desde sua criação, em 1959, até o ano de 2006 (final do primeiro governo Lula), tendo como preocupação central detectar uma possível mudança no modo de atuação do BID a partir de fins da década de 80 e início dos anos 90, período de crise na América Latina.

A hipótese da dissertação é que, embora tenha o BID sido influenciado pelo receituário do “Consenso de Washington” e por idéias mais liberais oriundas dos Estados Unidos durante os 70-80, as raízes do Banco garantiram a ele um papel mais independente do que outras instituições, fazendo com que, no caso do BID, as conhecidas “condicionalidades” nos empréstimos fossem menos relevantes e contassem com menos exigências.

Acreditamos que o exemplo brasileiro é interessante para demonstrar isso, já que as chamadas “reformas neoliberais” ocorrem mais tardiamente no Brasil do que em outros países da América Latina; o que nos levou a questionar qual fora o real papel de organizações internacionais como o BID no processo de adoção destas reformas. Escolhemos o caso específico do BID por ser, esta instituição, a maior fonte multilateral de crédito brasileira.

Palavras-chave: BID, Brasil, Empréstimos externos, América Latina, Bancos de Desenvolvimento.

ABSTRACT

This dissertation examines the lines of action of the Inter-American Development Bank (IADB) in Brazil, since its creation in 1959, until the year 2006 (end of the first government Lula), with the main objective of detecting a possible change in the mode of action of the IADB from the end of the decade of 80 and the early 90, a period of crisis in Latin America.

The hypothesis of this dissertation is that although the IADB has been influenced by the prescriptions of the "Washington Consensus" and some kind of liberal ideas from the United States during the 70's-80's, the bank's roots assured it more independence than others institutions, so that in the case of the IADB, the well-known "conditionalities" in loans were less relevant and contracted with fewer requirements.

We believe that the brazilian example is interesting to demonstrate this, because the so-called "neoliberal reforms" occurred later in Brazil than in other Latin American countries; what led us to question what was the real role of international organizations such as the IADB in the process of adopting these reforms. We have chosen the specific case of the IADB because this institution is the largest source of multilateral credit of Brazil.

Key Words: IADB, Brazil, Foreign Loans, Latin America, Development Banks.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
INTRODUÇÃO	8
METODOLOGIA DA CLASSIFICAÇÃO E CATALOGAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS	12
CAPÍTULO 1	15
CONFLITOS CONCORRENTES NOS SISTEMAS INTERNACIONAL E INTERAMERICANO NO PÓS-II GUERRA	15
CAPÍTULO 2	33
O CENÁRIO BRASILEIRO E A CRIAÇÃO DO BID: SURGIMENTO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	33
<i>O Brasil e a Criação do BID.....</i>	33
<i>Estrutura e Funcionamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento.....</i>	48
CAPÍTULO 3	56
O BID E O BRASIL SOB O PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA – OS ANOS 60 E 70.	56
<i>Início de operações num Brasil conturbado (1961-1964).....</i>	56
<i>Mudanças políticas e econômicas no Brasil (1964-1967).</i>	63
<i>O “milagre” econômico e a importância do capital externo (1968-1973).....</i>	72
<i>O Brasil e o BID no início das crises econômicas internacionais: o Período Geisel (1974-1979).</i>	83
CAPÍTULO 4	101
AS RELAÇÕES BID E BRASIL NA CRISE ECONÔMICA INTERNACIONAL – O COLAPSO DAS ECONOMIAS LATINO-AMERICANAS.	101
<i>A crise internacional e o fim do modelo desenvolvimentista.</i>	101
<i>A economia brasileira na “década perdida”</i>	106
<i>O BID nos anos 80: declínio e reformas.</i>	116
<i>Brasil e BID nos anos 80: poucos recursos e um ano sem empréstimos.</i>	126
CAPÍTULO 5	133
AS DÉCADAS DE 90-2000: ASCENSÃO E CONSOLIDAÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS.	133
<i>As alterações do cenário internacional nos anos 90.....</i>	133
<i>A economia brasileira em mudança: reformas e estabilização.</i>	139
<i>O BID após as reformas dos anos 80: um Banco mais flexível</i>	152
<i>O BID e o Brasil no período recente.....</i>	164
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	179

INTRODUÇÃO

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ocupa, desde os anos 60, um papel central no desenvolvimento da América Latina. No caso do Brasil, este papel é ainda mais acentuado. O Banco e o Brasil estão estreitamente ligados desde sua criação, na qual o papel ativo do Brasil foi crucial. Com o tempo o BID tornou-se a mais importante fonte de crédito multilateral do país, posição que ainda ocupa. O Brasil, por sua vez, é o segundo mais importante acionista do BID, posição que ocupa juntamente com a Argentina.

Destarte esta relevância, esta instituição permanece pouco estudada no Brasil. Poucas obras tratam especificamente do BID, centrando-se mais em instituições de caráter mais amplo, como o BIRD e o FMI. Alguns destes estudos levaram a um certo senso comum entre os menos atentos, onde o BID era citado em discursos como tendo atuação idêntica à das outras duas instituições, especialmente quando o assunto era a implementação de “reformas estruturais” na América Latina, após a década de 90.

A falta de estudos sobre uma instituição tão importante, assim como a vontade de descobrir se esta realmente poderia ser identificada com o BIRD e o FMI foram as principais motivações para a realização deste estudo. Logo no início de meus estudos sobre esta instituição surgiram as questões que procuramos debater neste trabalho. Uma delas poderia ser formulada da seguinte maneira: “Teria uma instituição criada e formada por latino-americanos se comportado do mesmo modo que aquelas nas quais a presença latino-americana é marginal?”. Outra pergunta surgida, especialmente no tocante às reformas da década de 90

foi “O que ocorreu primeiro? As instituições internacionais envolvidas no ‘Consenso de Washington’ forçaram reformas nos países ou foi a mudança de posicionamento destes países que fez com que as organizações mudassem”?

Procurando debater estas questões, mas não apenas elas, e também de modo a contar com uma análise de todo o período da atuação do BID no Brasil, o trabalho foi pensado levando em conta tanto análises quantitativas (notadamente com base num banco de dados criado a partir da catalogação de todos os empréstimos do BID aprovados para o Brasil) e também qualitativas (a partir de análises críticas dos Relatórios Anuais do BID, e da bibliografia selecionada) e foi estruturado em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, procuramos inserir a criação do BID em seu contexto específico, no que diz respeito aos âmbitos internacional e sul-americano, procurando contextualizar o momento histórico que leva ao seu surgimento, de modo que se possa compreender quais são as raízes do Banco. Procuramos descrever que, após a Segunda Guerra Mundial, dois conflitos paralelos emergem no Sistema Internacional: o conflito ideológico Leste-Oeste e o conflito econômico Norte-Sul.

No capítulo seguinte, realizamos a contextualização do cenário brasileiro. Após apresentar a situação econômica brasileira no pós-guerra e a adoção do modelo desenvolvimentista, analisamos como o Presidente Juscelino Kubistchek, através da Operação Pan-Americana, logrou ganhos econômicos relativos ao conflito Norte-Sul utilizando-se do conflito Leste-Oeste, tendo daí surgido o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Compreendendo o cenário nacional e a iniciativa que levou à constituição do Banco, será realizada uma breve análise de

se convênio constitutivo, de modo a tornar claro quais eram seus objetivos e como se dá seu funcionamento, salientando, quando oportuno, quais suas similitudes e diferenças com outros Bancos Multilaterais de Investimento.

No terceiro capítulo, realizamos uma primeira análise da relação do BID com o Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, fortemente marcadas pelo paradigma desenvolvimentista do período. Vemos que o pensamento da instituição encaixa-se com o dos agentes econômicos nacionais do período, otimizando a relação. Procuramos expor que as idéias presentes na fundação do Banco materializam-se nos investimentos que faz; e também apresentamos as modificações estruturais pelas quais o Banco passou no período, como a incorporação de membros não-regionais, o tratamento diferenciado a países de menor desenvolvimento relativo, e a ênfase na integração regional como estratégia para ganhos de autonomia.

No quarto capítulo, continuamos a análise da atuação do BID no Brasil. Desta vez, temos os anos 80 como marco de inflexão na economia internacional, com seqüelas importantes para a América Latina e para o Brasil – marcadamente a crise da dívida externa. Procuramos primeiramente apresentar os pontos principais desta crise econômica para, a seguir, analisar como o BID reagiu a ela, especialmente com sua reestruturação durante o sétimo aumento geral de capital, onde a presença estadunidense é bastante forte. A seguir analisaremos a postura brasileira frente a estas mudanças, e seu relacionamento com o Banco, vinculando-as com o cenário político-econômico interno.

No quinto e último capítulo, a análise segue para as décadas de 1990-2000, nas quais reside nossa hipótese de inflexão no cenário político-econômico brasileiro. Aqui, a nova escola de pensamento econômica que emergiu como

predominante na América Latina em meados dos anos 80 alcança o Brasil, algo próximo ao que ficou conhecido como “neoliberalismo”, sob os auspícios do “Consenso de Washington”. Nossa análise aqui procura investigar se esta hipótese se confirma no caso do BID, a saber: se a atuação do Banco no Brasil adquiriu de fato uma postura mais liberal a partir dos anos 90, bem como procura-se investigar quais são as linhas seguidas pelo presidente recém-eleito em 2005, o colombiano Luis Alberto Moreno.

Apenas como considerações finais, procuraremos realizar um balanço geral da atuação do BID no decorrer destas décadas, analisando em termos quantitativos e qualitativos os projetos aprovados para o Brasil desde o surgimento do Banco, salientando as alterações verificadas no período.

Metodologia da classificação e catalogação dos empréstimos

É parte importante deste trabalho o detalhamento de quais foram os critérios utilizados para a classificação que realizamos dos projetos do BID ao Brasil e sua conseqüente catalogação. Em primeiro lugar, vale lembrar que os dados referentes aos projetos catalogados foram extraídos de fontes oficiais, quais sejam, os Relatórios Anuais publicados pelo banco, excetuando-se aí os anos de 1961 e 1962 que não foram encontrados; para as informações sobre estes anos, nos baseamos no Relatório Anual de 1963. Os Relatórios Anuais aos quais tivemos acesso foram fruto de intensa pesquisa, e encontram-se em bibliotecas de algumas das mais importantes universidades do país, tais como: UnB, UFRGS, UNICAMP e USP. Além da consulta a estas bibliotecas, alguns relatórios foram obtidos através de contato direto com o pessoal do BID, tanto no escritório em Brasília quanto na sede do banco, em Washington.

Os projetos financiados pelo banco foram divididos em nove grandes categorias: Infra-Estrutura, Setor Produtivo, Social, Meio Ambiente, Modernização do Estado, Ajuda Financeira, Cooperação Técnica, Assistência Técnica e Pré-Investimento. Dentro de cada uma delas foram incluídas sub-categorias, para melhor detalhamento. Esta classificação, no entanto, é discutível e, por isso mesmo, trataremos agora de explicitar os motivos que nos levaram a adotá-la.

Talvez a categoria mais ampla seja a do Setor Produtivo, que comporta em seu interior os sub-setores de indústria e mineração, agricultura e pesca, e financiamento de exportações.

A categoria Infra-Estrutura comporta setores tradicionais de infra-estrutura, como energia, transportes e comunicações. O setor de *saneamento* pode tanto compreender obras de infra-estrutura quanto pode ser essencialmente voltado ao setor social. Escolhemos incluí-lo no setor social uma vez que estas obras sempre acabam por trazer benefícios sociais; além disto, no caso do BID, estas são obras marcadamente com este cunho social. Incluímos o turismo como infra-estrutura por tratar-se da construção de uma rede geral de suporte ao turismo. Excetuando-se o caso de projetos voltados ao eco turismo, que estão na categoria “Meio Ambiente”, todos os outros estarão incluídos em “Infra-Estrutura”.

Na categoria de projetos Sociais, estão apenas setores tradicionais, como Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Humano, Educação e Saúde e o Saneamento, já citado.

O Meio Ambiente adquire grande importância especialmente após a década de 1990, de modo que decidimos destacá-lo como uma categoria à parte. Nela estão, além de projetos de preservação do meio ambiente, projetos de saneamento de áreas ecologicamente afetadas, eco turismo, ciência e tecnologia voltada para o meio ambiente, assim como projetos de desenvolvimento institucional relacionados ao turismo.

Os projetos de Modernização do Estado são relativamente recentes e ainda não muito numerosos, porém com grande significado para nossa pesquisa, de modo que foram destacados em uma categoria à parte. Nela estão os recursos destinados ao desenvolvimento institucional e também aqueles não-reembolsáveis como cooperação para estudos de reforma institucional.

Caso semelhante é o da categoria de Ajuda Financeira. Embora conte com apenas um empréstimo, este denota significado relevante dentro da linha de nossa pesquisa, de modo que também se constituiu uma categoria à parte.

Por fim, os casos de auxílio técnico-intelectual também foram separados em três categorias, conforme o faz o próprio BID: Cooperação Técnica, Assistência Técnica e Estudos de Pré-Investimento.

Outra questão a salientar diz respeito ao formato dos empréstimos. Entre os anos de 1966 e 1993, o BID mais de uma vez utilizou-se em seus relatórios da seguinte metodologia: quando um mesmo projeto era financiado com capital de fontes distintas dentro do próprio banco (por exemplo, do capital ordinário e do FOE), os relatórios anuais prontamente detalhavam a aprovação de dois empréstimos por parte do banco, ainda que para um mesmo projeto. No presente trabalho estes projetos com financiamento misto entre dois ou mais fundos do banco serão contabilizados como projeto único, porém, no arquivo de banco de dados se encontra o detalhamento da origem dos recursos.

CAPÍTULO 1

Conflitos concorrentes nos Sistemas Internacional e Interamericano no pós- II Guerra

O ano de 1945 marca o final da Segunda Guerra Mundial e traz em seu bojo o vislumbre do que viria a ser a nova ordem internacional. Após duas guerras de grande amplitude, a antiga ordem, estabelecida com a paz de Westphalia havia sido profundamente alterada. Se no século XIX o continente europeu concentrava em si as cinco nações mais poderosas do globo, e que se mantinham em relativa paz através do estabelecimento de um sistema de equilíbrio de poder, o século XX viria o sistema multipolar tornar-se bipolar¹.

Enquanto os territórios europeu-ocidentais eram o palco da guerra, do outro lado do Atlântico, os Estados Unidos da América mantinham seu território intacto, e experimentavam grande ascensão econômica, em parte devido à economia de guerra. Na frente euro-asiática, a União Soviética, após brava resistência aos avanços do eixo, torna-se o primeiro país aliado a entrar, com seus exércitos, numa Berlim em derrota iminente.

Com a rendição de Itália e Alemanha, a Segunda Guerra Mundial está em seu crepúsculo. As conferências entre os vencedores vão tomando lugar, e é através delas, especialmente, que já se torna claro o que viria a ser a ordem pós-guerra.

¹ Os conceitos aqui utilizados estão em ARON (2002) e MORGENTHAU (2003), assim como uma análise do sistema internacional que mostra o movimento de uma ordem multipolar para uma ordem bipolar.

Restava a capitulação final do Japão, que vem em 15 de Agosto de 1945 na assinatura da rendição, nove dias após o mundo assistir à explosão da primeira bomba atômica em solo japonês, matando mais de duzentas mil pessoas, sendo a maioria civis. Alguns estudiosos analisam este acontecimento de modo a aceitar que ele fora não só um meio para assegurar a rendição incondicional do Japão, mas também forma de mostrar ao mundo – e, em especial ao seu adversário mais poderoso, a URSS – a superioridade bélica estadunidense. Esta superioridade seria, em última instância, o determinante da supremacia americana, que se inaugurava então.

Apesar desta superioridade bélica dos EUA, os lados eram quase equivalentes. Estados Unidos e União Soviética são os dois grandes vencedores da Segunda Guerra. Países de dimensões continentais, ricos em recursos naturais, entre os mais populosos do globo e, agora, vencedores de uma guerra que deixou, a cada um, países em “área de influência”, após a partilha de territórios europeus, pela própria guerra² e também nas conferências que se seguiram, como as de Ialta e Potsdam, ficando o lado ocidental sob tutela estadunidense, e o oriental, influenciado pelos soviéticos. A própria Alemanha e sua capital foram divididas nas partes ocidental e oriental.

Mais do que tudo isso, restava ainda uma grande diferença ideológica entre eles. Os EUA simbolizam o sistema capitalista-liberal, enquanto a URSS representa o socialismo, implantado na revolução de 1917 para superar os males da desigualdade social causados, em seu modo de ver, pelo sistema capitalista.

² Vale lembrar que a URSS ocupou os territórios europeu-orientais conforme o exército vermelho foi avançando no continente, e impôs seu modelo a estes países. Consultar ARON (2002).

Os dois sistemas são auto-excludentes, encontram-se num conflito para determinar qual será o vitorioso e se espalhará ao resto do globo. A nova ordem internacional é, assim, um mundo dividido em dois: o capitalista e o socialista.

O eixo fundamental do sistema internacional, até o final da década de 1980, seria o conflito entre estes dois mundos; que ficou conhecido como Guerra Fria. De modo a “institucionalizar” o conflito, duas grandes alianças militares foram criadas: do lado ocidental, o Tratado do Atlântico Norte, e do lado oriental, o Pacto de Varsóvia. Nestes blocos, uma agressão a qualquer um de seus integrantes seria considerada uma agressão a todos os integrantes.

Nas palavras de Raymond Aron:

“Duas coalizões dominam a conjuntura: os dois ‘blocos’ dirigidos pelos Estados Unidos e a União Soviética; um deles instituído oficialmente pelo Tratado do Atlântico Norte, outro pelo Pacto de Varsóvia. Tudo se passa como se os ‘dois grandes’ reunissem a sua volta os Estados protegidos ou satélites”.³

Estando esta ordem configurada, cada lado procurou meios para não só assegurar suas áreas de influência como também, aumentá-las. Os soviéticos, então em inferioridade bélica, conseguem paridade em 1949, quando seus testes nucleares obtêm sucesso. No tocante aos países da Europa Oriental, a influência soviética se dá de modo a levar estes países a implantar o sistema socialista, tornando-se em tese, um bloco coeso, ainda que garantido em última instância pelo uso das armas.

O lado estadunidense, porém, se utiliza de outra estratégia, mais velada. Trata-se de angariar apoio de sua esfera de influência auxiliando em sua

³ ARON, 2002, p. 484

reconstrução, casos da Europa Ocidental e Japão, sobretudo. Após a experiência fracassada de imposição de pesadas sanções à derrotada Alemanha em 1918, os EUA agora enveredam por outros caminhos.

Enxergando-se como líder do bloco capitalista, por assim dizer, os EUA se vêem encarregados de garantir que o sistema funcione bem, sob seus auspícios. Assim, o líder do bloco capitalista assume sua função e trata de criar um conjunto de instituições que regulem o funcionamento do sistema de modo que, com estas, os ganhos serão maiores.

Este tipo de liderança “benéfica” foi objeto de pesquisa de alguns autores das Relações Internacionais⁴, e é tida como eficaz em garantir a coesão do sistema, já que os ganhos passam a ser distribuídos num jogo de soma não igual a zero. O que quer dizer que todos os países envolvidos obtêm ganhos do sistema, alguns mais e alguns menos.

Porém, cabe ao líder arcar com os custos do funcionamento deste sistema, já que a criação e manutenção de instituições internacionais possuem elevados custos, tanto econômicos quanto políticos⁵. O marco fundamental no caso da construção dessa hegemonia institucionalizada por parte dos Estados Unidos da América foi, além da criação da Organização das Nações Unidas, a convenção de Bretton Woods, realizada em julho 1944.

⁴ Sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, consultar GILPIN, 1987 e KINDELBERGER, 1973. Segundo a Teoria da Estabilidade Hegemônica, “*an open and liberal world economy requires the existence of a hegemonic or dominant power. (...) The hegemonic power is both able and willing to establish and maintain the norms and rules of a liberal economic order, and with its decline the liberal economic order is greatly weakened.*” (GILPIN, 1987, p. 72)

⁵ Além das obras já citadas sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica, consultar HERZ & HOFFMAN (2004).

Em Bretton Woods reorganizou-se o Sistema Monetário Internacional, ainda sem um padrão claro desde o fim do padrão-ouro. Nesta reunião, duas propostas apareciam como mais robustas: a do delegado inglês, John Maynard Keynes⁶, e a do delegado americano, Harry D. White⁷. Propostas bastante diferentes em conteúdo, cada uma contava com um adicional. Enquanto a inglesa contava com o prestígio de Keynes e seu forte poder de persuasão, a proposta estadunidense tinha a força do condicionante real da conferência, qual seja, a consolidação da hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista. Assim, como poderia ser esperado, a proposta de White foi a vencedora.

A proposta estadunidense previa a criação de uma organização internacional com poder de julgamento em relação às valorizações/desvalorizações de moedas nacionais, agora fixas, e que também servisse como financiador de curto prazo no caso de déficits no balanço de pagamentos de cada país. Ou seja, não haveria a criação de uma moeda própria para o comércio internacional; mas a instituição teria um estoque de moedas nacionais definido. As moedas nacionais com aceitação internacional – o dólar, notadamente – continuariam a ser o meio de pagamento nas operações internacionais⁸.

⁶ John Maynard Keynes (1883-1946) foi um dos mais influentes economistas do século XX. Crítico das teorias econômicas clássicas, não acreditava que o livre mercado seria capaz de produzir demanda suficiente para garantir o pleno emprego dos fatores de produção, sendo preferível a intervenção estatal para que esse objetivo fosse logrado. Consultar: KEYNES, J. M. (1970).

⁷ Harry Dexter White (1892-1948), economista, foi secretário do tesouro norte-americano entre 1942 e 1944, quando se envolve com a criação das instituições de Bretton Woods. Foi, por um curto período, diretor executivo dos Estados Unidos no FMI.

⁸ Para mais detalhes sobre as propostas de Keynes e White e do processo de criação de Bretton Woods, consultar CARVALHO (2004).

As resoluções tomadas em Bretton Woods foram bastante parecidas com as propostas americanas. A instituição de estabilização criada recebeu o nome de Fundo Monetário Internacional (FMI). Além desta, fora criada também uma instituição com o papel primordial de fomentar o desenvolvimento, o Banco Mundial. Segundo Robert Gilpin: “Por que a natureza do sistema monetário internacional afeta o interesse dos Estados, estes tentam influenciar a natureza do sistema e fazê-lo servir aos seus próprios interesses. Como poderes hegemônicos emergem e declinam, mudanças correspondentes tomam lugar no sistema monetário”⁹.

A partir de então, nova fase de crescimento econômico se inicia no sistema capitalista. O historiador Eric Hobsbawn cunhou como “Era de Ouro do Capitalismo” o período que se estende de 1945 a 1973, devido não somente às elevadas taxas de crescimento econômico registradas em grande parte dos países capitalistas, mas também pelos avanços sociais obtidos no período¹⁰. Segundo Hobsbawn:

*“Recuperar-se da guerra era a prioridade esmagadora dos países europeus e do Japão, e nos primeiros anos depois de 1945 eles mediram seu sucesso tomando como base o quanto se haviam aproximado de um objetivo estabelecido em referência ao passado, não ao futuro. Nos Estados não comunistas, a recuperação também significava deixar para trás o medo de revolução social e avanço comunista, herança da guerra e da Resistência”.*¹¹

⁹ Original em GILPIN, 1987:119: “Because the nature of the international monetary system affects the interests of states, states try to influence the nature of the system and to make it serve their own interests. As hegemonic powers rise and decline, corresponding changes take place in the monetary system”. Tradução livre do autor.

¹⁰ É também contemporâneo desta época o “Welfare State”, o Estado de bem-estar social, que tem raízes no final da crise de 1929. A idéia base desse tipo de Estado era a construção de uma ampla rede de proteção social baseadas nas teorias keynesianas do pleno emprego. Sobre o Welfare State consultar, por exemplo, ARRETCHE, Marta T.(1995). “Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas”. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40.

¹¹ HOBBSAWN, 2005: 254.

Durante a “Era de Ouro” do capitalismo, tanto a Europa Ocidental e Japão quanto os EUA apresentam taxas altas de crescimento econômico. Os empréstimos do Banco Mundial, especialmente através do “Plano Marshall”¹², são o principal agente catalisador deste crescimento. Ou seja, o agente que, em última instância garantia o crescimento de Europa ocidental e Japão eram os EUA, de forma a salvaguardar seu apoio político no sistema bipolar.

Vale recordar que o conflito entre o Leste e o Oeste, entre Socialismo Capitalismo, entre URSS e EUA era, como dissemos, o eixo principal do Sistema Internacional. Não era, contudo, o único.

Durante o período da Guerra Fria já existia um outro tipo de embate latente no sistema internacional, que, embora em grande parte encoberto pelo conflito Leste – Oeste num primeiro momento, vai ganhando força com o tempo, até tornar-se amplamente visível e digno de grande atenção. Trata-se da questão da superação da situação de subdesenvolvimento.

O conflito bipolar era marcadamente ideológico, conforme já dissemos. Mas, a aceitação ou não de um dos modelos a ser seguidos dependia, por certo, de sua eficácia real. Enquanto o socialismo clamava para si a característica de ser o único capaz de acabar com as injustiças sociais, oferecendo a todos as condições básicas de vida, o capitalismo se advogava a qualidade de premiar as capacidades individuais, meritocraticamente, num ambiente liberal. Ambos os

¹² O Plano Marshall é o nome que recebeu o plano de reconstrução européia e japonesa com recursos americanos, através, também, do Banco Mundial.

países-chave de cada um dos sistemas, EUA e URSS, experimentavam, à época de grande avanço econômico e progressos notáveis em diversas áreas.

Com o passar de algum tempo, aquelas regiões do globo que ainda não tinham sido englobadas em uma das duas áreas de influência de maneira mais forte (África e Ásia principalmente, em especial após os movimentos de independência) passam a ser alvo de disputas das duas superpotências. Mesmo em países antes alinhados a um dos sistemas, disputas internas surgiam com o intuito de se alterar o sistema de governo.

Estas disputas tinham como objetivo, em última instância, modificar as precárias condições de vida nestes países, através da superação da situação de subdesenvolvimento. Capitalismo e socialismo prometiam para esses países a melhoria na qualidade de vida, e eram assim, motivo de disputas internas, mesmo nos casos em que estas não chegaram a eclodir em guerras civis.

Diante deste quadro internacional, como se encontrava o sistema interamericano? Exceção feita aos países mais setentrionais, Canadá e EUA, de colonização anglo-saxã, o continente era, no quesito econômico-social, marcadamente subdesenvolvido.

Os países da América Latina eram, muito embora com diferenças fundamentais entre eles, países subdesenvolvidos. A colonização ibérica no território que se constituiu como América Latina deixou um legado de subdesenvolvimento econômico-social que ainda persiste¹³. Diferentemente das

¹³ Como exemplo, podemos analisar as posições em que os países latino-americanos se encontram no ranking de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) das Nações Unidas. Em 2003, o melhor latino-americano era a Argentina, apenas na 34ª posição. Relatórios sobre o IDH se encontram em <<http://hdr.undp.org/statistics/>>. Acesso em 08/03/2007.

colônias de povoamento anglo-saxãs na América do Norte, o “sentido da colonização”¹⁴ dos países localizados ao sul foi totalmente diverso. Enquanto ao norte a idéia era constituir um novo país, um novo lar, o sul não passava de fonte de exploração para o mercantilismo ibérico.

Esse legado gerou uma estrutura agrária baseada na grande propriedade e na monocultura, e uma estrutura produtiva em geral voltada especialmente para o mercado externo. Também os indicadores econômicos deixavam muito a desejar na América Latina. Alta mortalidade infantil, baixos índices de saneamento e acesso a serviços públicos, analfabetismo, dentre outros, eram problemas a serem enfrentados pela região¹⁵.

Politicamente, a América Latina era uma região relativamente estável. Há tempos dentro da esfera de influência estadunidense, inclusive pela proximidade geográfica, a América Latina havia se enquadrado naturalmente como parte do bloco capitalista, quando do início da Guerra Fria, dando seu apoio aos EUA, na liderança do bloco¹⁶.

Entretanto, não se via para esse apoio político da América Latina uma contrapartida estadunidense significativa. Conforme já dissemos, à esta época, os EUA encontravam-se muito preocupados com a reconstrução da Europa Ocidental e do Japão, por motivos diversos. Em primeiro lugar, queriam evitar que a deterioração das condições sociais nos países destruídos pela guerra eclodisse

¹⁴ Aqui retomamos conhecida idéia de Caio Prado Júnior. Consultar, a esse respeito: PRADO JR. (1973).

¹⁵ Indicadores precisos sobre os anos 40 e 50 são de difícil acesso. Encontramos um resumo de alguns indicadores sociais dos anos 40 e 50 no Brasil em SCHWARTZMAN, Simon (2000), “Brazil: The Social Agenda,” *Daedalus*, 129(2) e no portal www.ibge.gov.br na série “Estatísticas do Século XX”.

¹⁶ Consultar, a esse respeito, AYERBE (2002).

em revoltas que poderiam levar a outra Guerra. Segundo, tratava-se de garantir áreas de influência no conflito Leste – Oeste, onde a Europa tinha papel primordial, já que sua porção oriental estava sob os auspícios soviéticos. Por fim, havia uma questão propriamente econômica, sendo Europa e Japão mercados consumidores potenciais para os EUA, além de fontes de recursos financeiros; tratava-se de garantir o crescimento destas economias para que o capital a eles emprestado retornasse a sua origem.

Contribuíam para isso, como vimos, o Plano Marshall e os empréstimos do recém-criado Banco Mundial, além de recursos próprios dos EUA. Desta forma, outras regiões no globo acabaram ficando com uma posição secundária nas inversões estadunidenses e internacionais para angariar o desenvolvimento. Era o caso da América Latina.

A crise de 1929 havia afetado sobremaneira as economias latino-americanas, visto que muitos dos mercados para seus produtos agrícolas sofreram revezes, o que fez com que a região não tivesse a quem exportar sua produção. Isso tornou bastante claro que uma economia dependente da exportação de alguns poucos produtos primários era um sério risco.

A partir de então, começam a surgir no continente sinais de insatisfação com esta situação, e iniciou-se um movimento pela superação destas limitações. Entre fins da década de 1940 e início da década de 1950, a ONU publica diversos estudos sobre as economias dos países subdesenvolvidos, buscando encontrar meios para aumentar o nível de emprego e qualidade de vida, vistos como importantes para a manutenção da paz e da segurança.

Segundo Moraes (1995), a ONU, em relatório de 1951, intitulado *Measures for the economic development of underdeveloped countries*, detecta alguns problemas: um dos principais problemas seria a inadequação do ambiente legal/administrativo dos países latino-americanos. Governos instáveis, estruturas de propriedade fundiária, discriminações, falta de apoio à educação e outras situações são vistas como entraves ao desenvolvimento. Na visão da ONU neste documento, seria papel do Estado promover e garantir uma transformação nestas condições desfavoráveis.

É dentro desta lógica que fora criada a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), pela ONU, em 1948. Vale lembrar que, além da prioridade para a reconstrução dos países devastados pela guerra, a ONU também se preocupava com a questão de encontrar meios para superar o subdesenvolvimento.

No tocante à América Latina, a ONU chegara à três conclusões principais: suas economias necessitavam de ajuda para a reconstrução; havia uma tendência à deterioração nos termos de troca, prejudicial à América Latina; e, assim, as economias tendiam a um crescimento em ritmo lento. Para buscar soluções a estes problemas, o Conselho econômico e Social da ONU cria a CEPAL, em 1948, por um período experimental de três anos, tornando-se permanente em 1951.

O processo de criação da CEPAL não fora visto com bons olhos pelos Estados Unidos, que procuravam manter sob controle da OEA – onde teriam maior poder de influência – as questões relativas ao continente. Apesar das pressões dos EUA, a atuação de Brasil, México e Chile garantiu a criação da CEPAL junto à ONU.

Ainda segundo Moraes (1995), o pensamento de dois economistas é fundamental para se compreender as idéias-base do desenvolvimentismo da CEPAL. O primeiro deles é Ragnar Nurkse, assessor econômico da Sociedade das Nações; o segundo é o economista argentino Raul Prebisch.

Nurkse seguia com uma linha de pensamento que vinha divulgando desde meados dos anos 30, que encarava o subdesenvolvimento “como algo estrutural, como um sistema em que centro e periferia coexistem e se determinam mutuamente. E, portanto, o caminho para o desenvolvimento não poderia ser pensado como uma seqüência linear de etapas pelas quais teriam passado diferentes sociedades”¹⁷.

Elabora também a idéia de círculo vicioso da pobreza, assim definido

“O incentivo para o uso de capital é limitado pelo pequeno tamanho do mercado; o pequeno tamanho do mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usado na produção, a qual, por sua vez, é devida ao pequeno tamanho do mercado [; e, assim,] um país é pobre porque é pobre”¹⁸.

Nestas economias, existiria muita mão-de-obra latente, e, portanto, renda latente. A idéia seria transferir o “desemprego disfarçado” - ou seja, aqueles trabalhadores que consomem mais do que produzem – para outras atividades e assim gerar essa renda latente. Daí surge o problema central: como fazer isso? Quem poderia promover essa transição do latente para o real? Na visão de Nurkse esse papel, nas economias subdesenvolvidas, caberia ao Estado. Ele é que deveria forçar o acúmulo de poupança e direcioná-la posteriormente para o investimento, visto que não era esta a tendência.

¹⁷ MORAES, 1995, p. 23.

¹⁸ NURKSE, 1951: 18.

Esta transformação interna era condição necessária, porém, não suficiente para alterar o status das economias dos países subdesenvolvidos. Nurkse também notou que a ordem econômica internacional também contribuía para a manutenção do *status quo*. Notou que a deterioração nos termos de troca tendia a perpetuar a situação dos países subdesenvolvidos, e assim não ocorreria a difusão da prosperidade pelo globo, como apregoavam os economistas clássicos. Para ele, faltariam investimentos dos países centrais na periferia, que eram escassos, visto que, segundo o autor, não eram considerados politicamente interessantes para os países centrais: “O sistema de concessões de ajudas internacionais não deriva de nenhum mecanismo econômico de mercado, como também é o caso do princípio do imposto progressivo. Ambos são baseados em juízos de valor político”.¹⁹

Ou seja, a partir deste momento, temos uma ruptura com o modelo clássico, e surge a visão de que o subdesenvolvimento não é algo natural, um estágio até que ocorra o desenvolvimento, naturalmente; mas sim um problema político. Os países encontram-se divididos em desenvolvidos e subdesenvolvidos não por causas naturais, mas sim, políticas, uma vez que interessaria aos ricos a manutenção dos respectivos *status quo*.

Outra figura emblemática, que acabou aprofundando esta visão, que ficara conhecida como desenvolvimentismo, e fez parte da escola cepalina é Raul Prebisch (1901-1986), economista argentino. As idéias de Prebisch formaram a base de uma tradição do pensamento econômico que foi referência para atuação de grande parte dos governos latino-americanos a partir de então.

¹⁹ NURKSE, 1969, p. 276.

As idéias base de Prebisch estão sucintamente contidas em artigo publicado no Brasil em 1949²⁰, e procuraremos agora descrevê-las de modo breve, a fim de compreender como era pensado o desenvolvimento econômico durante o período.

Em princípio, Prebisch denuncia a falência do modelo econômico clássico, segundo o qual as chamadas “vantagens comparativas” atuariam como fonte de ajuste entre países industriais e não-industriais no comércio internacional. Quer dizer, um país que fosse exportador de produtos primários seria compensado na compra de produtos manufaturados, já que, como os países industriais precisariam de suas matérias-primas, os preços acabariam por se equivaler, e ninguém sairia perdendo, o que tende à manutenção do *status quo* em matéria de especialização nos setores agrícola/industrial entre os países.

No referido artigo, o autor mostra a falácia desta teoria. Verificou que os países exportadores de produtos primários necessitavam exportar cada vez mais para poder importar a mesma quantidade de bens manufaturados. Ocorria uma deterioração nos termos de troca, que deixava os países latino-americanos em nítida desvantagem. Ou seja, em concordância com Nurkse, também via o problema como político, e viu que a teoria clássica já não dava conta de explicar a realidade latino-americana.

Como o modelo clássico tendia a preservar o *status quo* entre os países desenvolvidos e não-desenvolvidos, Prebisch defende que essa situação só poderia ser alterada por uma ruptura com o modelo existente. Basicamente, o autor se mostrava favorável à industrialização latino-americana, para que esse elo

²⁰ PREBISCH (1949).

fosse rompido. Porém, existiam algumas dificuldades. Uma das principais era a falta de poupança interna. Segundo o autor:

“A margem de poupança depende, em última instância, do aumento da produtividade do trabalho. (...) Com efeito, a produtividade é, nesses países, muito baixa, porque falta capital; e falta capital por ser muito estreita a margem de poupança, em razão dessa baixa produtividade. Para romper este círculo vicioso (...) requer-se o concurso transitório do capital estrangeiro”.²¹

Ele descreve ainda a economia capitalista como sendo constituída por ciclos de expansão e retração do país central (no caso, os EUA), que afetariam os países não-industriais em sua tentativa de acúmulo de poupança, uma vez que, nos períodos de retração, o saldo da balança comercial nestes países tenderia a cair, devido principalmente à retração do centro, impedindo a formação de excedente para poupança e posterior aumento da produtividade.

Se o capital interno é insuficiente para este “empurrão” rumo à industrialização, há que se fazer uso do capital externo, ainda que de modo transitório. Porém, como fazê-lo uma vez que há períodos de retração recorrentes, que afetam a formação da poupança?

Prebisch soluciona a questão defendendo a atuação do Estado no controle das importações, e seu planejamento. Ele observou que em países onde o nível de desigualdade era bastante elevado, havia uma classe alta que mantinha um padrão de consumo igual ao dos países centrais, que para mantê-lo demandava a importação de muitos produtos manufaturados, sendo boa parte deles bens de consumo não-duráveis.

²¹ PREBISCH, 1949, p.72.

Defendia que essas importações de bens de consumo fossem diminuídas, e se passasse a investir na importação de bens de capital, que poderiam gerar internamente os produtos antes importados. Seria uma industrialização, sem perda do padrão de consumo interno, e, além disso, seria possível diminuir cada vez mais o número de produtos a serem importados. Com isso seria possível o acúmulo de poupança, que seria investido em aumento da produtividade e assim por diante, num ciclo então virtuoso. É o princípio do chamado modelo “de substituição de importações”, que depois deveria se estender à própria indústria de bens de capital e bens intermediários. O crescimento econômico que derivaria daí elevaria o nível de vida da população em geral, através do aumento da renda²².

Por fim, para Prebisch, além desta economia de poupança, havia também a questão da ajuda internacional, assim como para Nurkse. Na visão de Prebisch era de fundamental importância a ajuda dos recém criados organismos internacionais, com o empréstimo de capital externo que seria adicionado à poupança dos países para execução de projetos de industrialização.

Quando essas idéias ganham força, o Banco Mundial era o organismo então responsável por esta ação de empréstimos; porém, nesta época, estava essencialmente preocupado com os problemas da reconstrução européia, como vimos, deixando a América Latina em segundo plano. Até o ano de 1956, cerca de 65% dos empréstimos aprovados pelo Banco destinavam-se à países europeus²³.

²² Mais sobre o processo de substituição de importações, bem como sobre sua influência na economia brasileira pode ser encontrado em BIELSCHOWSKY(1988) e TAVARES(1972).

²³ ARAÚJO, 1991, p.04

A falta de ajuda estadunidense foi, com o tempo, deteriorando as relações entre os países latino-americanos e os EUA. O constante apoio político dado pela América Latina nas questões da Guerra Fria não encontrava tradução em apoio econômico vindo dos EUA, que passam a ser vistos como maus líderes, só se preocupando com a situação européia e deixando de lado os países de seu próprio continente. Segundo Alexandra de Mello e Souza:

“(...) se esse consenso era possível nos planos político e estratégico, o mesmo não ocorria no âmbito das relações econômicas, que se constituíam na segunda vertente da política norte-americana para a região. Coerentes com seu projeto de uma economia mundial aberta, os EUA enfatizavam a defesa do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor do desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, viam com profunda desconfiança as tendências nacionalistas e estatistas de muitos governos locais, condenando expressamente suas conseqüências econômicas: protecionismo, nacionalização de companhias estrangeiras, restrições ao investimento externo, excessivo controle do Estado sobre a economia e até mesmo a tendência à ‘industrialização excessiva’. Ao mesmo tempo, a ênfase do governo americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado pretendia evitar qualquer comprometimento seu com a ajuda econômica governamental à América Latina, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estavam e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia) em virtude de sua prioridade estratégica”.²⁴

A situação chega ao seu ponto de saturação na viagem empreendida pelo então vice-presidente dos EUA, Nixon, a alguns países sul-americanos no ano de 1958, nas quais fora hostilizado em manifestações públicas por duas vezes, na Venezuela e no Peru, sendo, inclusive, ferido²⁵.

Dentro deste quadro, as relações no sistema interamericano iam-se deteriorando entre os EUA e a América Latina. Embora a região ainda fosse politicamente pró-EUA, as relações econômicas em nada agradavam aos países

²⁴ MELLO E SILVA, 1992, p. 212-213.

²⁵ RABE, 1988, p. 100-116.

do sul, sendo fonte de discórdia. A superação da situação de subdesenvolvimento era então considerada vital pela América Latina, e não estava recebendo atenção satisfatória por parte dos EUA.

Como veremos, esse “descaso” com os problemas latino-americanos podia implicar na busca de soluções outras que não aquelas dentro da esfera de influência norte-americana, como acabou acontecendo em Cuba. É somente a partir desta constatação por parte dos EUA, de que os países latino-americanos poderiam sim deixar sua influência, que a situação começaria a se modificar.

CAPÍTULO 2

O cenário brasileiro e a criação do BID: surgimento, estrutura e funcionamento

O Brasil e a Criação do BID

O caso brasileiro não fugia à realidade geral latino-americana, embora tivesse similitudes e diferenças com outros países. Era o Brasil ainda um país essencialmente agrário, e tinha sua economia baseada ainda fortemente na produção agrícola, sendo seu principal produto de exportação o café.

O fato é que a economia brasileira havia sido, até a entrada no séc. XX, baseada em ciclos de monocultura ou extração para exportação, até que com a crise de 1929, esse sistema sofre um sério percalço com a queda nos preços do café ²⁶.

Em 1930, o Brasil passa por uma mudança política drástica, com o fim da chamada República Velha e a política “do café com leite” que predominava na sucessão presidencial²⁷. Nesse ano ocorre a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, levado por um golpe contra as antigas oligarquias cafeeiras, inaugurando, assim, a “nova República” ²⁸.

²⁶ Sobre a economia brasileira, até a crise de 1929, consultar FURTADO (1977).

²⁷ Ao longo da República Velha, que é a denominação convencional para a história republicana que vai da proclamação (1889) até a ascensão de Getúlio Vargas em 1930, o Brasil conheceu uma sequência de treze presidentes. O traço mais saliente dessa primeira fase republicana encontra-se no fato de que a política esteve inteiramente dominada pela oligarquia cafeeira, em cujo nome e interesse o poder foi exercido.

²⁸ Uma boa síntese da História brasileira, com indicações de leitura, pode ser encontrada em SKIDMORE (1998).

Nos primeiros 15 anos de governo Vargas (entre 1930 e 1937 de forma democrática, e de 1937 a 1945 no chamado “Estado Novo”), teve forte aceleração o processo de industrialização brasileiro, que já havia começado mesmo antes da crise do café de 1929/30, com indústrias surgidas nas “franjas” da economia cafeeira, para atender a um mercado consumidor incipiente, surgido com a imigração e a renda dos trabalhadores ligados ao setor exportador.

Entre 1930 e 1945, a industrialização ocorre de maneira distinta. Duas correntes procuraram explicá-la, a “teoria dos choques adversos” e a “industrialização induzida por exportações”. Para os adeptos da primeira corrente, a industrialização surgiu no Brasil como resposta às dificuldades de importar produtos industriais em determinados períodos, como durante a Primeira Guerra e a Depressão dos anos 30. Para o segundo grupo, era justamente o oposto: a indústria crescia nos momentos de expansão da economia cafeeira. Não é nosso ponto aqui aprofundar a questão, mas pareceu-nos razoável que as duas coisas se alternassem, conforme hipótese contida na bibliografia ²⁹.

Ainda no período entre 30 e 45, Getúlio Vargas deixara outros legados: uma vasta legislação social, especialmente no setor trabalhista; a profissionalização da burocracia estatal; a ação do Estado na economia com a implantação da Cia. Siderúrgica Nacional e da Cia. Vale do Rio Doce e, por fim, a incorporação do povo como unidade política relevante.

No início do governo Dutra (1946-1950), houve uma sobrevalorização do câmbio, iniciada por uma “ilusão de divisas”, logo após o final da Guerra³⁰. No

²⁹ GREMAUD, VASCONCELLOS & TONETO JR, 2006: 360

³⁰ Consultar GIAMBIAGI & VILLELA, 2005, Capítulo 1.

entanto, as divisas existentes não se mostraram tão grandes, e o fluxo de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) esperado pelo governo também não se materializou. O que ocorreu, então, foi a implantação de controles cambiais e de importações, o que teve resultado na redução do déficit comercial brasileiro, porém, fez com que as exportações perdessem competitividade.

Estes controles, de câmbio e de importações, tiveram efeito interno, ainda que indireto. Foram estímulo à implantação interna de indústrias substitutivas, especialmente de bens de consumo duráveis. Estava iniciando-se a industrialização brasileira pelo Processo de Substituição de Importações (PSI), ainda que não de modo planejado, e levado a cabo especialmente pelo setor privado (exceção feita à CSN).

Diversos autores podem ser consultados para maiores e melhores explicações sobre a Industrialização através do PSI³¹; como, no entanto, esse não é nosso objetivo primordial aqui, vamos procurar apenas fornecer uma breve explicação:

*“A primeira característica dessa industrialização substituidora de importações é a de ser uma **industrialização fechada**. Fechada em função de dois elementos:*

- Ser voltada para dentro, isto é, visar ao atendimento do mercado interno, não ser uma industrialização que produz para exportar;*
- Depender em boa parte de medidas que protegem a indústria nacional dos concorrentes externos.*

Em segundo lugar, o PSI, como modelo de desenvolvimento, pode ser caracterizado pela seguinte seqüência:

- Inicia-se com um estrangulamento externo – a queda do valor das exportações, por exemplo. Este, junto com a manutenção de pelo menos parte da demanda interna, mantendo a demanda por importações, gera escassez de divisas;*
- Para contrapor-se à crise cambial (o estrangulamento externo), o governo toma medidas, para controlar essa crise, que acabam por*

³¹ Consultar, novamente, a esse respeito, BIELSCHOWSKY (1988); TAVARES. (1972).

proteger a indústria nacional preexistente, aumentando a competitividade e a rentabilidade da produção doméstica;

- *Gera-se uma onda de investimentos nos setores substituidores de importação, produzindo-se internamente parte do que antes era importado, aumentando a renda nacional e a demanda agregada;*
- *Observa-se, no entanto, um novo estrangulamento externo, em função do próprio crescimento da demanda, que se traduz em aumento das importações e de parte dos investimentos que se transformam em matérias-primas e equipamentos importados; como em geral o ritmo do crescimento das importações é mais rápido do que o crescimento das exportações, nova crise recoloca-se, retomando-se o processo”³²*

Ao final do mandato de Dutra, a economia nacional apresentava dois graves problemas: o aumento da inflação e do déficit público, apesar do PIB ter apresentado elevação em todos os anos. Getúlio Vargas volta à presidência em 1951, prometendo ampliar a legislação trabalhista e defender a industrialização.

Quando reassume a presidência, Vargas encontra, no cenário econômico interno, o aumento da inflação e dos déficits públicos; já no cenário externo, algumas melhoras: o aumento do preço do café e as relações com os EUA, que voltam a dar mais importância à América Latina.

Deste modo, a idéia de Vargas era, num primeiro momento, equilibrar as contas públicas para, logo em seguida, realizar fortes investimentos, que viriam da recém-criada Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), que se propunha a realizar projetos concretos de vital importância para o Brasil, a fim de resolver alguns gargalos em infra-estrutura e também ajudar no aumento do fluxo de IDE's. Vale lembrar que no segundo governo Vargas foram criados o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e a Petrobrás (Petróleo Brasileiro SA), considerados elementos estratégicos no processo de industrialização.

³² GREMAUD, VASCONCELLOS & TONETO JR, 2005: 370.

Em 1951 e 1952, o déficit público fora eliminado, apesar da persistência da inflação. No cenário externo, o câmbio sobrevalorizado ajudou a aumentar as importações, mantidos pela alta do café. Porém, desequilíbrios surgiram na balança comercial, o que fez com que o governo voltasse a ter maior controle das importações. Em 1953, a crise cambial é marcante, e a tentativa de sanear as contas e diminuir a inflação sofria fortes abalos.

Ainda no ano de 1952, um fato internacional frustra as expectativas brasileiras de apoio ao desenvolvimento. Nas eleições presidenciais dos EUA, sai o democrata Truman e entra o republicano Eisenhower, modificando as relações com a América Latina. A administração Eisenhower abandona diretriz que previa a propagação do progresso técnico para outras partes do globo, e põe o combate ao comunismo em primeiro lugar. No caso brasileiro, isso significou a extinção da Comissão Mista Brasil-EUA e o não-financiamento dos projetos propostos.³³

A partir deste cenário, Vargas reorienta sua política. O controle das crises fiscal e cambial é obtido a partir da Instrução 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e Crédito), em 09 de Outubro de 1953. Algumas de suas medidas foram:

- Restabelecer o monopólio cambial do Banco do Brasil;
- Extinguir controle quantitativo das importações e instituir leilões de câmbio;
- Substituir taxas mistas por um sistema de bonificações incidentes sobre a taxa oficial de exportações.

Isso quer dizer que começaram a existir três tipos básicos de cobertura cambial para as importações brasileiras: a) a oficial, para importações especiais (como trigo e papel de imprensa); b) a taxa oficial mais sobretaxas fixas, para

³³ Consultar AYERBE, 2002, p. 63-83 e também CERVO & BUENO, 2002, p. 278-280.

importações diretas de órgãos governamentais e petróleo; e c) a taxa oficial mais sobretaxas variáveis segundo leilão, para todos os produtos restantes, classificados por essencialidade.

O uso das taxas múltiplas permitiu desvalorizações cambiais; substituíram o controle de importações para equilibrar a balança comercial; manteve uma política seletiva de importações além do ágio obtido nos leilões ter sido fonte de receitas para a União, sem recorrer ao financiamento inflacionário do déficit fiscal.

Restava como problema não resolvido a inflação, que perdura naquela administração. Conflitos internos entre udenistas e getulistas terminam com o suicídio do então presidente Getúlio Vargas, assumindo o então vice-presidente Café Filho, que nomeia Eugenio Gudín para a Fazenda.

Gudin tinha como objetivo controlar novo desequilíbrio cambial, oriundo da depreciação do preço do café bem como de vencimento de créditos de curto prazo. Para isso, procurou recorrer à livre entrada de capital estrangeiro, através da Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e Crédito), que autorizava o Banco do Brasil a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção, constituindo-se em forte atrativo para o investidor externo.

A administração Gudín fora bastante ortodoxa para tentar controlar a inflação, o que gerou pressões que o levaram a demitir-se, assumindo então José Maria Withaker, que pouco pôde fazer.

É somente em 1955, com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder que esse caminho tem mudanças. Ecoam os grandes temas internacionais do período dentro do Brasil. Na questão Leste – Oeste, Juscelino mostrou-se sempre

como pertencente ao bloco Ocidental, afirmando os valores democráticos, cristãos e se posicionando sempre enquanto um governo anticomunista.

É na questão Norte – Sul, do desenvolvimento, que reside o ponto principal do governo Kubitscheck. Apesar dos avanços obtidos na década anterior, o país herdado por ele ainda é essencialmente agrário, com o peso do setor agrícola ainda semelhante ao do setor da indústria de transformação, cerca de 21% do PIB³⁴, sendo ainda o café o principal produto da pauta de exportações brasileiras. Foi justamente esse sinal de atraso econômico que o presidente se empenhou em reverter; e o reverteria através da industrialização.

Como já salientamos no contexto latino-americano, eram bastante fortes a essa altura as idéias cepalinas, especialmente no tocante à industrialização como meio mais eficaz para deixar o estado de subdesenvolvimento. E, para esta industrialização, no caso brasileiro – como em outros países latino-americanos –, foi utilizado o mecanismo da substituição de importações, com recurso também ao capital externo.

O instrumento utilizado para isso no Brasil ficou conhecido como “Plano de Metas”; que através da planificação de objetivos, esperava atingir “50 anos em 5”, de desenvolvimento. Previam vultosos investimentos não somente na industrialização, mas também em infra-estrutura (geração de energia e transportes), bem como previa a construção de Brasília, nova capital federal. O Brasil passaria de um país agrícola para um país industrial e urbanizado. No tocante às taxas de crescimento do PIB, o Plano fora bem-sucedido, sendo as taxas anuais de crescimento entre 56 e 61 de 2,9%, 7,7%, 10,8%, 9,8% e 9,4%,

³⁴ Dados extraídos de GIAMBIAGI & VILELLA (2005).

respectivamente. A Tabela I, abaixo, mostra algumas previsões e o total efetivamente realizado pelo Plano de Metas.³⁵

Tabela I

Previsões e Realizações do Plano de Metas 1957-1961			
	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton)	1.000	230	23
Petróleo - Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo - Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000Km)	3	1	32
Rodovias - Construção (1.000Km)	13	17	138
Aço (1.000 ton)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) em %	90	75	-
Nacionalização (caminhões) em %	95	74	-

Fonte: LESSA (1985)

Para realização dessas mudanças estruturais em cinco anos, Juscelino teria grandes dificuldades, já que o Brasil ainda não possuía uma estrutura financeira adequada. Não possuía um sistema de títulos internos, não possuía um Banco Central, nem sequer uma estrutura tributária adequadas para levantar os recursos suficientes para levar a cabo a execução do Plano de Metas.

Estas eram reformas que demandariam um tempo razoável, preço que Juscelino não estava disposto a pagar, visto a urgência que conclamava para a execução do Plano. Neste caso, seria necessário, além de grande esforço interno, recorrer a fontes externas de financiamento. Mas não apenas isso. Juscelino, diferentemente de Vargas, defendia abertamente a instalação de empresas

³⁵ Para uma análise mais detalhada do Plano de Metas, consultar LESSA (1981).

estrangeiras no país, como forma lograr modernização tecnológica em tempo menor.

Desta forma, durante o governo Kubitschek foram criados mecanismos para atração dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE's) e também se buscou atração de empréstimos internacionais. Esta atração deu-se através das já existentes Instruções 70 e 113 da SUMOC, e também da Lei 1807 de 1953, segundo a qual a entrada de recursos externos poderia ser feita ao câmbio livre, e a remessa de lucros poderia dar-se ao câmbio oficial³⁶.

Pode-se notar, desta forma, que se iniciou um processo de busca, no meio externo, pelos recursos e tecnologia que seriam essenciais à consecução dos objetivos internos. É pensando também em alcançar os objetivos internos que fora formulada a política exterior do período Juscelino. Segundo Cervo & Bueno, é neste período que a diplomacia adquire a função principal de auxiliar no desenvolvimento nacional; função esta que viria a ser sua linha mestra nas administrações seguintes: “A partir da presidência de JK, a política externa brasileira ganhou notoriedade nos planos externo e interno, nomeadamente no momento em que propôs a OPA. Assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e *balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira*”.³⁷

Como vimos, no contexto da Guerra Fria, a posição do governo brasileiro fora sempre pró-ocidente, afirmando-se enquanto membro deste bloco. Neste sentido, precisando o Brasil de ajuda externa, o principal colaborador em potencial

³⁶ Para maiores informações sobre a Lei 1807, consultar MALAN (et. Al.), 1977: 84-85 e 448.

³⁷ CERVO & BUENO, 2002, p. 306. [grifo meu].

seriam os EUA. Entretanto, como vimos, os EUA vinham deixando de lado o continente latino-americano. Enquanto a América Latina pedia investimentos e empréstimos públicos, os EUA, sob um prisma liberal, defendiam que o capital privado daria conta de assegurar as necessidades do desenvolvimento.

Diante da situação de baixa qualidade de vida que se estendia na região, devido ao subdesenvolvimento econômico-social, começa a surgir no continente latino-americano forte sentimento anti-EUA. Este sentimento é exposto claramente durante viagem do então vice-presidente Nixon ao Peru e à Venezuela.

Foi aproveitando-se da deterioração nas relações entre os EUA e a América Latina, que o presidente Juscelino Kubitschek vislumbrou aquela que seria a linha-mestra da política externa de seu governo: a Operação Pan-Americana (OPA) ³⁸.

No cenário então vigente, após a crise gerada com a visita de Nixon, o presidente lança mão de uma carta, redigida do próprio punho, ao presidente Eisenhower, alertando-o para o desgaste da situação política e convidando-o a revisar o ideal pan-americano. Vale lembrar que a administração Eisenhower concentrou-se no combate ao comunismo, dando menor importância ao progresso sócio-econômico da América Latina. Pensando nisso, a idéia de Juscelino foi jogar com o conflito Leste – Oeste para obtenção de ganhos relativos ao desenvolvimento, no conflito Norte – Sul.

Dizia ele que os países mais pobres eram terrenos mais férteis para penetração de “ideologias estranhas” (o socialismo, notadamente), e que, como a América Latina não estava encontrando a ajuda necessária para a superação do

³⁸ Sobre a OPA, consultar MELLO E SILVA (1992) e CERVO & BUENO (2002).

subdesenvolvimento econômico, isso poderia representar um perigo ao avanço comunista. O desgaste nas relações com os EUA seria um indicador primeiro deste fato.

Ainda afirmava que, se o apoio político dos países do continente fosse traduzido em ajuda econômica por parte dos EUA, isso daria verdadeira força ao pan-americanismo; e mais: com os países da região saindo do subdesenvolvimento, se formaria um escudo à penetração daquelas “ideologias estranhas”.

Não ocorreu a OPA, contudo, sem entraves internos. Conforme dissemos, ela começa com cartas diretas do presidente Kubitschek à Eisenhower, passando assim por cima da autoridade do chanceler José Carlos Macedo Soares. Após este incidente, é nomeado novo chanceler, Negrão de Lima. O Itamaraty também se mostrou receoso de que a OPA atrapalhasse as relações bilaterais Brasil-EUA e temeu o aumento da desconfiança dos países da América Latina em relação às pretensões de liderança brasileira no bloco.

Segundo Alexandra Mello e Silva (1992), a OPA possuía, em sua formulação inicial, três características fundamentais:

- Autonomia: a OPA era expressão do anseio de dar ao Brasil papel mais atuante e autônomo na política internacional. Apoiava-se nas condições objetivas do país e também no cenário internacional. A “amizade” entre Brasil e EUA deveria pautar-se pelo reconhecimento de que o Brasil já estava maduro para expressar seus pontos de vista, inclusive desacordos.

- Desenvolvimento: era o objetivo principal da OPA, que via o subdesenvolvimento como maior problema do continente, inclusive na segurança, sendo terreno fértil para o comunismo.
- Multilateralismo: a OPA era uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais. O Brasil a lançara, mas não pretendia assumir liderança. A OPA deixava de lado o bilateralismo, assim que os EUA não mais eram o único interlocutor brasileiro, mas toda a América Latina.

Um dos maiores anseios brasileiros, e também latino-americano, era a criação de um Banco Multilateral Americano, que fosse complementar ao Banco Mundial, já que este havia negligenciado a região quando do fim da Segunda Guerra, concentrando esforços em outras áreas.

Este intento tinha forças desde a Primeira Conferência Internacional Americana, entre 1889 e 1890³⁹, e passara por vários percalços sem, no entanto, sair de cena, até chegar à década de 1950. É somente aos finais desta década que a instituição financeira almejada conseguirá deixar o campo das idéias para materializar-se de fato.

Talvez o marco mais importante na constituição do futuro banco tenha sido a Conferência Econômica Interamericana, de 1954, conhecida como reunião do Quitandinha. Reúne ministros das Américas a fim de discutir estudo da CEPAL sobre o desenvolvimento da região. Sai fortalecida a idéia de que o que havia disponível ainda era escasso, e era fundamental o surgimento de um banco regional. Uma comissão técnica formada então apresenta em julho de 1955 um anteprojeto da criação de tal organismo.

³⁹ COUTO, 2002, p. 19

Fundamentalmente o grande problema era a participação dos Estados Unidos. Os países latino-americanos sabiam que para que a futura instituição tivesse reputação e fosse realmente fonte de recursos, não poderia excluir a maior economia americana. O problema é que os Estados Unidos consideravam suficientes os organismos disponíveis então: o Banco Mundial e o Eximbank (Export-Import Bank) americano, e sempre se mostraram contra a proposta.

A Operação Pan-Americana caminha. É agendada uma visita do secretário de Estado John Foster Dulles ao Brasil, para agosto de 1958, a fim de discutir com Juscelino o fortalecimento da comunidade interamericana. Segundo Couto, a OPA

“impactara fortemente a consciência latino-americana. Afinal, as idéias apresentadas resumem preocupações presentes em todos os países da área. Como a deterioração das relações de troca com os países ricos, a escassez de empréstimos e de investimentos diretos estrangeiros, o aumento dos fluxos de remessa para o exterior. E também há um sentimento geral de privação relativa, decorrente do tratamento especial proporcionado pelos Estados Unidos à reconstrução européia, principalmente por intermédio do Plano Marshall.”⁴⁰

A partir desta visita, seguem-se outras, como a do subsecretário de Estado, C. Douglas Dillon, que, segundo Ronaldo C. Couto, era “mais sensível e bem-informado sobre a região [América Latina] e seus problemas” ⁴¹. E é o próprio Dillon que, em 12 de Agosto de 1958; portanto, seis dias após terminada a visita de Foster Dulles ao Brasil, anuncia que os Estados Unidos estão dispostos a considerar “o estabelecimento de uma instituição interamericana de desenvolvimento regional que conte com o apoio de todos os países membros”.⁴²

⁴⁰ COUTO, 2002, p. 31.

⁴¹ COUTO, 2002, p. 33.

⁴² No original “the establishment of an inter-American regional development institution wich would receive support from all its member countries”. A ata do CIES (Conselho Interamericano Econômico e Social) é a 319, de 12 de Agosto de 1958. Consultar, novamente, COUTO, 2002, p. 34.

Em setembro de 1958, durante reunião dos Ministros das Relações Exteriores na OEA, foi criada uma comissão especial com 21 membros que se encarregariam de pensar o projeto e propor providências para que o projeto se materializasse de fato. A comissão inicia os trabalhos em 8 de janeiro de 1959, estendendo seus trabalhos até 8 de Abril do mesmo ano, em três meses exatos. Daí nasceria a proposta para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituição requisitada pelos países latino-americanos desde finais do século XIX.

Foi somente nesta conjuntura específica que o projeto do BID tornou-se viável de materializar-se. Com o passar dos anos, a importância do conflito Norte – Sul aumentava no Sistema Internacional. A América Latina dava sinais claros de que a situação tornara-se insustentável, e inicia projetos próprios visando alterar esta situação: a criação da CEPAL, a escola desenvolvimentista e a Operação Pan-Americana são exemplos de uma tomada de iniciativa.

Mais do que isso: a criação de uma instituição financeira multilateral americana vem atender a demandas próprias do continente. Diferentemente de outras organizações internacionais, ela não fora erigida unicamente no sentido de atender aos interesses das grandes potências, senão foi resultado de demandas vindas “de baixo”.

Veremos a seguir que esta singularidade reflete-se também no próprio convênio constitutivo do Banco, o qual apresenta algumas condições vantajosas para os países mutuários, frutos exclusivamente deste conturbado cenário, que deu aos países latino-americanos maior poder de barganha junto à potência Ocidental, os EUA. Este poder de barganha foi visualizado e utilizado por

Juscelino Kubitschek na OPA, que soube utilizar-se de argumentos relativos ao conflito Leste – Oeste, junto aos EUA, a fim de obter ganhos na questão do desenvolvimento. Isso foi necessário especialmente devido ao fato de os EUA encontrarem-se sob uma administração republicana que privilegiava questões militares em detrimento das econômicas.

Nem tudo foram conquistas latino-americanas, entretanto. Novamente pela análise de Alexandra de Mello e Silva, a concretização do BID fora a exceção dentro das atitudes estadunidenses com relação à OPA, e mesmo esta poderia ter sido realizada sob a sombra da CEPAL (mais alinhada ao pensamento desenvolvimentista) ao invés da CIES (filiada à OEA e, assim, mais ligada às idéias estadunidenses). Segundo ela:

*“A oposição dos EUA em relação ao alcance e ousadia das propostas brasileiras manifestou-se imediatamente. De fato, a reunião de chanceleres americanos, realizada em Washington em setembro de 1958, consagrou a criação daquele que passou a ser conhecido como ‘Comitê dos 21’, prevalecendo, contudo, a posição norte-americana de vincula-la ao Conselho da OEA, de forma a evitar paralelismos que pudessem resultar em compromissos indesejáveis. Da mesma forma, os EUA rejeitaram integralmente o ‘desenvolvimentismo’ que o Brasil procurava imprimir à agenda de discussões do Comitê, limitando-a aos pontos que, de resto, já haviam sido incorporados pelas mudanças na política econômica hemisférica: estabelecimento de uma instituição financeira interamericana.”*⁴³

Desta forma, podemos notar que Brasil e BID estão fortemente ligados desde o momento de concepção do projeto de uma instituição financeira interamericana, passando pela tomada de iniciativa, com Juscelino e a Operação Pan-Americana, até os dias de hoje.

⁴³ MELLO E SILVA, 1992, p. 223.

Estrutura e Funcionamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Oficialmente, o Convenio Constitutivo do BID entrou em vigor no dia 30 de Dezembro de 1959, após a ratificação dos países e os respectivos depósitos iniciais de capital na instituição. O BID é, assim, o mais antigo banco de desenvolvimento regional⁴⁴. Logo no início de seu Convênio Constitutivo, lê-se que “O Banco terá por objetivo contribuir para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social, individual e coletivo, dos países membros regionais em vias de desenvolvimento”⁴⁵.

A instituição criada tem por órgão máximo a Assembléia de Governadores, onde residem todas as faculdades do Banco. Cada país deve indicar um governador, que terá poder de voto proporcional ao capital subscrito no Banco pelo seu país de origem⁴⁶. O órgão seguinte em importância é a Diretoria Executiva, que é responsável pela condução das operações do Banco, e, para essa finalidade, pode exercer funções que lhe sejam delegadas pela Assembléia de Governadores.

⁴⁴ Outros bancos de desenvolvimento regional são, por exemplo: Banco de Desenvolvimento Africano (1964); Banco de Desenvolvimento Asiático (1966), Banco de Desenvolvimento do Caribe (1969), dentre outros.

⁴⁵ Tradução livre do autor para: “El Banco tendrá por objeto contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo, de los países miembros regionales en vías de desarrollo”. BID, 1959, p. 5.

⁴⁶ Consultar anexo 1 para distribuição atual do poder de voto.

A Assembléia de Governadores elege o presidente do Banco, que conduz as atividades diárias do BID, além de ser seu chefe pessoal. O mandato é de cinco anos, com direito a reeleição. Até hoje, o BID teve quatro presidentes, todos vindos de países mutuários: Felipe Herrera, chileno, entre 1960 e 1971; Antonio Ortiz Mena, mexicano, entre 1971 e 1987; Enrique Iglesias, uruguaio, entre 1988 e 2005 e, por fim, o atual presidente, Luiz Alberto Moreno, colombiano.

Logo que surgiu, o BID fazia soar uma voz diferente aos paradigmas vigentes na relação de forças da economia internacional. A idéia de que os países mutuários do Banco fossem detentores da maioria do poder votante foi uma medida que procurou garantir que os interesses dos latino-americanos nesta instituição fossem ouvidos, já que, à época, estes países se consideravam marginalizados nas instituições de Bretton Woods.⁴⁷

Para se ter uma idéia da força dos países mutuários, o maior acionário atual, os EUA, detêm 30,007% das ações (e, portanto, do poder de voto) do banco. Juntos, Argentina, Brasil, México e Venezuela detêm 34,177% das ações. Podem, juntos, contrapor-se ao membro mais importante da organização. Atualmente, os países mutuários juntos, detêm 50,016% das ações do Banco⁴⁸.

Conforme dispõe o Convênio Constitutivo, “Salvo quando neste Convênio se disponha expressamente o contrário, todo assunto que considere a Assembléia de Governadores se decidirá pela maioria da totalidade dos votos dos países

⁴⁷ Atualmente, segundo o Artigo VII, Seção 4, o poder de voto dos países latino-americanos não pode ser menor que 50,005% do total. Este percentual foi de 53,5% até 1994.

⁴⁸ Dado disponível no site do BID. <
http://www.iadb.org/aboutus/IV/go_voting.cfm?language=Spanish>. Último acesso em 23/03/2007.

membros”⁴⁹. Existe também um parágrafo semelhante que versa sobre as decisões do Diretório Executivo. Ou seja, em grande parte das questões os países mutuários possuem, teoricamente, o poder de decisão, uma vez unidos em torno de referida questão.

Esta maioria simples é, assim, um diferencial bastante importante. Entretanto, em algumas questões vitais, o Convênio Constitutivo versa que é necessária uma maioria de três quartos (75%) dos votos para a aprovação, o que deixa os Estados Unidos com um poder de veto – ainda que não explícito – nestes casos, já que possuem cerca de 30% de capital votante. Entre outras, algumas destas questões são: admissão de novos membros; aumentos de recursos do Capital Ordinário ou do Fundo de Operações Especiais; modificações no Convênio Constitutivo; modificação no número de Diretores Executivos, entre outras.

Além disto, todas as resoluções sobre o FOE são tomadas com maioria de três quartos, e também o quórum das reuniões da Assembléia de Governadores é de três quartos do capital votante, ou seja, sem a presença dos EUA, não podem ocorrer reuniões da Assembléia de Governadores.

O recrutamento de pessoal do BID é feito entre profissionais originários de algum dos países membros do BID, o que, na primeira década e meia de atividades, contribuiu para que contasse com número elevado de latino-americanos. Lembramos que os membros extra-regionais entram no banco

⁴⁹ Tradução livre do autor para “Salvo cuando en este Convenio se disponga expresamente lo contrario, todo asunto que considere La Asamblea de Gobernadores se decidirá por mayoría de La totalidad de los votos de los países miembros.” BID, 1959, p. 26.

apenas a partir de 1976 ⁵⁰, e é a partir daí que podem também ofertar mão-de-obra para o Banco.

Para que um país seja membro regional do Banco, é necessário que antes seja membro da OEA e, para que seja um membro extra-regional o pré-requisito é ser membro do FMI. Cuba não ratificou os termos do Convênio Constitutivo do BID na ocasião, por isso ainda hoje não é um país membro e, só poderá sê-lo quando readmitida na OEA.

O Banco inicia suas operações contando com dois fundos distintos para o financiamento de projetos: o Capital Ordinário e o Fundo para Operações Especiais, separados por completo em todos os quesitos. Ao iniciar as atividades, o primeiro contava com U\$ 850 milhões e o segundo com U\$ 150 milhões, contabilizando um capital total de U\$ 1 bilhão ⁵¹.

Pelo capital ordinário, serão financiados projetos de caráter diretamente produtivo, ajustados às normas bancárias e que sejam reembolsados nas moedas em que foram concedidos. Os projetos que obtiverem aprovação não poderão receber financiamento superior a 50% do seu valor total. O Banco também pode conceder empréstimos diretamente a empresas privadas, sem a garantia do governo correspondente.

No primeiro relatório anual do BID, de 1960, notamos a prioridade do banco em financiar setores produtivos na passagem:

⁵⁰ Até o ano de 1976 os membros do BID eram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela e Estados Unidos (membros originais). Trinidad e Tobago torna-se membro em 1967; Barbados e Jamaica em 1969; Canadá em 1972 e Guiana em 1976.

⁵¹ Em virtude de Cuba não ter ratificado o Convênio e, portanto, não ter depositado aquela que seria sua parcela dos recursos, estes valores foram um pouco menores.

“Devido à limitação de seus recursos e à enorme demanda de assistência financeira na América Latina, o Banco procura selecionar cuidadosamente todos os projetos, observando as normas gerais do Convênio Constitutivo, de dar prioridade a empréstimos e operações de garantia que possam contribuir, mais eficazmente, para o crescimento econômico dos países. Conseqüentemente, ficam excluídos os empréstimos para fins gerais de balança de pagamentos, para a cobertura de déficits orçamentários ou para prover capital de giro”.⁵²

O Fundo de Operações Especiais (FOE) serve para realizar empréstimos em condições e termos que permitam fazer frente a circunstâncias especiais que se apresentem em determinados países ou projetos. Trata-se de uma característica ímpar, que visa beneficiar aqueles países em pior situação financeira. Mais uma vez, o BID mostra-se bastante preocupado com a região. Novamente, no primeiro relatório anual do Banco, lemos:

“Assim sendo, os recursos do Fundo poderão ser usados para empréstimos destinados a projetos altamente produtivos, num país onde seja razoavelmente evidente que a situação da balança de pagamentos tornaria difícil seu reembolso nas condições estabelecidas para as operações ordinárias. (...) Os termos e condições que se aplicam aos empréstimos especiais podem ser mais flexíveis do que os relativos aos empréstimos dos recursos ordinários.”⁵³

Além dos empréstimos para projetos, o BID também se destaca pela prestação e financiamento de Assistência Técnica. Neste quesito, o Banco atua em duas vertentes:

- a) Provendo assistência técnica para “preparação, financiamento e execução de planos e projetos de desenvolvimento, incluindo o estudo de prioridades e a formulação de propostas sobre projetos específicos”⁵⁴ e;

⁵² BID. Relatório Anual 1960, p. 13.

⁵³ BID, Relatório Anual de 1960 p. 14.

⁵⁴ BID, 1959, p. 20. Tradução livre do autor.

- b) Colaborando na “formação e aperfeiçoamento, mediante seminários e outras formas de treinamento, de pessoal especializado para o preparo e execução de planos e projetos de desenvolvimento”.⁵⁵

A ferramenta da assistência técnica constitui outro diferencial entre o BID e as Instituições de Bretton Woods. Além de não ser destino preferencial dos financiamentos do Banco Mundial, a grande maioria dos países da América Latina era prejudicada quando do envio de propostas de projetos, já que muitas vezes não era possível elaborar projetos que o BIRD considerasse viáveis. O que quer dizer, em alguns países da América Latina, era relativamente menor a capacidade dos encarregados locais desenvolverem propostas de projetos que fossem suficientemente razoáveis segundo os padrões internacionais.

Desta maneira, justamente aqueles países mais pobres e que, portanto, mais necessitavam de auxílio, eram os que menos os recebiam, pois não conseguiam atender às normas exigidas para os projetos e, assim, tinham negadas a maior parte de suas solicitações.

O BID entra com a ferramenta da assistência técnica buscando assim não apenas auxiliar estudos necessários em todos os países, mas também preencher esta lacuna. Não somente para que aqueles países mais pobres não fossem marginalizados em outras instituições, mas também dentro do próprio Banco.

Além disso, o BID, enquanto organismo regional possuía muitas vezes maior conhecimento de seus problemas específicos. Também por conta disso era um banco que tinha, desde seu início, preocupações com o setor social, ao contrário, por exemplo, do Banco Mundial, que passa a investir no setor social

⁵⁵Ibidem.

apenas a partir de finais da década de 1960, na administração Robert McNamara⁵⁶. É exemplar, neste sentido, o primeiro projeto aprovado pelo Banco. Trata-se de um projeto para a construção de um aqueduto em Arequipa, Peru.

Já no primeiro relatório anual do BID, de 1960, lemos que

“(...) a população ativa da América Latina, geralmente empregada a baixos níveis de salário, deve sustentar uma proporção maior de gente inativa. Surge daí a necessidade, nem sempre bem atendida, de aplicar maiores quantidades relativas de recursos em obras de caráter social, em vez de aplicá-los em inversões mais diretamente produtivas.”⁵⁷.

A singularidade do momento histórico da criação do BID fez com que ele se constituísse uma instituição singular. É deveras marcante o esforço dos países latino-americanos no sentido de buscar a superação do subdesenvolvimento. O BID é uma instituição criada pelos latino-americanos para eles mesmos, procurando superar suas principais deficiências.

Existem no BID configurações e ferramentas que o distinguem de outras organizações até os dias de hoje: o Fundo para Operações Especiais, com critérios bastante flexíveis para empréstimos, e a Assistência Técnica são muito importantes, especialmente para aqueles países mais pobres, que, anteriormente, poucas vezes eram beneficiados com recursos advindos de organizações internacionais.

A preocupação com problemas exclusivamente latino-americanos, sob a ótica cepalina também é marcante: a promoção de exportações, o fomento à industrialização, os esforços de integração econômica do continente, assim como

⁵⁶ Consultar tabela em ARAÚJO, 1991, p. 17.

⁵⁷ BID, Relatório Anual de 1960, p. 4.

a preocupação com a rápida urbanização que ocorria então e os problemas que trazia, são as características mais fortes na concepção e início das atividades do BID.

O BID surge como a materialização dos anseios latino-americanos à época. Está inserido no bojo das idéias da escola desenvolvimentista, da qual seu primeiro presidente, Felipe Herrera, é forte adepto. Herrera já havia sido membro do Banco Mundial e do FMI, donde tirou experiências valiosas antes de ingressar no BID.

Como vimos, a ideologia desenvolvimentista também estava presente no Brasil, e os ciclos de crescimento via substituição de importações estavam vigorando já há algum tempo. Veremos agora como se deu esta relação, entre o recém-criado BID e o Brasil, um dos países mais importantes em sua constituição e também segundo maior acionista do Banco.

CAPÍTULO 3

O BID e o Brasil sob o paradigma desenvolvimentista – os anos 60 e 70.

Início de operações num Brasil conturbado (1961-1964).

Como vimos, o BID inicia suas operações no ano de 1960, encontrando-se o Brasil, ainda, sob o governo de Juscelino Kubitschek. Este ano é o ano de organização interna do Banco, das primeiras reuniões da Assembléia Geral e dos primeiros envios de proposta de empréstimos para o Banco. O primeiro empréstimo desembolsado pelo BID sai apenas em fevereiro de 1961, contemplando o sistema de abastecimento de água da cidade de Arequipa/Peru.

O início das atividades do BID se deu num período em que a Guerra Fria estava num de seus momentos mais fortes. No início da década de 1960 a revolução cubana e a crise dos mísseis em 62 fizeram com que os Estados Unidos passassem a olhar para a América Latina ainda com mais cuidado, visando evitar um possível “efeito dominó” da revolução cubana. Nesse sentido, durante o governo do Presidente John F. Kennedy (1961-1963) o Congresso americano aprova uma verba de U\$ 500 milhões para um plano que ficou conhecido como “Aliança para o Progresso”⁵⁸.

⁵⁸ A bibliografia sobre Política Externa Brasileira, como CERVO & BUENO (2002) e ALTEMANI (2005) trata com maiores detalhes sobre a Aliança para o Progresso.

Este novo programa teria a mesma direção da Operação Pan-Americana, mas seria mais forte, vale dizer, teria mais recursos. A justificativa de Juscelino Kubitschek, de que subdesenvolvimento econômico/social poderia abrir espaços para “ideologias estranhas” parecia tornar-se cada vez mais real, especialmente após o caso cubano.

Como parte da “Aliança para o Progresso”, o congresso americano aprova uma ajuda de U\$ 500 milhões para auxiliar no desenvolvimento da América Latina. Destes, U\$ 394 milhões vêm para o BID, que recebe a função de criar um novo fundo de recursos e administrá-lo. Surge, então, o Fundo Fiduciário de Progresso Social. A verba inicial se esgota em 1963, e é elevada para U\$ 525 em 1964.

No Brasil, nas eleições presidenciais de 1960, sai vencedor o candidato do PTN, Jânio da Silva Quadros (1917-1992), com João Belchior Marques Goulart, do PTB tendo sido eleito para a vice-presidência. Jânio assume em 31 de Janeiro de 1961, herdando virtudes e vícios do modelo desenvolvimentista de seu antecessor e do seu Plano de Metas.

Se por um lado a economia brasileira havia alcançado um patamar mais elevado no que diz respeito à industrialização e às taxas de crescimento da economia, por outro lado a inflação agravava-se, alcançando cerca de 30% no final de 1960⁵⁹, devido à emissão de moeda a fim de financiar as obras do Plano de Metas, em especial a construção da nova capital.

Desta maneira, logo após assumir, Jânio anuncia um pacote econômico contracionista: lança mão de uma desvalorização cambial e põe fim ao sistema de taxas múltiplas de câmbio, além de buscar diminuir o gasto público e adotar uma

⁵⁹ Dados relativos ao IGP, extraídos de GIAMBIAGI & VILLELLA, 2005, p. 403.

política monetária contracionista. Estas medidas são bem vistas pelos credores brasileiros e pelo FMI e assim o país consegue um reescalonamento da dívida externa e a obtenção de novos empréstimos junto aos EUA e à Europa.

É no governo de Jânio Quadros que o Brasil recebe seu primeiro desembolso do BID. Trata-se de um empréstimo a uma empresa privada, a Lutchel Celulose e Papel, fábrica de celulose e polpa, desembolsado em 14 de Junho de 1961. Outros dois projetos ainda seriam aprovados para o Brasil antes da inesperada renúncia de Jânio Quadros, em 25 de Agosto de 1961 ⁶⁰.

A renúncia de Jânio tornou ainda mais complicado o quadro político brasileiro. Algumas iniciativas de seu governo, especialmente no tocante à Política Externa, com o advento da “Política Externa Independente” ⁶¹, e a condecoração a Ernesto “Che” Guevara em 19 de Agosto de 61 causaram temores em setores mais conservadores sobre uma possível aproximação de Jânio com a esquerda. Os temores dos setores conservadores eram ainda mais fortes em relação ao vice-presidente João Goulart ⁶².

Quando da renúncia de Jânio, o vice, João Goulart, encontrava-se em viagem diplomática à China. Os ministros militares da Guerra, Aeronáutica e Marinha tentaram impedir que Jango fosse empossado presidente. Manifestações contrárias ao golpe foram eclodindo pelo país, sendo mais forte no Rio Grande do Sul do governador Leonel Brizola, onde surgiu e ganhou força a Campanha da Legalidade, pela posse de Jango. A solução encontrada foi a implantação do

⁶⁰ Análises mais detalhadas sobre o período Jânio Quadros e sua renúncia podem ser encontrados em: BENEVIDES (1999) e SILVA & CARNEIRO (1975).

⁶¹ Sobre a Política externa Independente e indicações de leitura, consultar CERVO & BUENO (2002), GUILHON ALBUQUERQUE (1996, vol. 1).

⁶² Novamente, consultar SKIDMORE (1998).

sistema parlamentarista de governo, em emenda aprovada pelo Congresso. Jango assume a presidência tendo Tancredo Neves por primeiro ministro.

O novo governo vê o crescimento do PIB em 1961, mas também presencia o aumento da inflação, para uma taxa de 47% naquele ano. Desta forma, em 1962, o governo divulga as diretrizes do Plano Trienal de Desenvolvimento – elaborado por uma equipe econômica liderada por Celso Furtado – que buscaria conciliar crescimento econômico, reformas sociais e combate à inflação. A inflação seria combatida com programa ortodoxo, enquanto o desenvolvimento teria um enfoque cepalino, com o aprofundamento do processo de substituição de importações.

No entanto a inflação aumenta ainda mais em 1962, alcançando 51,6%. Em 1963, uma missão foi enviada a Washington a fim de negociar um empréstimo para equilibrar os problemas brasileiros no balanço de pagamentos. Os EUA, porém, se mostram pouco confortáveis com a situação política brasileira e a missão falha.

A partir daí, e contando também com as críticas às medidas contracionistas no combate à inflação, o presidente Goulart abandona a ortodoxia, e as contas públicas vão-se deteriorando, juntamente com a taxa de crescimento econômico do país, que vai desacelerando. Ao mesmo tempo, aumentam a polarização e radicalização política no país. Em março de 64, Jango discursa na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, e anuncia reformas como a nacionalização de refinarias de petróleo e reforma agrária, de modo a buscar conseguir apoio popular.

Como reação, no dia 19 de Março, em São Paulo, ocorreu a “marcha da Família com Deus pela Liberdade”, expressando o temor dos setores

conservadores de que as reformas de Jango culminassem com a implantação do comunismo no Brasil. A situação foi-se deteriorando, até que em 31 de Março de 1964, o comandante das tropas de Minas Gerais iniciou uma movimentação de tropas em direção ao Rio de Janeiro, que deu início ao golpe militar o qual culminou na derrocada de João Goulart da presidência e colocou o controle do país em mãos militares ⁶³.

Apesar da situação política encontra-se bastante instável neste período, a atuação do BID no Brasil foi bastante linear, tendo o Brasil recebido expressiva parcela dos recursos totais emprestados pelo Banco. Estes recursos ganham ainda maior importância quando lembramos que, desde 1959 o Banco Mundial havia diminuído sua atuação no Brasil, devido ao rompimento de Juscelino Kubistchek com o FMI naquela data.

Esta continuidade na ação do banco dever-se-ia a uma menor importância dos problemas políticos na instituição. Segundo Aloísio Araújo “o conteúdo regionalista da agência, a influência cepalina e uma certa desconfiança ou ceticismo em relação à ideologia privatista dominante no governo norte-americano tornavam o BID mais imune à pressões norte-americanas, ou pelo menos não alinhado automaticamente”.⁶⁴ Além disso, ainda segundo o autor, o Brasil possuía papel privilegiado na instituição:

“diferentemente do que ocorre no Banco Mundial, a importância de que se reveste o Brasil na instituição não é apenas a de um grande mutuário. Dentre os países membros regionais, destaca-se juntamente com Argentina e México, sendo pouco

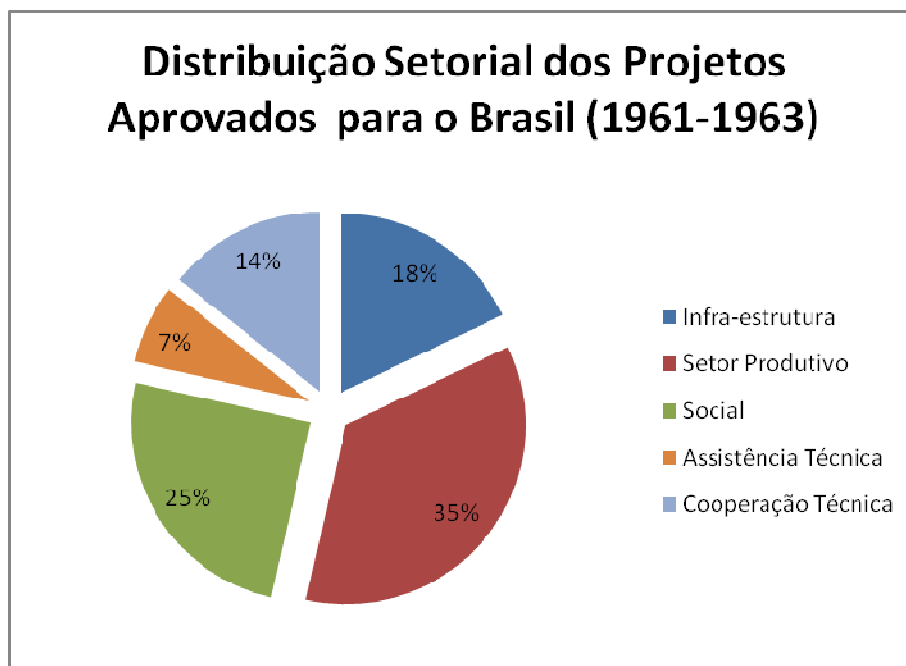
⁶³ Existe vasta literatura sobre o golpe militar de 1964 no Brasil. Apenas como opção, recomendamos a consulta a TOLEDO, Caio N. (1994).

⁶⁴ ARAÚJO, 1991, p. 30

*provável que eventuais crises políticas desembocassem em situações de impasse ou na suspensão de empréstimos e desembolsos”.*⁶⁵

Deste modo, no período, a atuação do banco para com o Brasil permanece com uma razoável constância. Em relação ao número de projetos aprovados, em 1961 eles são 7; sobem para 14 em 1962 e voltam à 7 em 1963. No que diz respeito aos valores absolutos, estes são, em dólares da época: U\$ 26.585.000,00 em 1961; U\$ 81.915.000,00 em 1962 e U\$ 38.675.000,00 em 1963 ⁶⁶. Estes empréstimos ficaram setorialmente distribuídos conforme o gráfico I, abaixo:

Gráfico I



⁶⁵ ARAÚJO, 1991, p.31

⁶⁶ Todas estas informações foram retiradas do Relatório anual de 1963 do BID. No ano de 1962, há ainda cinco empréstimos para cooperação técnica, sendo 3 em dólares, no valor de U\$ 197.731,00 e um em Cruzeiros, no valor de Cr\$ 265.000,00, não contabilizados no total acima apresentado. Em 1963, um dos empréstimos é uma Assistência Técnica para a indústria pesqueira, no valor de U\$ 14.575.000,00, esta contabilizada no total acima.

O gráfico nos mostra que o setor que mais teve empréstimos aprovados foi o setor produtivo, com 35% dos empréstimos aprovados, 10 no total ; em seguida o setor social, com 25% empréstimos (7 no total) e em terceiro o setor de infraestrutura, com cinco empréstimos, que correspondem a 18% do total. Foram aprovados, ainda, quatro empréstimos de cooperação técnica e dois empréstimos de assistência técnica.

No tocante aos valores, a distribuição foi a seguinte: o setor social ficou com a maior fatia, ou U\$ 61.610.000,00 seguido pelo setor produtivo, que recebeu U\$ 38.140.000,00; em terceiro lugar ficou o setor de infra-estrutura, com U\$ 32.850.000,00. Para assistência técnica foram desembolsados U\$ 14.575.000,00 mais Cr\$ 265.000,00; e, para os projetos de cooperação técnica, U\$ 196.831,00.

Esta configuração mostra a importância da dimensão da atuação social do Banco desde o início. Podemos ver que, embora em menor número de projetos, os recursos são mais volumosos do que das outras áreas. Os empréstimos para este setor no período destinaram-se, essencialmente, aos setores de saneamento (água e esgotos) e habitação de baixo custo.

No restante, a concentração nas áreas produtiva – com projetos essencialmente voltados ao desenvolvimento industrial – e na área de infraestrutura – com empréstimos direcionados, em grande maioria, à órgãos públicos – leva a crer que o pensamento do governo brasileiro estava alinhado com a ideologia desenvolvimentista, que, conforme vimos no capítulo anterior, acreditava na importância primeira da industrialização (especialmente via substituição de importações) e no papel do Estado em garantir infraestrutura para acelerar o crescimento econômico. Mais do que isso, não somente o governo brasileiro

pensava assim, como também o BID parece ter recebido com bons olhos estes projetos, já que aprovou montante considerável de recursos para a realização dos mesmos.

Em suma, destarte o conturbado cenário político interno, e mesmo com crescentes dificuldades econômicas, a relação entre o BID e o Brasil, seguiu, entre 1961 e 1963 um certo padrão, alinhado aos princípios desenvolvimentistas; optando por empréstimos visando a melhoria de infra-estrutura e o alavancamento industrial, sem descuidar do setor social. Notamos que esta parece ser uma opção de longo prazo; uma opção de Estado, e não de governo. Os próximos períodos analisados poderão corroborar ou não esta hipótese, já que agora o país vive sob um regime ditatorial, presidido não mais por civis, mas por militares. Vejamos como se deu esta relação neste novo momento.

Mudaças políticas e econômicas no Brasil (1964-1967).

Após o golpe militar, assume a presidência o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco (1900-1967), tendo seu mandato se estendido de 15 de Abril de 1964 até 15 de Março de 1967; durante este período, procurou conduzir o país à estabilização política e econômica. No tocante à este último campo, os números estavam particularmente preocupantes. Em 1963, o país apresentara um crescimento do PIB de apenas 0,6%, com a inflação alcançando 79,9%, além de restrições no balanço de pagamentos.

Para esta tarefa, Castello Branco convoca o economista Roberto de Oliveira Campos (1917-2001) para a pasta do Planejamento e Octávio Gouvêa de Bulhões (1906-1990) para o Ministério da Fazenda. Em relatório ao presidente sobre o diagnóstico da situação encontrada, Campos aponta duas linhas de ação necessárias para reverter a crise: seria necessário um plano de emergência para combater eficazmente a inflação e também o lançamento de reformas estruturais.

67

No tocante ao combate à inflação, o diagnóstico apresentado pela dupla dava responsabilidade maior aos déficits governamentais e à contínua pressão salarial. Entretanto, a equipe econômica não havia diagnosticado somente o problema da inflação, mas também do baixo crescimento econômico. Uma das prerrogativas da instauração do regime militar era justamente reordenar a economia nacional, e este realinhamento teria de vir juntamente com o retorno das taxas substantivas de crescimento econômicas que o Brasil apresentava desde, pelo menos, 1948.

O Plano de Ação econômica do Governo (PAEG), elaborado pela dupla Campos e Bulhões deveria conciliar, portanto, combate à inflação com crescimento econômico. Segundo André L. Resende, “Tratava-se, portanto, de um programa que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva.”⁶⁸

Desta forma, os objetivos do PAEG eram os seguintes:

⁶⁷ GIAMBIAGI & VILLELA, 2002, p. 71.

⁶⁸ RESENDE In: ABREU (org), 1999, p. 215.

- Acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido em 62-63;
- Conter a inflação progressivamente até um nível razoável em 66;
- Atenuar desníveis econômicos setoriais e regionais;
- Assegurar oportunidades de emprego; e,
- Corrigir a tendência a déficits descontrolados no balanço de pagamentos, que diminuía a capacidade de importação.

Para lograr estes objetivos, o PAEG faria uso dos seguintes instrumentos:

- Redução do déficit de caixa governamental para aliviar a pressão inflacionária;
- Política tributária para fortalecer a arrecadação e combater a inflação;
- Política monetária condizente com ajuste, mas sem causar retração da atividade produtiva;
- Política bancária visando fortalecer sistema creditício;
- Política de investimentos públicos para fortalecer a infra-estrutura econômico-social do país;
- Política cambial e de comércio exterior visando diversificação de importações e aumento das exportações, para maior equilíbrio nas contas;
- Política de consolidação da dívida externa e restauração do crédito ao país no exterior;
- Políticas de estímulos ao ingresso de capitais estrangeiros e cooperação técnica e financeira com agências internacionais;
- Política salarial que assegure a participação dos trabalhadores, mas que permitisse combate à inflação.

Neste diagnóstico e nos meios utilizados para a recuperação da economia, ficam claras as tendências expressas acima, de procurar conciliar a diminuição da inflação com o aumento das taxas de crescimento. Para isso, foram estabelecidas metas decrescentes de inflação: deveria ser de 70% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966. No tocante ao crescimento, a restrição do balanço de pagamentos era vista como uma séria limitação ao crescimento e, para superá-la, o plano “propunha incentivos às exportações, a opção pela internacionalização da economia abrindo-a ao capital estrangeiro, promovendo a integração com centros financeiros internacionais e o explícito alinhamento com o sistema norte-americano da Aliança para o Progresso”.⁶⁹

Além do plano de estabilização, o regime militar se propôs a realização de reformas estruturais, de forma que o país pudesse voltar a crescer com ritmo sustentado. Um dos grandes problemas enfrentados para isso era, sem dúvida, a ausência de um sistema de arrecadação e financiamento que desse conta da tarefa. Daí o fato de que durante muitos momentos o financiamento de grandes planos de investimento, como o Plano de Metas, tenha sido feito com o recurso inflacionário da emissão.

Desta forma, entre 1964 e 1967, o país passa por uma reforma tributária, que permite o aumento da arrecadação e a racionalização do sistema tributário. As novas medidas implantadas elevam a carga tributária, de cerca de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Além de elevar a carga tributária, o PAEG instituiu também um mecanismo para reajuste salarial que, na prática, levou a arrocho

⁶⁹ RESENDE in: ABREU, 1989, p. 215.

salarial no período – isso porque pressões salariais eram vistas como um dos pontos de maior peso na origem da inflação.

Por outro lado, também fora realizada uma reforma financeira, que complementaram o sistema de financiamento brasileiro. A criação do Banco Central do Brasil (BCB) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) reorganizou o funcionamento do mercado monetário. Além disso, foram criados os mecanismos de títulos públicos com as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e das Letras do tesouro Nacional (LTN). No tocante ao crédito, foram criados o sistema financeiro de habitação, com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e a ampliação de um sistema de crédito ao consumidor.

Outro aspecto importante fora a ampliação do grau de abertura da economia ao capital externo, tanto no que diz respeito ao Investimento Estrangeiro Direto quanto a empréstimos. Criaram-se alguns expedientes para atrair estes recursos, como a Lei 4131 e a Resolução 63 do BCB, além da alteração na legislação sobre investimento estrangeiro no país.⁷⁰ Para Jennifer Hermann, “a avaliação das autoridades era de que o país padecia de carência estrutural de poupança interna, de modo que, mesmo com a reorganização do Sistema Financeiro Brasileiro, a oferta de fundos tinha de ser suplementada por recursos externos”.⁷¹

O PAEG obteve sucesso parcial em suas metas: a economia apresentou taxas de crescimento relativamente moderadas (média de 4,2% a.a.) e a inflação

⁷⁰ A Lei 4131 permitia a captação direta de recursos externos por empresas privadas nacionais e a Resolução 63 regulamentou a captação de empréstimos externos pelos bancos nacionais para repasse às empresas domésticas de médio e pequeno porte.

⁷¹ HERMANN in: GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p. 78.

fora diminuída, embora não com a intensidade prevista – 92% em 1964; 34% em 1965 e, com uma leve aceleração, 39% em 1966. No cenário externo, o nível adequado da taxa de câmbio real, mais o fraco crescimento em 64 e 65 fizeram com que houvesse aumento nos saldos comerciais, já que houve aumento das exportações e diminuição das importações – que voltam a crescer após 1966, com a recuperação da economia. O balanço de pagamentos foi favorecido, ainda, por entradas de capital (por Investimento Estrangeiro Direto) e empréstimos de regularização no período.

Tendo a política de abertura da economia por pressuposto no plano de ação do governo, fica realçada a importância de órgãos como o BID e o Banco Mundial. No caso deste último, o regime militar, contando com a simpatia dos EUA, reata com o Fundo Monetário Internacional (com o qual Juscelino havia rompido em 1959) e assim retomam os empréstimos do BIRD para o Brasil.

O BID, como vimos, não fora afetado pelas conturbações políticas internas durante o início da década de 60, e tampouco a constituição do regime militar afetou esta relação. O próprio banco, após o período inicial de suas atividades, vai aprofundando-as; sendo que entre 1964 e 1967 o montante total de empréstimos do BID vai numa crescente ininterrupta. Durante este período tem início a busca do BID por recursos de países não membros do banco, através da venda de títulos no exterior e também da administração de fundos de outros países, como o Canadá, por exemplo. Este movimento torna-se ainda mais forte após o esgotamento dos recursos do Fundo Fiduciário de Progresso Social em 1965.

Também neste período o BID investe fortemente em empréstimos que auxiliam no processo de integração regional, seja através de projetos multilaterais,

ou ainda do início das operações no financiamento de exportações de bens de capital intra-regional. Ainda neste período o banco passa pelo primeiro aumento de capital, no Fundo de Operações Especiais em 1965 e também em 1967, quando fica acertado novo aumento, tanto no FOE quanto no Capital Ordinário. Este ano marca também a entrada de um novo membro no banco, Trinidad e Tobago, configurando o primeiro aumento no número de membros.

Além da ênfase na integração regional, o banco procura, neste período, adaptar-se ao planejamento de cada país. Este planejamento seria um dos principais fatores que contribuíam para o crescimento econômico da região. Assim, no relatório anual de 1964, lemos que “[o crescimento econômico] em parte, é também o resultado dos esforços que os países estão realizando no campo do planejamento econômico, particularmente na programação e administração da receita e despesa do setor público, e do estabelecimento de instituições capacitadas para mobilizar recursos internos” ⁷².

Se, então, o planejamento econômico dos países é peça fundamental no processo de crescimento econômico, caberia ao banco apoiar os planos nacionais de desenvolvimento. Ainda no mesmo relatório, podemos ler que “Desde o início de suas atividades, o banco chegou à conclusão que sua atuação na América Latina adquire maior eficácia quando são aplicadas as prioridades estabelecidas nos planos e programas de desenvolvimento elaborados pelos países membros”

⁷³.

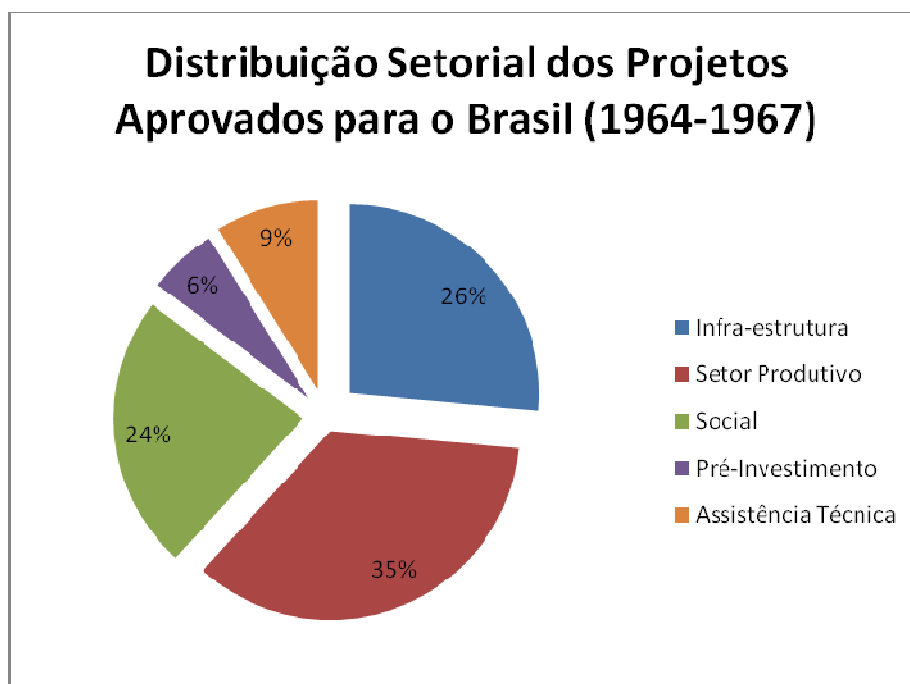
⁷² BID, Relatório Anual, 1964, p. 1.

⁷³ BID, Relatório Anual, 1964, p. 4.

Esta característica que o BID procurou adquirir ao longo da década de sessenta deixava aos países mutuários a tarefa do planejamento econômico autônomo. Ainda que o banco colaborasse com assistência técnica e procurasse formar quadros de especialistas nos países em que atuava através de treinamentos, deixava-os bastante livres para traçarem seus próprios rumos, os quais contariam com seu apoio e empréstimos. Talvez o que ocorresse, na realidade, fosse a sintonia de pensamento entre o banco e os países mutuários, que, conforme visto nos primeiros capítulos, estavam imersos no bojo do desenvolvimentismo cepalino e, desta forma, não haveria discordância entre eles, ocorrendo então uma relação de complementaridade.

O Brasil, como vimos, passava por um regime de ajuste gradual, procurando, ao mesmo tempo, retomar o crescimento econômico; assim, a ajuda do banco era indispensável. Entre 1964 e 1967, os empréstimos do BID ao Brasil seguem a mesma lógica dos anos anteriores. Observemos o gráfico dois, que nos mostra como se deu a distribuição setorial dos empréstimos do BID ao Brasil no período do PAEG:

Gráfico II.



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1964 a 1967.

A maior concentração, tanto em número de empréstimos quanto em valores absolutos, está no setor produtivo, aqui incluídos empréstimos de fomento industrial, para agricultura e pesca, financiamento de exportações e também para mineração. O setor recebeu 35% do número de empréstimos, num total de 12 empréstimos com valor de U\$ 164.430.000,00.

Logo a seguir vem o setor de infra-estrutura, concentrando 26% do número de empréstimos especialmente nas áreas de energia e transportes. Entre 1964 e 1967, o banco concedeu 9 empréstimos ao Brasil para a área, totalizando U\$ 116.490.000,00. Também com grande importância, a área social, que recebeu 24% do total, com 8 empréstimos, direcionados especialmente para saneamento, água e esgotos e moradias de baixo custo, num total de U\$ 105.450.000,00.

Ainda no período o Brasil recebeu dois empréstimos de pré-investimento, sendo

6% do total, no valor de U\$ 5.200.000,00 e três empréstimos de assistência técnica (ou 9% do total) contabilizando U\$ 1.334.650,00.

Podemos observar, portanto, que tanto a instauração do regime militar no Brasil como o ajuste do PAEG, não alteraram substancialmente a forma de atuar do BID no Brasil, que continuou dando ênfase aos setores produtivo, de infraestrutura e social, ainda nos moldes desenvolvimentistas. A maior abertura da economia brasileira ao capital externo e a empréstimos deu ainda maior peso as instituições de fomento como o BID, e o próprio fortalecimento institucional do banco contribuíram para que o volume de recursos aplicados no Brasil aumentasse.

No próximo período analisado a importância dos fluxos de capital externos e empréstimos aumenta ainda mais, intensificando esta relação. A simpatia de que gozava o regime militar nacional frente aos Estados Unidos fez com que a ajuda financeira ao país aumentasse ainda mais, e o Brasil alcança taxas de crescimento bastante significativas.

O “milagre” econômico e a importância do capital externo (1968-1973).

Os anos compreendidos entre 1968 e 1973 estão, até hoje, entre aqueles que apresentam as mais altas taxas de crescimento da economia brasileira. Com taxa média de crescimento do PIB de 11,15% ao ano, tendo alcançado pico de

14% em 1973, o período foi tão excepcional que ficou conhecido como “milagre” econômico⁷⁴.

O governo do Marechal Artur da Costa e Silva (1902-1969) havia começado em março de 1967 e, junto com ele havia chegado ao ministério da Fazenda o economista Antonio Delfim Netto, que ficou conhecido pelas altas taxas de crescimento alcançadas. Costa e Silva deixa a presidência em 1969, devido a problemas de saúde, sendo substituído pelo General Emílio Garrastazu Médici (1905-1985), que termina seu mandato em 15 de março de 1973, contando ainda com Delfim na Fazenda. O período do “milagre” econômico foi também o período de maior endurecimento político do regime militar, com o edital do Ato Institucional Número 5 e outras medidas que atuaram na repressão política.

Quando Delfim assume em 1967, procura manter a política de controle gradual da inflação, mas altera a política econômica em dois sentidos: o controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos ao invés da demanda e, por isso mesmo, a política de combate a inflação deveria ser conciliada com a retomada do crescimento. Nessa estratégia, continuou a diminuir os déficits do governo e continua com a regra de correção salarial do PAEG. Porém, a partir de meados de 1967 a política monetária tornou-se expansiva e, para controlar efeitos sobre a inflação, implantou-se um controle de preços.

Já em 1968 foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento, visando retomar o crescimento vigoroso da economia. O plano previa:

- Estabilização gradual dos preços, mas sem meta de inflação;

⁷⁴ Sobre o Período do “milagre” econômico brasileiro, consultar, entre outros: SERRA (1982); CORRÊA DO LAGO in: ABREU (1989); HERMANN, in: GIAMBIAGI & VILELLA (2005); GREMAUD (et. all.) (2006)

- Fortalecimento da empresa privada, visando retomada dos investimentos;
- Consolidação da infra-estrutura – que ficaria a cargo do Estado; e
- Ampliação do mercado interno – especialmente com aumento da demanda por bens de consumo duráveis.

Sem a meta de inflação, havia maior espaço para políticas de crescimento. Outro reforço foi a adoção na esfera do câmbio a partir de 1968, das minidesvalorizações, que evitavam que a inflação causasse defasagem cambial, o que poderia prejudicar a balança comercial e a atividade econômica.

Com Médici, a orientação econômica não sofre alterações significativas, porém, tem-se um período mais duro no campo político, o que acabou favorecendo a política antiinflacionária calcada no controle direto de preços e na contenção dos salários reais. Além do combate à inflação e do crescimento, o “milagre” brasileiro continuou com o processo de substituição de importações, “retomando e complementando o processo de difusão da produção e consumo de bens de consumo duráveis, iniciada no Plano de Metas” ⁷⁵. Nesse sentido, continuou a recente tradição de investimento governamental em obras públicas de infra-estrutura, notadamente no setor de energia, com prioridade para a construção de hidrelétricas, como por exemplo, o caso da Usina de Itaipu na fronteira Brasil-Paraguai, uma das maiores do mundo em potência instalada.

Para Serra, as condições permissivas do “milagre” econômico foram três: a capacidade ociosa herdada do Plano de Metas; o aumento da liquidez real na

⁷⁵ HERMANN, in: GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p. 82.

economia nacional – devido à expansão do crédito bancário ao setor privado; e a disponibilidade de divisas⁷⁶.

Neste último ponto, o período do milagre fora, também, calcado na captação de recursos externos como auxiliar para lograr as altas taxas de crescimento econômico desejadas. Nesse aspecto, quanto ao dilema entre crescimento e equilíbrio externo, algumas condições favoráveis auxiliaram num relativo equilíbrio: em primeiro lugar, a alta liquidez internacional e a “boa vontade” dos EUA para com o país; em segundo lugar um aumento no preço das commodities, o que favoreceu as exportações nacionais; e por fim a expansão do comércio internacional.

Vale lembrar que este é um período de expansão do comércio internacional, patrocinado pelos seguidos déficits comerciais estadunidenses para com o resto do mundo. Estes déficits, por outro lado, aumentaram a liquidez internacional, especialmente através da constituição do mercado de eurodólares⁷⁷. O Brasil, por sua vez, procurou evitar a tendência à redução nos saldos do Balanço de Pagamentos na medida em que o PIB crescia, com a adoção de uma política de captação de recursos externos, então abundantes e relativamente baratos.

Para Hermann, “A forte expansão econômica em 1968-73 no Brasil refletiu também a forte entrada de capital no país: os investimentos externos diretos e os empréstimos em moeda cresceram continuamente no período (exceto em 1972,

⁷⁶ SERRA, 1982.

⁷⁷ Para maiores informações sobre este período da economia internacional, consultar GILPIN (1987) e EICHENGREEN (2000).

no primeiro caso, e em 1973, no segundo)”⁷⁸. Os dados confirmam este crescimento: em 1968, As entradas de capital sob a forma de IDE somaram U\$ 135 milhões, e alcançam U\$ 1.148 milhões em 1973. No caso dos empréstimos internacionais, estes são de U\$ 502 milhões em 1968 e chegam a U\$ 2.410 em 1973⁷⁹.

Mais uma vez, portanto, a captação de recursos externos é realçada como fundamental para o desenvolvimento nacional e, portanto, é acentuado o papel de organismos de financiamento internacionais, como o BID.

A atuação geral do BID na América Latina durante este período não difere em grandes aspectos do que vinha acontecendo até então. Exceção feita ao ano de 1968, o BID aumenta o nível de recursos destinados a empréstimos em todos os anos. Neste ano, o BID contabilizou um total aproximado de U\$ 430 milhões em 55 empréstimos; já em 1973 este valor alcança U\$ 884 milhões, distribuídos em 57 empréstimos⁸⁰.

Algumas tendências tornam-se fortes na atuação do Banco neste período. Uma delas é o esforço feito pelo banco no sentido de promover a integração regional dos países latino-americanos, atuando o banco especialmente no que diz respeito à integração da infra-estrutura física, no financiamento de exportações intra-regionais de bens de capital e com financiamento de estudos.

Outra tendência é a prioridade que o banco passa a dar aos países de menor desenvolvimento relativo da região, e às regiões menos desenvolvidas nos países, no momento da concessão de empréstimos. No Relatório Anual de 1971

⁷⁸ HERMANN in: GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p.87.

⁷⁹ Dados de GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p. 406.

⁸⁰ Dados extraídos dos Relatórios Anuais do BID, entre 1968 e 1973.

podemos ler: “cabe assinalar que o banco, ao financiar a elaboração de projetos, deu destaque especial aos países de menor desenvolvimento relativo, levando em consideração que não dispõem, como os países mais desenvolvidos, de suficiente pessoal técnico para elaboração de projetos passíveis de financiamento”⁸¹.

Uma terceira tendência deste período é a busca, pela parte do BID, de atração de recursos de países não-membros da instituição para seu capital. Inicialmente o BID buscava capital nestes países através da emissão e venda de títulos nos mercados de capital de países centrais, como Japão, Alemanha, Suíça, e outros. Com o tempo o banco acaba por dar mais importância a esta relação, e vai estudando maneiras de fortalecê-la. Neste sentido, tem início em 1970 estudos visando a admissão de novos membros extra-regionais não-mutuários no banco, como forma de fazer ingressar maior volume de capital na instituição de modo permanente.

Ainda sobre novos membros, nos anos entre 1968 e 1973, o BID incorpora três novos países em seus quadros: Jamaica e Barbados em 1969, como membros regionais mutuários e o Canadá em 1972, como membro regional não-mutuário – o primeiro a ingressar nesta condição desde a criação do Banco. Ainda neste período, o banco incorpora novos recursos como resultado do terceiro aumento geral de capital, aprovado em 1970: são mais U\$ 2 bilhões para o Capital Ordinário e mais U\$ 1,5 bilhões para o Fundo de Operações Especiais, que elevam o capital do Banco para cerca de U\$ 10 bilhões.

Nas análises do BID sobre a economia internacional e seus reflexos na América Latina, observava-se que a região estava logrando crescer a taxas

⁸¹ BID, Relatório Anual, 1971, p. 30.

médias maiores do que a dos países centrais, embora o setor externo apresentasse vulnerabilidades importantes. No Relatório Anual de 1971, lemos que: “o superávit tradicional de comércio exterior da região continuou diminuindo, enquanto o déficit da conta de serviços continuou aumentando. Apesar disso, as entradas líquidas de capital de longo prazo, (...) conseguiram compensar tal déficit e, além disso, permitiram um aumento substancial das reservas”⁸². Identificava o Banco, desta forma, como fatores que poderiam limitar o crescimento futuro da região: o lento crescimento do setor agropecuário; a fraqueza persistente das exportações regionais e o crescimento da dívida externa e de suas obrigações, devido a estas captações realizadas para fechar o balanço de pagamentos.

Outro acontecimento bastante relevante neste período é a renúncia do então presidente Felipe Herrera, ocorrida em 11 de Outubro de 1970. O novo presidente eleito é um mexicano, com formação na área jurídica, Antonio Ortiz Mena (1907-2007). É na administração de Mena que o BID vai consolidar e institucionalizar muitas das tendências que já vinham desde meados dos anos 60, como a entrada de membros extra-regionais e o atendimento prioritário a países de menor desenvolvimento relativo, conforme veremos mais adiante.

Com relação ao cenário econômico internacional, são sentidos alguns abalos a partir de 1971, com a ruptura das paridades cambiais estabelecidas no Sistema de Bretton Woods e com a primeira crise do petróleo, em 1973. A América Latina, ainda dependente das economias centrais em muitos aspectos, começa a sentir abalos devido a estes fenômenos, os quais o BID não deixa de

⁸² BID, Relatório Anual de 1971, p.2.

captar como dificuldades para o crescimento futuro. Trataremos melhor destes pontos no tópico seguinte.

Por fim, cabe salientar que no que diz respeito à distribuição setorial dos projetos aprovados pelo BID para a América Latina neste período, foi conferida maior importância ao setor de infra-estrutura física, especialmente no tocante ao setor energético. Isso em grande parte devido ao fato de que o banco percebia o atraso na integração física da região como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento, conforme supracitado.

A Tabela II a seguir, mostra como ficou a distribuição percentual dos empréstimos do BID por setores, segundo valores desembolsados pelo Banco, e não segundo o número de projetos:

Tabela II - % dos empréstimos do BID para a América Latina, por setores (1968-1973)

	Infra-Estrutura	Setor Produtivo	Social	Outros
1968	48,5	31	11	9,5
1969	48,5	37,5	12	2
1970	41	44	13,5	1,5
1971	49	29	19	3
1972	44	38	18*	0
1973	39	40	17	4

Elaborada pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID entre 1968 e 1973.

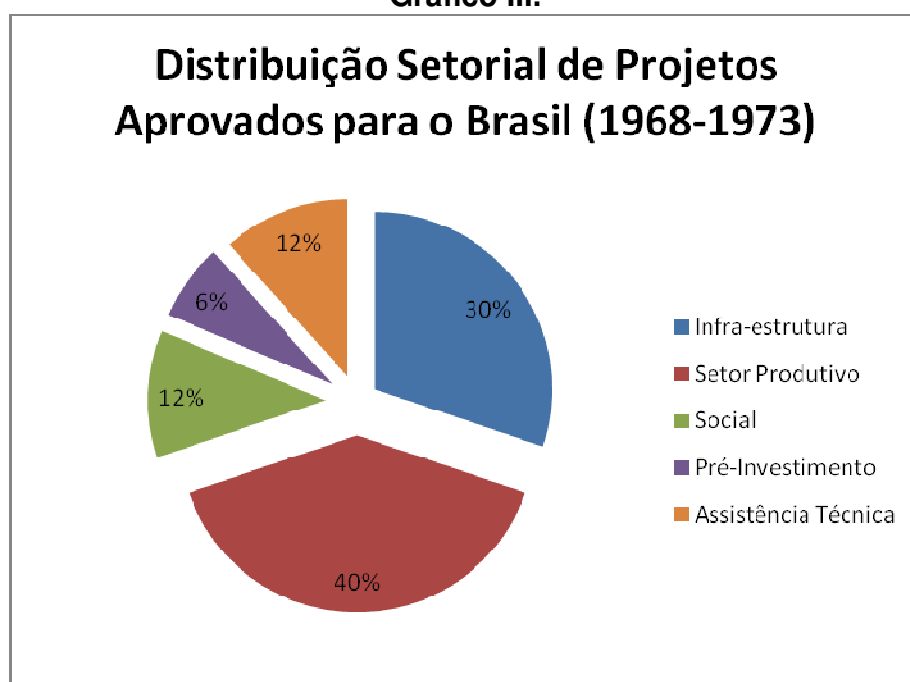
*Em 1972, os empréstimos para outros setores (pré-investimento, cooperação técnica e financiamento de exportações foram contabilizados juntamente com o setor social).

Podemos notar que o setor de infra-estrutura esteve recebendo sempre mais de 40% do total dos recursos que o Banco disponibilizou para a região, à exceção de 1973, quando recebeu 39% do total. Os outros setores apresentam uma oscilação um pouco maior, mas podemos notar certa tendência ao aumento

da participação relativa do setor social durante o período, talvez pela política do BID de auxílio a países de menor desenvolvimento relativo. O setor produtivo mantém-se forte, mas oscilando, entre pico mínimo de 29% e máximo de 44%.

No caso brasileiro, a atuação do BID tem algumas alterações de prioridade na linha de atuação que vinha seguindo, com alguma consonância frente à atuação mais geral do próprio banco. Vejamos o gráfico III, a seguir:

Gráfico III.



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1968 a 1973.

De acordo com o gráfico, uma alteração importante fica evidente: trata-se da diminuição relativa do número de empréstimos para o setor social, que, durante os períodos anteriores, vinha de certa forma acompanhando de perto os empréstimos destinados às áreas de infra-estrutura e ao setor produtivo. Verificando os valores, porém, veremos que a situação se alterou de modo mais profundo.

Apesar de contar com maior número de empréstimos no período, o setor produtivo não foi aquele que mais recebeu recursos. Seus 17 empréstimos (40% do número total de empréstimos) totalizaram U\$ 315.216.436,00, que são inferiores ao total destinado para os 13 empréstimos (30% do total) em infra-estrutura, que somaram U\$ 541.018.341,00, sendo, assim, a área mais valorizada pelo Brasil e pelo Banco no período. O setor social, com seus cinco empréstimos (12% do total), contabilizou U\$ 104.500.000,00, realmente perdendo em importância relativa neste período. Complementam ainda os empréstimos do BID ao Brasil neste período a fatia destinada do Pré-Investimento, com 3 empréstimos (ou 6% do total) no valor de U\$ 14.384.300,00 e cinco empréstimos de Assistência Técnica (12% do total), no valor de U\$ 705.000,00.

A partir destes dados, procuramos, nas formulações do governo brasileiro durante o “milagre” econômico, bem como no detalhamento dos projetos aprovados as causas para esta alteração de prioridades. Certamente um fator de grande influência foi a prioridade conferida pelo governo aos setores de energia e transportes. Dos 13 empréstimos de infra-estrutura para o Brasil no período, mais da metade deles (sete) foram para o setor de energia, e em empréstimos para grandes obras, como as hidrelétricas de Ilha Solteira, Paulo Afonso, e Passo

Fundo/RS, que solicitaram empréstimos mais volumosos. Mais seis empréstimos foram para o setor de transportes, e apenas um para comunicações.

No caso do setor social, a ênfase dada ao setor diminui no Brasil, porém aumenta como política geral do Banco no período. Ao nosso ver, isso ocorre pois o BID identifica o setor social como mais importante nos países de menor desenvolvimento relativo, o que não era o caso do Brasil, tendo, por isso, estes recursos diminuído frente aos períodos anteriores no Brasil.

Esta prioridade em garantir energia e transportes pode ser explicada pelas altas taxas de crescimento econômico no período. Se a economia cresce, o setor produtivo demanda maior oferta de energia e também melhoramentos no transporte para escoamento da produção. Oferecendo as condições e sinalizando investimentos ainda maiores do que os estritamente necessários, o governo aumentaria a expectativa dos agentes produtivos de que a economia continuará crescendo, e estes então investirão mais, gerando um ciclo virtuoso.

As conhecidas obras “faraônicas” do governo militar neste período, tinham, entre outras, esta função – de sinalizar grandes investimentos em infra-estrutura de modo a favorecer o investimento dos setores produtivos. Talvez por tudo isso, no período do milagre, o governo tenha enviado maior número de propostas de financiamento para projetos em infra-estrutura. Além do que, o setor produtivo continuou recebendo montante considerável de recursos, e também se utilizou de capacidade ociosa da indústria instalada no Plano de Metas.

Ainda vale lembrar que a política do próprio BID nestes anos privilegiou o setor de infra-estrutura, o que acabou ajudando na aceitação de propostas de empréstimos do Brasil para o banco. Além do privilégio destinado ao setor de

infra-estrutura, o BID tinha apreço pelo financiamento de grandes obras, assim como o governo brasileiro, o que acabou alinhando os interesses. Conforme nos aponta o Relatório Anual de 1972: “Nas operações do Banco, em 1972, também foi dada importância crescente ao princípio de que a Instituição deve atuar cada vez mais como elemento catalisador nos projetos de desenvolvimento de grande envergadura da região” ⁸³.

Este ciclo virtuoso, porém, sofreria alguns abalos no período seguinte, a partir de crises econômicas internacionais que influenciaram sobremaneira a economia nacional. Veremos agora como isso ocorreu, como o governo brasileiro lidou com a situação e como ficou a relação do país com o BID.

O Brasil e o BID no início das crises econômicas internacionais: o Período Geisel (1974-1979).

O período que se estende de 1974 até 1979 contempla o início de mudanças no sistema econômico internacional que marcarão as próximas décadas de maneira muito forte, em especial no caso da América Latina. Trata-se do início da derrocada do sistema monetário internacional implantado quando do final da Segunda Guerra Mundial, na convenção de Bretton Woods, conforme relatamos no primeiro capítulo. As complicações têm origem em duas frentes: a política econômica estadunidense e o aumento abrupto dos preços do petróleo no mercado internacional.

⁸³ BID, Relatório Anual de 1972, p.28.

No primeiro caso, os sucessivos déficits comerciais estadunidenses tiveram como uma de suas principais conseqüências a ruptura da credibilidade da conversibilidade do dólar em ouro⁸⁴, o que acabou por desvalorizá-lo, não obstante as sucessivas tentativas fracassadas de assegurar-lhe o papel⁸⁵. O fato é que, através de empréstimos para a reconstrução européia, de gastos militares ao redor do globo e dos déficits comerciais dos EUA, a liquidez internacional aumenta chegando a tal ponto em que a paridade vigente dólar - ouro tornou-se insustentável.

Em 1971, o governo de Nixon declarava a inconvertibilidade do ouro em dólar nos moldes do acordo de Bretton Woods. Mas é o ano de 1973 que marca formalmente o fim do sistema de Bretton Woods, optando-se por não tentar uma reformulação do sistema monetário, deixando que as taxas de câmbio flutuassem livremente.

Na outra ponta temos, também em 1973, o primeiro choque do petróleo. Trata-se de uma decisão unilateral da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) de elevar os preços do insumo, do qual as economias industrializadas em maior ou menor grau já se haviam tornado dependentes. Este

⁸⁴ Barry Eichengreen (2000) e Robert Gilpin (2002) apresentam com mais detalhes as principais questões relacionadas à inconsistência da política norte-americana de promover a liquidez internacional. O sistema financeiro de Bretton Woods era totalmente dependente da emissão de dólares por parte dos Estados Unidos para promover a liquidez ao crescimento econômico desejado. Porém, o uso em excesso desse recurso promovera dois grandes problemas. Um relacionado à esfera política tinha no General De Gaulle o grande crítico da assimetria internacional gerada pela posição privilegiada dos Estados Unidos, uma vez que detinha o poder senhoriação mundial. Já o “Dilema Triffin” salientava a contradição existente a criação de liquidez internacional por parte dos EUA e a confiança no dólar. O aumento do estoque de dólares mantido no exterior não encontrava lastro pelo ouro existente nos Estados Unidos, o que levaria a minar a confiança no sistema

⁸⁵ O *gold pool* é o principal exemplo desse esforço coordenado das grandes nações industrializadas que tinham o objetivo diminuir as pressões sobre o dólar. Consistia basicamente num acordo através do qual os Estados se comprometiam a não converter seus dólares e a vender parte de suas reservas em ouro, num esforço para sustentar a paridade cambial

choque de preços teve forte impacto nos balanços de pagamentos daqueles países não-exportadores do insumo.

Isso trouxe duas conseqüências principais para os países em desenvolvimento: primeiro, o aumento do preço do petróleo trouxe consigo um encarecimento dos bens industrializados, que não foi acompanhado por uma apreciação de outras commodities; ou seja, houve uma deterioração nos termos de troca prejudicial às economias em desenvolvimento, como a brasileira. Em segundo lugar, causou um efeito recessivo nas economias dos países centrais, que tentaram conter os déficits gerados em suas contas externas pela importação do insumo, e acaba por diminuir oportunidades de importação de produtos oriundos de países em desenvolvimento, como o Brasil, criando mais problemas no tocante às contas externas destes países.

Diante deste cenário internacional desfavorável, o Brasil poderia trilhar caminhos diversos: como primeira opção, poderia ajustar sua política econômica à dos países centrais, buscando o ajuste nas contas externas através de uma política recessiva; numa segunda alternativa, poderia implementar um programa de ajuste estrutural profundo, que ao mesmo tempo solucionaria as distorções nas contas externas nacionais e daria continuidade ao processo de industrialização, tornando a indústria nacional competitiva internacionalmente, através de uma política expansionista.

A opção escolhida pelo país enquadra-se no segundo caso, e materializou-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) ⁸⁶. Trata-se, conforme

⁸⁶ Ricardo Carneiro (2002) apresenta com maior complexidade o debate sobre as possibilidades de sucesso do plano num cenário internacional recessivo, bem como esclarece as posições contra ou

dissemos, de um Plano anticíclico, que procurou manter taxas significativas de crescimento econômico, ainda na tradição dos planos desenvolvimentistas, que tinham na ampla e forte participação estatal na condução de políticas e investimentos no setor produtivo, na articulação do governo com o empresariado nacional e no recurso aos fluxos financeiros advindos do exterior suas bases de sustentação.

O II PND procurou corrigir os desequilíbrios nas contas externas do Brasil a partir da transformação da estrutura produtiva do país. Notadamente, o plano buscou implementar a última fase do processo de substituição de importações, através da constituição do setor de bens de capital na economia brasileira e de complementar os outros setores já instalados. Esta nova configuração da indústria nacional promoveria também um processo de “substituição de exportações”⁸⁷, o que quer dizer, contando com um parque industrial completo e novo, o Brasil passaria a exportar produtos com maior valor agregado em maior volume gerando mais receita, o que auxiliaria no equilíbrio das contas externas.

Também fazia parte do II PND uma política energética que daria maior autonomia ao Brasil, uma vez que o choque dos preços do petróleo havia tido grande impacto em nossa economia. A busca por energia de fontes alternativas, como a energia nuclear, o etanol (através do programa pró-álcool, que viria em fins dos anos 70), além de um acordo com a Bolívia para a exploração de gás natural, faziam parte deste programa.

a favor do ajuste realizado pelo II PND. Alguns autores salientam que o II PND fora realizado devido ao fato de que grande parte do apoio dado ao regime militar se devia ao forte crescimento econômico que vinha sendo alcançado; portanto, freá-lo poderia significar perda de apoio do regime.

⁸⁷ Ver, a esse respeito, SILVA (2003).

Acreditava-se que, com estas mudanças estruturais, a economia nacional estaria mais fortalecida para enfrentar eventuais choques externos, além de manter o crescimento econômico interno e complementar o processo de industrialização nacional, que poderia levar ao Brasil à condição de potência média – ou intermediária – no cenário internacional.

Mais uma vez, entretanto, estas inversões se realizariam com participação expressiva do capital internacional. Vale lembrar que, apesar do choque do petróleo em 1973 e da recessão nas economias centrais, os dólares do petróleo foram reinvestidos no mercado financeiro europeu, ficando conhecidos como “petrodólares”, e continuaram dando liquidez ao sistema. No caso brasileiro, o fluxo de dólares, que teve aumento significativo desde o período do “Milagre”, continuou expressivo. Durante os anos de 1968 a 1973, a dívida externa bruta brasileira passa de U\$ 4.092 milhões para U\$ 14.857 milhões. Esta dívida cresce ainda mais, e alcança U\$ 55.803 milhões ao final de 1979, aumentando, em 11 anos, mais de 1300% ⁸⁸.

Outro instrumento do II PND fora a política externa adotada no período, que ficou conhecida pelo nome de “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” ⁸⁹. Sob o comando do chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1917-1990), a política externa volta a ter como principal função o papel de buscar, no ambiente internacional, meios para o desenvolvimento interno ⁹⁰. Isso seria feito através da diversificação de relações com áreas as quais o Brasil ainda deixava a desejar,

⁸⁸ GIAMBIAGI & VILLELA, 2005, p. 408.

⁸⁹ Uma análise mais detalhada da relação entre o II PND e a Política Externa do período pode ser vista em MENEZES & SCHERMA (2007).

⁹⁰ Consultar, a esse respeito, CERVO & BUENO (2002). Para estes autores, a utilização da política externa na busca do desenvolvimento econômico interno teve início no governo de Juscelino Kubitschek.

casos do leste europeu, África e Ásia; sempre de modo pragmático e não ideológico. O pragmatismo responsável abriria portas para a diversificação das relações comerciais brasileiras, bem como abriria novas oportunidades para o país no sistema internacional. Mais do que isso; com a obtenção dos objetivos do II PND, o pragmatismo responsável colocaria o Brasil em novo degrau no sistema internacional, como potência industrializada.

Como resultados, o II PND foi eficaz em assegurar taxas altas de crescimento econômico – embora não tão altas quanto as do “milagre” – mesmo frente às adversidades da economia internacional, alcançando uma média de crescimento de 6,7% a.a., com pico de 10,3% em 1973 ⁹¹.

Para além do crescimento econômico, o plano fora bem sucedido em preencher os referidos “vazios diplomáticos” do Brasil no sistema internacional, bem como o almejado incremento do comércio exterior do país. No tocante à pauta de exportações, o plano parece ter tido efeito em aumentar o peso dos produtos com maior valor agregado, e por sua vez ter contribuído para a melhoria dos saldos comerciais.

Estes avanços, entretanto, não seriam capazes de fazer resistir a economia nacional às novas adversidades da economia internacional que estariam por vir. Ainda em 1979 ocorre um segundo choque de preços do petróleo e, no mesmo ano, tem lugar um aumento abrupto das taxas de juros internacionais, que levou a América Latina a uma crise sem precedentes. Mas estas complicações serão mais bem explicadas mais adiante. Por ora, resta-nos saber como o BID atuou, num cenário de adversidades internacionais com o fim do sistema de Bretton Woods, e

⁹¹ Fonte: GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p. 403.

como foi a resposta do Banco ao Brasil, onde o II PND representava a adoção de um modelo de crescimento anti-cíclico.

O BID esteve atento aos problemas trazidos pela crise do petróleo de 1973. Logo no seu Relatório anual de 1974, nota uma diminuição na taxa de crescimento econômico da região para este ano ante o anterior. A crise teria trazido muitos problemas: a recessão internacional diminuiria o preço das commodities e fez declinar a demanda dos países centrais por produtos exportados pela América Latina, podendo esta tendência, no futuro, constituir sérias dificuldades às contas externas dos países em desenvolvimento.

Mais uma vez, os países membros mutuários do banco apresentam déficits na conta de serviços e no balanço de pagamentos, já que continuaram a importar petróleo e viram diminuir suas exportações; novamente, são as entradas de capital de longo prazo que vem a compensar estes déficits. Mais do que isso, este capital foi suficiente para que alguns países acumulassem reservas, embora esta tendência perdesse força em 1975 e 1976, quando muitos países tiveram que lançar mão de suas reservas para fechar as contas do balanço de pagamentos. A situação volta a melhorar a partir de 1977, quando o comércio internacional passa por um momento de recuperação. Estas entradas de capital, entretanto, estavam-se tornando mais caras e onerosas, além de contribuírem para um aumento da dívida externa da região.

Conforme dissemos, esta primeira crise do petróleo não afetou o nível de liquidez internacional, com a reciclagem dos petrodólares no euromercado, que continuou abastecendo o sistema financeiro internacional. Desta forma, após o choque inicial, a América Latina retoma o crescimento baseada neste modelo de

captação de recursos externos como um dos pilares para o investimento. O próprio banco alerta para os perigos dessa estratégia no Relatório Anual de 1978:

“Têm crescido, nos últimos anos as necessidades de financiamento externo para suplementar a poupança interna da América Latina destinada a investimentos produtivos e para compensar a insuficiência de receitas correntes em divisas provenientes de exportações. Como já foi indicado, aumentou em 1978 o déficit em conta corrente do balanço regional de pagamentos, por ter o pagamento de importações crescido mais rapidamente que a receita de exportação, ao mesmo tempo que cresciam as remessas de juros e lucros sobre o capital externo. O Influxo líquido de financiamento do exterior permitiu à região cobrir a lacuna e fazer face ao aumento de suas necessidades de recursos externos”⁹².

O aumento da dívida externa destes países que este modelo implica, no entanto, trará graves conseqüências na década de 80, conforme fora também especulado no Relatório Anual de 1979: “Entretanto, o crescimento continuado poderia ser seriamente afetado no futuro pela inflação mundial, pela elevação dos preços das importações – especialmente de petróleo – pelas restrições ao comércio que afetam os produtos de muitos países latino-americanos e pelo crescente endividamento da região”⁹³.

Em 1976 o BID formaliza uma importante alteração em seu quadro, que já vinha sendo prenunciada por uma série de acontecimentos: a admissão de novos membros não-regionais e não-mutuários. Conforme vimos, a tendência a incorporar membros não-regionais e não-mutuários de modo a aumentar os recursos do banco foi ganhando força com o passar dos anos, e em 1974 o BID congrega 9 membros não-regionais. São eles: Alemanha Ocidental, Bélgica,

⁹² BID, Relatório Anual, 1978, p.10

⁹³ BID, Relatório Anual, 1979, p.19

Dinamarca, Espanha, Israel, Iugoslávia, Japão, Reino Unido e Suíça. Em 1976 ainda é admitido um novo país membro mutuário, a Guiana.

A partir da entrada destes países, o capital votante do BID sofre alterações: os membros regionais possuem agora 92% do poder de voto (sendo no mínimo 53,5% para os membros mutuários; 34,5% para os EUA e 4% para o Canadá), enquanto os membros não-regionais ficam com 8%. Estes ainda ganham o direito de designar um governador e um suplente cada, mais a eleição de dois diretores executivos. O montante aportado por estes nove países seria de U\$ 745 milhões, num fundo constituído à parte do Capital Ordinário (embora com previsão para que se fundissem) e do Fundo de Operações Especiais. Ainda no tocante à admissão de novos membros, em 1977 são admitidos mais sete novos países: seis não-regionais (Áustria, Finlândia, França, Holanda, Itália e Suécia) e um regional: Bahamas.

Outra tendência que tomou forma concreta foi a de priorizar os países de menor desenvolvimento relativo na concessão de empréstimos e assistência técnica, especialmente no que diz respeito aos recursos concessionais do FOE. A partir de 1974 o BID passa a classificar os países mutuários em quatro categorias – de A a D – segundo o seu desenvolvimento relativo. Os grupos ficaram assim:

- **GRUPO A**: Argentina, Brasil, México e Venezuela.
- **GRUPO B**: Chile, Colômbia e Peru.
- **GRUPO C**: Bahamas, Barbados, Costa Rica, Trinidad e Tobago e Uruguai.
- **GRUPO D**: Bolívia, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e Paraguai.

Os países do grupo D gozariam de algumas vantagens, como: maior prazo de carência, maior prazo de amortização, menores taxas de juros, além de, no caso destes países o banco poder emprestar até 80% do valor total de um projeto, ante o empréstimo de no máximo 50% dos valores dos projetos dos países de maior desenvolvimento regional.

Ainda no tocante às modalidades de empréstimos, o BID inicia em 1978 uma modalidade de empréstimos para financiamento de pequenos projetos, destinado a

“proporcionar facilidades de crédito a indivíduos e grupos de indivíduos que, devido a sua situação financeira e à falta de experiência creditícia, não preenchem os requisitos locais de elegibilidade creditícia e, por isso, não têm acesso às fontes convencionais de crédito público e comercial, mas que, ao mesmo tempo, se dedicam a atividades produtivas cujo impacto poderia ser intensificado pela infusão de crédito”⁹⁴.

No que diz respeito aos aumentos de capital, o Banco aprova, em 1975, novo aumento, de U\$ 5,3 bilhões para o Capital Ordinário e U\$ 1 bilhão para o FOE, para o período 1975 - 1978. Novo aumento viria em 1979, com a adição de U\$ 8 bilhões para o Capital Ordinário e U\$ 1,75 bilhões para o FOE. Com a regularidade dos aumentos de capital mantidos, o BID consegue superar o seu próprio nível de empréstimos a cada ano, saindo de cerca de U\$ 1.100 milhões em 1974 para alcançar U\$ 2.051 milhões em 1979.

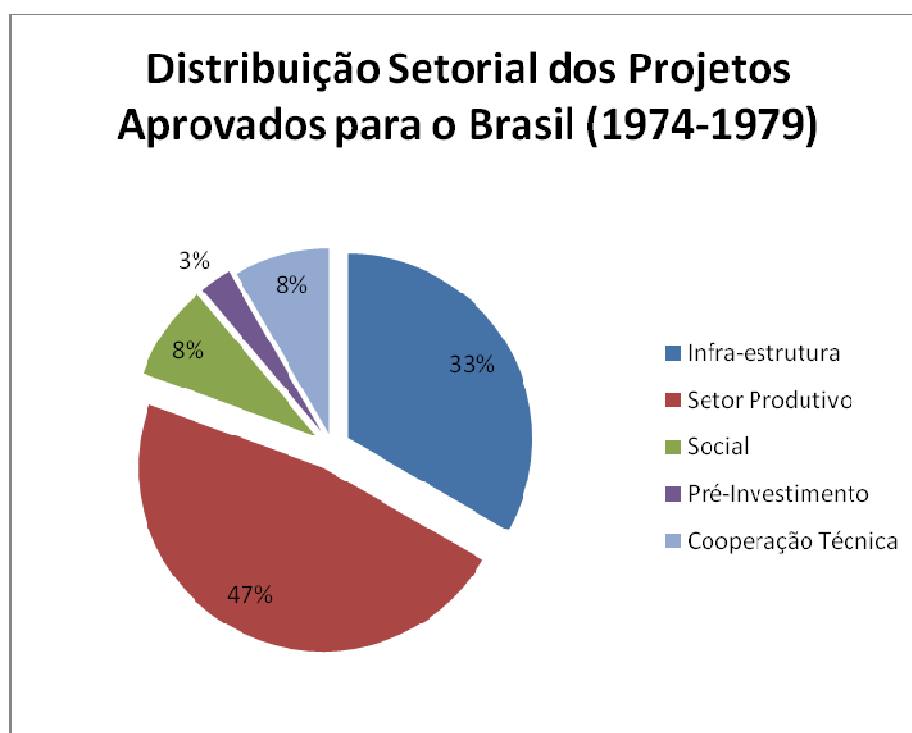
No tocante ao destino destes empréstimos, de modo geral, as tendências do momento anterior tem continuidade. A ênfase principal do banco ainda é em projetos de infra-estrutura e do setor produtivo. No primeiro caso, a energia

⁹⁴ BID, Relatório Anual de 1978, p. 24. Esta linha de empréstimos parece se assemelhar ao conceito de Microcrédito, idéia especialmente difundida pelo economista de Bangladesh Muhammad Yunus, vencedor, por esta difusão, do prêmio Nobel da paz de 2006.

continua sendo o carro chefe, seguido pelo setor de transportes. No caso do setor produtivo, a agricultura, vista como potencial causadora de entraves ao crescimento é o setor ao qual o banco dedica maior atenção. Numa região com déficit nutricional, o baixo crescimento da agricultura era preocupante.

Durante o Governo do Presidente Geisel, conforme vimos, o setor externo foi uma das maiores preocupações. Isso tanto no que diz respeito à busca do equilíbrio nas contas externas quanto à captação de recursos, a fim de financiar esta que seria a última etapa do processo de substituição de importações. Mais uma vez, portanto, os órgãos de financiamento internacionais têm sua importância em primeiro plano, e com o BID não foi diferente. Neste período, a atuação do BID no Brasil cresceu mais uma vez, em termos de valores absolutos, apesar de ter diminuído o número total de empréstimos aprovados pela primeira vez. Vejamos como ficou a distribuição setorial no gráfico IV.

Gráfico IV



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1974 a 1979.

Como podemos observar no gráfico IV, algumas tendências do período anterior continuaram durante o governo do Presidente Geisel. Primeiramente, vale ressaltar a diminuição, ao longo do tempo, de empréstimos para projetos ligados à área social, que foram sete no primeiro período analisado (1961-1963), depois oito no período do PAEG, passaram para cinco durante o “milagre”, e agora chegam a apenas três. Em segundo lugar, os empréstimos para projetos ligados ao setor produtivo continuam sendo maioria, seguidos pelo setor de infra-estrutura.

Entretanto, novamente o maior número de empréstimos aprovados para o setor produtivo não significou maior aporte de recursos. Os 47%, ou dezessete empréstimos destinados ao setor produtivo recebidos no período totalizaram U\$ 702.685.000,00, enquanto os doze empréstimos (33% do total) para infra-estrutura somaram U\$ 807.970.000,00. O setor social ficou com U\$ 110.000.000,00 em

empréstimos (8% do total) e, por fim, o Brasil recebeu um empréstimo de pré-investimento (3% do total) no valor de U\$ 18.000.000,00 e três para cooperação técnica (8% do total), no valor de U\$ 27.71.000,00.

Deste modo, o II PND, enquanto programa nos moldes desenvolvimentistas, encontrou respaldo no prosseguimento das linhas de atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que por sua vez, continua com as prioridades estabelecidas no período anterior. Destas, o Brasil aproveitou-se especialmente da ênfase na infra-estrutura: energia e transportes, de modo mais forte, mas também para o setor agropecuário e ainda para o setor industrial.

No II PND o Brasil procurou constituir o setor de Bens de Capital, caso onde o auxílio do BID através das linhas de crédito para o financiamento de exportações intra-regionais acabou por favorecer o país, ajudando-o a exportar para a região. Lembramos que consta do II PND a estratégia de diversificação de exportações, tanto em produtos exportados como nos parceiros comerciais.

Como balanço final do período 1961-1979, podemos dizer que a atuação do BID no Brasil foi bastante relevante. Por um lado, a ideologia prevalecente no BID ajustava-se àquela que dominou os atores da política econômica nacional no período, a saber: o desenvolvimentismo. Neste sentido, a complementaridade de interesses evitou conflitos e catalisou a tomada de recursos do Brasil no exterior, sendo o BID a maior fonte de recursos multilaterais do país.

Podemos ver no gráfico V, que o ritmo de crescimento dos empréstimos do BID para a América Latina é maior do que o ritmo de crescimento desses empréstimos ao Brasil. Porém, durante o período que cobre os anos de 1963 a 1979, o Brasil nunca deixou de receber menos de 15% do total de empréstimos

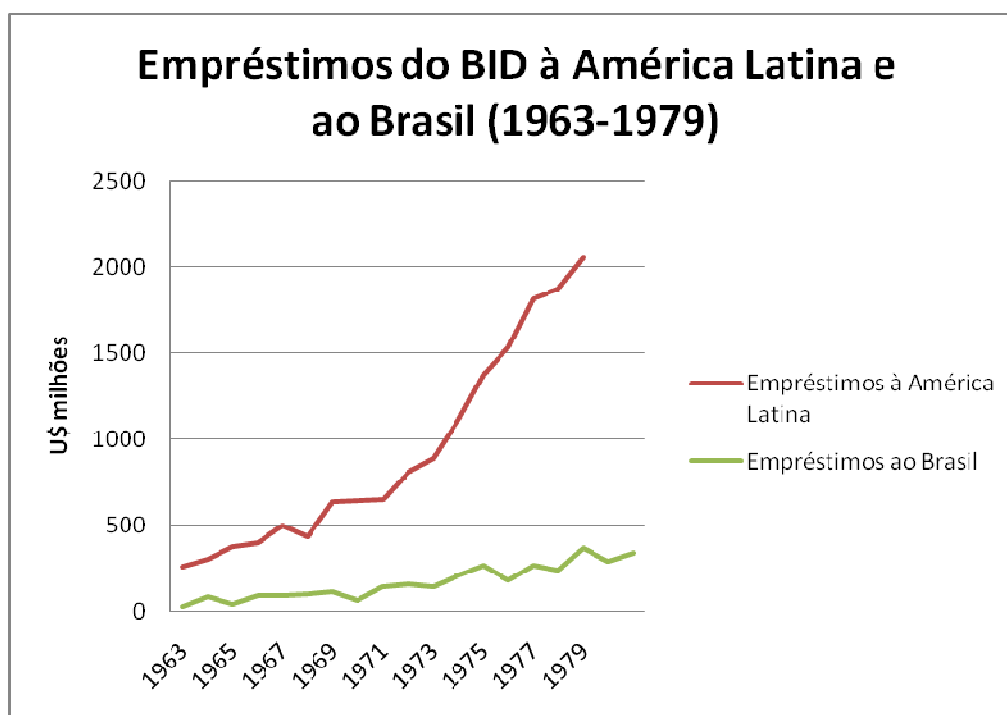
concedidos pelo banco, sendo o pico mínimo de 15% em três anos (1963, 1968 e 1976) e o pico máximo de 31% em 1964. (Ver Tabela III, abaixo).

Tabela III

Porcentagem de Empréstimos do BID ao Brasil, face ao total desembolsado pelo Banco (1963-1979).			
1963	15%	1972	26%
1964	31%	1973	30%
1965	24%	1974	16%
1966	25%	1975	19%
1967	22%	1976	15%
1968	15%	1977	20%
1969	22%	1978	15%
1970	24%	1979	17%
1971	22%		

Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1963 a 1979

Gráfico V



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1963 a 1979

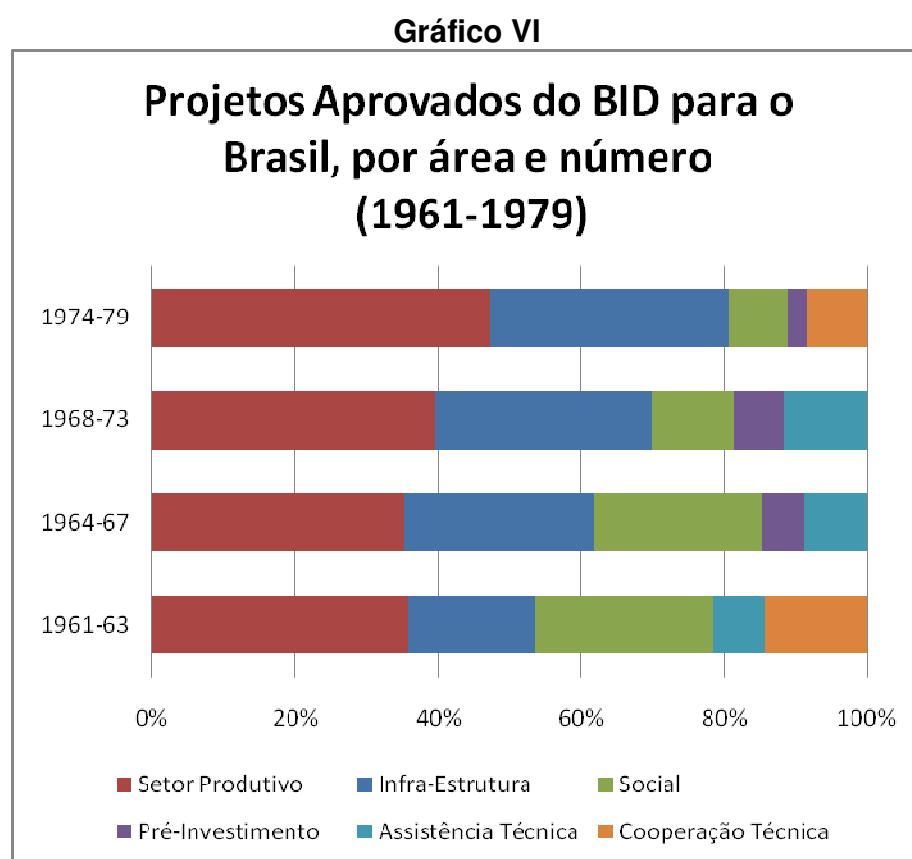
Em face destes dados, podemos constatar que a porcentagem dos empréstimos do BID para o Brasil supera a porcentagem de ações que o Brasil possui junto ao Banco, a saber, nesta época esta porcentagem era de cerca de 10,3% do total ⁹⁵. Isso pode ser, em parte, devido ao fato de que o Brasil, como um dos países de maior desenvolvimento relativo no Banco, possuía maior capacidade técnica para elaboração de projetos de execução viável, bem como também era capaz de, internamente, conseguir levantar os recursos para financiar a parte que o BID não cobria.

Até por este motivo, a partir de meados dos anos 60, o BID entra com a política de favorecer os países de menor desenvolvimento relativo na concessão

⁹⁵ BID, Convênio Constitutivo, p.38.

de empréstimos, caso contrário, estes países – justamente os mais necessitados – acabariam por receber menos recursos, proporcionalmente.

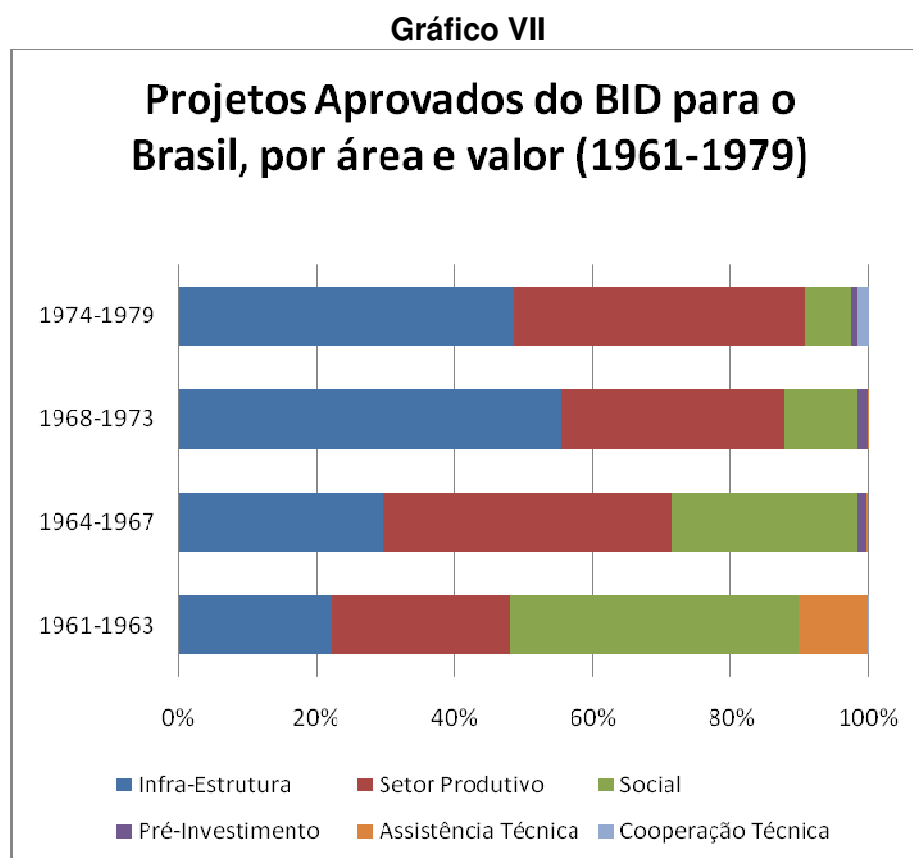
No caso brasileiro, conforme vimos, os empréstimos concentraram-se mais nos setores produtivo e de infra-estrutura (especialmente energia), tendo também a área social recebido montante considerável de recursos. Em número de projetos aprovados, a distribuição ficou, conforme os períodos analisados, como mostra o gráfico VI, abaixo:



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1963 a 1979.

Conforme o gráfico, os setores produtivo e de infra-estrutura vão ganhando espaço à medida que o setor social o perde, conforme já vimos anteriormente.

Outra tendência é a maior importância do setor produtivo que, conforme vimos, não significou que tenha recebido mais recursos. Este mesmo gráfico, na comparação de valores, fica assim:



Elaborado pelo autor através dos Relatórios Anuais do BID de 1963 a 1979.

Por este gráfico podemos perceber mais claramente que, em termos de recursos, o setor de infra-estrutura acabou sendo mais beneficiado, mesmo recebendo um menor número de projetos. Além disso, fica mais claro também que o setor social não perdeu espaço apenas no número de empréstimos, como também em recursos recebidos. Vale ressaltar um aspecto: durante todo o

período, não aparece nenhum projeto voltado à área do meio ambiente, seja no tocante à preservação ou ao desenvolvimento sustentável.

Todo esse quadro será bastante modificado nas décadas seguintes. O cenário internacional será profundamente alterado com outra elevação nos preços do petróleo e com o aumento das taxas de juros, o que fará com que a América Latina veja aumentar bruscamente sua dívida externa e seus encargos, tornando-se um grande problema para a região.

A partir desta crise, emergirão também novas idéias e novos modelos de desenvolvimento em contraposição ao domínio da ideologia desenvolvimentista que vinha desde meados dos anos 50. Estes novos modelos e ideologias trarão alterações significativas à política econômica da região. No próximo capítulo veremos como ocorreram as crises internacionais do final dos anos 70, como reagiu a América Latina e o Brasil e, principalmente, como o BID lidou com a crise e com a mudança de paradigmas de ideologia econômica, procurando investigar, por fim, como ficou a relação entre Brasil e BID durante a década de 1980, sob este novo marco.

CAPÍTULO 4

As relações BID e Brasil na crise econômica internacional – o colapso das economias latino-americanas.

A crise internacional e o fim do modelo desenvolvimentista.

O modelo econômico baseado na substituição de importações e com endividamento externo alcançou seu ápice na década de 70, como vimos, e mostrou-se capaz de garantir para a região como um todo taxas bastante significativas de crescimento econômico. A entrada de capitais externos, públicos e privados, foi suficiente, durante um bom tempo, para compensar os seguidos déficits em conta corrente e no balanço de pagamentos.

Neste cenário favorável, no entanto, mesmo a maior economia da região – a brasileira – não constituía um sistema financeiro nacional suficiente para dar conta por si só de gerar incrementos na formação bruta de capital fixo, onde continuou fortemente dependente dos ingressos de capital externo. Também fora incapaz de incorporar um robusto sistema nacional de pesquisa e desenvolvimento capaz de garantir inovações tecnológicas próprias, ficando, também neste quesito, dependente de importações. Em suma, as economias latino-americanas encontravam-se em fins dos anos 70 fortemente dependentes de um bom funcionamento da economia internacional, particularmente de ampla liquidez.

Conforme vimos anteriormente, os anos 70 trazem alguns sinais de que o momento extremamente favorável que vivia a economia internacional mostrava sinais de desgaste. Sobre o Sistema Monetário de Bretton Woods, vale lembrar que possuía uma contradição inerente; com o passar dos anos, ter a moeda internacional tornou-se também um dilema para os americanos, dilema esse que ficou conhecido com o “paradoxo de Triffin”⁹⁶. A idéia era de que enquanto a economia detentora da moeda internacional (EUA) fosse superavitária em sua balança de pagamentos, o dólar não sofreria ataques especulativos. Porém, se a balança de pagamentos deste país se tornasse deficitária, ele teria o poder de emitir mais moeda a fim de pagar suas contas. Essa moeda emitida, embora não fique no país e livre-o da inflação, a desloca para o âmbito internacional, com possíveis conseqüências severas.

A liquidez do sistema internacional – em particular do euromercado – alimentou a economia internacional; os EUA injetavam constantemente dólares nesta, através da ajuda financeira, dos déficits comerciais que começam a ocorrer e também com o financiamento de suas atividades militares. A liquidez internacional e o euromercado crescem e, com estes, a desconfiança na paridade entre o dólar e o ouro. Este processo tem no ano de 1971 um ponto de inflexão, quando o então presidente Nixon suspende a conversibilidade dólar-ouro; o sistema monetário internacional agora seria exclusivamente padrão-dólar. Em segundo lugar, o presidente impõe uma sobretaxa nas importações dos Estados

⁹⁶ Robert Triffin (1911-1993) foi o economista belga que primeiro previu a crise do sistema de Breton Woods, no que ficou conhecido como “Paradoxo de Triffin”. Consultar, a esse respeito, TRIFFIN, R (1960) Triffin previu ainda, que chegaria o momento no qual o dólar não mais suportaria uma situação de alta liquidez internacional, e teria que ser desvalorizado. Haveria desconfiança quanto a real capacidade dos EUA em garantir o valor de U\$ 35,00 por onça de ouro

Unidos, a fim de que Alemanha e Japão desvalorizassem suas moedas; e, por fim, impôs um controle de preços interno a fim de frear a inflação ⁹⁷.

O golpe decisivo veio ainda em 1971, quando Nixon, unilateralmente, desvaloriza a moeda americana, rompendo o sistema de câmbio fixo instaurado em Bretton Woods, e, assim, decretando a falência deste modelo, no que ficou conhecido como o Acordo Smithsonian (Smithsonian Agreement, em inglês) ⁹⁸. Em 1973 as taxas fixas de câmbio são abandonadas e volta a vigorar no sistema internacional, um regime de taxas de câmbio flexíveis.

Também em 1973 tem lugar a primeira crise do petróleo, que, embora não tenha afetado a liquidez internacional, já que os “petrodólares” injetados no euromercado reabasteciam a economia internacional, trouxe conseqüências difíceis para os países importadores do insumo. Estas conseqüências foram, de uma maneira ou outra, contornadas pelo Brasil, com um modelo econômico expansivo – o II PND – como salientamos no capítulo anterior.

No entanto, os choques do petróleo aliados ao fim das paridades cambiais trariam conseqüências mais severas. Os movimentos desse “não-sistema”, como o chamou Gilpin, que emergiu após 1971 continuavam desvalorizando o dólar enquanto moeda de reserva, e fortaleciam o marco alemão e o iene como moedas internacionais. A ordem monetária caminhava para uma situação complicada.

⁹⁷ Sobre os percalços do sistema monetário internacional neste período, consultar GILPIN (1987), EICHENGREEN (2000), e ainda TAVARES (1997).

⁹⁸ Num sistema de câmbio fixo como o de Bretton Woods, existe um conflito chamado de “n-1”. O que quer dizer, num sistema monetário composto de n países, n-1 países estão aptos a mudar sua taxa de câmbio, mas um país não dispõe desta possibilidade, visto que é o possuidor da moeda-padrão, referência para todas as outras moedas. Os EUA, ao desvalorizarem o dólar, rompem assim com o sistema de câmbio fixo.

O FMI toma iniciativas no sentido de se adequar à nova realidade. Tenta implantar uma nova ordem monetária que lhe permitisse operar uma cesta de moedas. No início a proposta não obteve grande aceitação. No entanto, segundo Tavares:

“Aos poucos, porém, o volume do crédito interbancário e da dívida final dos tomadores do Terceiro Mundo e da área socialista, começou a aumentar a sensação de ‘risco crescente’ por parte dos BC’s de países superavitários e deficitários. Estes haviam perdido completamente o controle de sua situação final no balanço de pagamentos, graças aos movimentos bruscos de especulação de moedas. Esta situação acabou levando a maioria dos países capitalistas, com a única exceção dos EUA e da Inglaterra, a apoiar o FMI para medidas decisivas na direção de um maior controle público do sistema financeiro internacional”⁹⁹

Desta maneira, os presentes na reunião mundial do FMI que se realizou em 1979, e que discutia o assunto, presenciaram o então presidente do FED (Federal Reserve System), Paul Volcker, se retirar da reunião. Ele voltou então para os Estados Unidos e de lá declarou que estava contra as propostas do FMI e que os EUA não mais permitiriam que o dólar continuasse a sofrer constantes desvalorizações referentes a ataques especulativos.

A ação americana foi uma elevação brutal na taxa de juros interna, que, atraindo para a compra de títulos do tesouro americano a liquidez internacional, faria com que o dólar mantivesse sua situação de padrão internacional, restaurando a hegemonia da moeda estadunidense. A *prime rate*, taxa de juros básica utilizada por bancos comerciais norte-americanos em empréstimos a clientes preferenciais, sai de uma média entre 7% e 9% e vai para mais de 15%

⁹⁹ TAVARES, 1997, p. 33.

ainda em 1979. No ano seguinte, chega a alcançar mais de 20% ¹⁰⁰. Essas ações ficaram conhecidas como “diplomacia do dólar forte”, e custaram aos EUA três anos de forte recessão econômica, assim como à economia mundial.

Os custos deste movimento foram sentidos sobremaneira nos países que aproveitaram o crédito farto dos anos 60 e início dos anos 70 e tomaram empréstimos a taxas baixas de juros, a fim de financiar seu desenvolvimento (caso de grande parte da América Latina e do Brasil, como já vimos).

Para esses países, que haviam contraído dívidas a taxas de juros flutuantes, o choque foi inevitável. Os encargos da dívida externa subiram a níveis tão altos que fez com que os governos nacionais abandonassem os projetos desenvolvimentistas e procurassem concentrar seus esforços no pagamento dos mesmos. A elevação abrupta dos encargos da dívida externa trouxe ainda consequências severas para o Brasil, já que limitava as importações necessárias à continuidade dos programas desenvolvimentistas.

Se no final da década aumentaram as taxas de juros e a economia americana atraiu para si a liquidez internacional, isso fez com que o modelo que vinha sendo adotado não fosse mais plausível. Além da diminuição da liquidez internacional, o segundo choque do petróleo piorou a situação para os países importadores do insumo. Neste cenário estes países vêem a necessidade cada vez maior de divisas, para o pagamento dos serviços da dívida e para as importações (inclusive de petróleo). Com baixa liquidez, os empréstimos

¹⁰⁰ Dados extraídos de < <http://www.mortgage-x.com/general/indexes/prime.asp>>. Último acesso em 21/09/2007.

internacionais diminuem consideravelmente, e a mais importante maneira de gerar estas divisas seria através de superávits comerciais.

A economia brasileira na “década perdida”

Neste cenário adverso tem fim o governo do General Ernesto Geisel, que, conforme vimos no capítulo anterior, logrou alcançar taxas de crescimento econômico elevadas colocando em prática um modelo expansivo, mesmo num momento de retração da economia internacional. Seu governo conseguira implantar este projeto, dentre outros motivos, devido à liquidez internacional que continuara abundante, apesar da crise do petróleo.

O Brasil alcança o final dos anos 70 com mudanças não somente na economia. Dentre outras coisas, o governo Geisel havia proposto iniciar um processo de abertura política do regime, que seria “lenta, gradual e segura”. Como marco deste processo podemos citar que é no governo Geisel que é extinto o AI-5 e se restaura o *habeas corpus*, o que abriu caminho para a redemocratização.

Com o fim de seu governo sobre ao poder o general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-1999), no qual o processo de abertura continua, tendo sido catalisado pela vitória do MDB nas eleições de 1978. Ainda em seu governo tiveram lugar outros avanços rumo à redemocratização, como a Lei de Anistia e o retorno do pluripartidarismo.

No campo econômico, o momento era favorável, pois herdava parte dos altos investimentos realizados no II PND, o que proporcionou ainda altas taxas de crescimento em 79 e 80 (6,8% e 9,2%, respectivamente) ¹⁰¹. No entanto, as altas

¹⁰¹ Dados de GIAMBIAGI & VILELLA, p. 403.

dos juros e do petróleo acabaram por acelerar o processo inflacionário no país. Quando o general Figueiredo assume, convoca Mario Henrique Simonsen, que estava na Fazenda, para o Ministério do Planejamento, que se torna a pasta mais importante na condução da economia ¹⁰².

Frente aos percalços impostos pela economia internacional, Simonsen inicia sua gestão com um pacote ortodoxo, visando combater a inflação e os desajustes nas contas externas. Além de reforçar o controle sobre os meios de pagamento e crédito bancário, procurou conter investimentos das estatais e despesas com subsídios. No tocante ao câmbio, promove desvalorizações reais e “Para compensar o impacto dessa nova política sobre os devedores em dólares, foram editadas as Resoluções 432 e 230 do BC, que permitiam, respectivamente, a empresas e bancos depositarem no BC os dólares devidos antes do vencimento das obrigações.” ¹⁰³. Na prática, isto significou a transferência do risco cambial dos agentes privados para o governo, o que trará consequências severas, como será analisado adiante ¹⁰⁴.

No entanto, em meados de 1979 ocorre o segundo choque do petróleo, e inicia-se recessão nos países centrais, que elevam suas taxas de juros, alterando de vez o cenário internacional. Simonsen é substituído por Delfim Netto, que fica até o final do governo Figueiredo. O novo ministro reforça as medidas de controle monetário, além de lançar mão de uma maxidesvalorização cambial de 30%;

¹⁰² Sobre este período existem numerosas obras científicas. Neste estudo nos baseamos, especialmente em: CARNEIRO (2002), HERMANN, In: GIAMBIAGI & VIELLELLA (2005), BARROS DE CASTRO, In: GIAMBIAGI & VILELLA (2005), CARNEIRO & MODIANO, IN: ABREU (1989).

¹⁰³ HERMANN, IN: GIAMBIAGI & VILELLA, p. 108.

¹⁰⁴ Consultar sobre a transferência real de recursos ao exterior CARNEIRO (2002)

também procura realizar um ajuste fiscal de modo a conter o déficit público que, na visão do ministro, alimentava a inflação.

Este momento de busca por um ajuste não recessivo acabou não logrando seu intento, tendo em vista a deterioração da situação econômica internacional. O desequilíbrio no Balanço de Pagamentos não foi sequer amenizado, uma vez que a maxidesvalorização foi logo corroída pela inflação; o déficit comercial aumentou, especialmente devido ao petróleo e à recessão nos países centrais; houve aumento das despesas com rendas, devido à alta dos juros; e, por fim, os superávits da conta de capital foram insuficientes para cobrir o déficit. O país apresenta perda de reservas cambiais.

Frente ao crescimento das adversidades, e do insucesso da estratégia anterior, o país adota uma política explicitamente recessiva, com o objetivo central de redução da absorção interna de modo a gerar excedentes exportáveis, que gerariam divisas para o pagamento dos serviços da dívida. A centralidade da política monetária tornou-se esta: juros altos reduziriam o déficit em conta corrente e gerariam redução da absorção doméstica, o que “empurraria” as empresas para o mercado internacional (com juros menores), atraindo capital externo para financiar os déficits nacionais.

Durante 1981 e 1983, o país registrou retração da atividade econômica média de 2,1% do PIB (-4,3% em 1981; 0,8 em 1982 e -2,9% em 1983). O país não registrava crescimento negativo, pelo menos desde 1950 (ano a partir do qual obtivemos dados confiáveis). A recessão interna e a maturação dos investimentos realizados no II PND de fato tornaram a balança comercial superavitária, sem, contudo, conseguir frear a perda de reservas. Este perene desequilíbrio externo

levou o Brasil a recorrer a um acordo com o FMI em fins de 1982, o que acabou tornando a política monetária ainda mais severa.

Em 1983, houve nova maxidesvalorização cambial, de modo a dar maior competitividade às exportações. Neste mesmo ano, também a política fiscal tornou-se restritiva, com aumento de impostos e corte de investimentos públicos. A inflação tornava-se um problema cada vez mais grave, uma vez que erodia as receitas do governo, via *Efeito Tanzi* ¹⁰⁵ e aumentava os encargos da dívida pública, devido à correção monetária.

Em 84 o cenário internacional dá alguns sinais de recuperação, e o país logra um crescimento de 5,4%, graças, em grande parte, ao aumento das exportações obtido no momento mais favorável. Além disso, neste ano o FMI torna os termos do acordo com o Brasil relativamente mais flexíveis, dando maior espaço para manobra. Com a relativa melhora da situação externa, o grande problema da economia nacional passa a ser a inflação, que continuava crescendo, tendo alcançado no ano de 1983 algo próximo de 210%.

Em 1984, ganha força no país a campanha para eleições diretas, que ficou conhecida como “Diretas Já”. Muito embora o movimento tivesse mostrado força, a transição para a democracia se fez sem as eleições diretas, sendo eleito como primeiro presidente civil desde o golpe, Tancredo de Almeida Neves (1910-1985), que não chegou a assumir, vítima de problemas de saúde.

¹⁰⁵ O chamado *Efeito Tanzi* ocorre quando há a existência de um tempo de defasagem entre o fato gerador e a coleta dos impostos, que faz com que a arrecadação real acabe caindo com uma elevação da taxa de inflação. Consultar, especialmente, TANZI, V. (1977).

Quem assumiu a presidência em 1985 foi seu vice, José Sarney de Araújo Costa, (1930 -), que contava com legitimidade limitada dentro de seu bloco político, então bastante heterogêneo. Deste modo, Sarney procurou alcançar um relativo grau de legitimidade através da economia, especialmente com o ambicioso Plano Cruzado, liderado pelo novo ministro Dilson Funaro.

Antes disso, porém, vale lembrar que o debate sobre as origens do processo inflacionário brasileiro estava em alta, uma vez que a inflação tornou-se a principal preocupação das autoridades econômicas. Diversas interpretações foram formuladas, das quais destacaremos as principais, indicando aquela que serviu de base para a formulação do Plano Cruzado.

A primeira corrente, que incluía pesquisadores do Instituto de Economia da Unicamp e parte do PMDB ficou conhecida como “Pacto Social”. Para este grupo, a inflação devia-se a um conflito distributivo, já que num cenário inflacionário todos os grupos queriam ganhar e reivindicavam aumentos, que eram seguidos por outros grupos, perpetuando a espiral inflacionária. Para seus defensores, tratava-se de organizar e solidificar uma coalizão política ampla de modo a que todos concordassem em frear as reivindicações de aumentos salariais, contendo a espiral inflacionária.

Num segundo grupo, onde se destacaram economistas ligados à Fundação Getúlio Vargas, ficou a opção pela adoção de medidas ortodoxas de combate à inflação, uma vez que, para estes, a inflação devia-se à expansão monetária, especialmente devido a gastos excessivos do governo.

Por fim, duas propostas emergiram de economistas ligados à PUC-RJ. A primeira, conhecida como “Choque heterodoxo”, analisava que a inflação brasileira

tinha um forte componente inercial, especialmente devido à indexação da economia. O segundo grupo questionava tanto a influência do hiato do produto sobre a inflação quanto a relevância do déficit público. Para o economista Francisco Lopes, a estabilização poderia se dar através de um congelamento de preços; já para Pêrsio Arida e André Lara Resende, tratar-se-ia de indexar a economia frente a uma nova moeda, que circularia em paralelo à moeda oficial ¹⁰⁶. Os planos de estabilização implementados nos anos 80 seguiram a proposta de Francisco Lopes, conforme veremos a seguir.

Em fevereiro de 1986, uma reforma monetária estabelece o Cruzado como novo padrão monetário. Antes de serem congelados os salários foram restauradas as datas dos dissídios coletivos, além da criação do mecanismo de “gatilho” salarial (a cada vez que a inflação atingisse 20%, os assalariados receberiam um reajuste de igual valor). Exceção feita às tarifas de energia elétrica, os preços foram congelados por tempo indeterminado, assim como o câmbio, uma vez que haviam acontecido desvalorizações recentes e houve certa melhora no setor externo da economia. A ORTN foi substituída pela OTN, que ficava congelada por um ano.

O Plano foi bem recebido pela população, que além da estabilidade de preços viu aumentar seu papel no tocante à fiscalização do congelamento. No entanto, apesar do sucesso inicial do plano em frear a inflação, com o tempo passaram a ser notados sinais de excesso de demanda na economia. Vários fatores acabaram detonando uma explosão de consumo, e a escassez de produtos começou a manifestar-se. O excesso de demanda era reforçado por uma

¹⁰⁶ Consultar ARIDA, Pêrsio & RESENDE, André L. (1984). Ver também LOPES, Francisco (1986).

expansão exagerada da oferta de moeda, além dos desequilíbrios fiscais. Ao final do período, em julho de 86, o governo parecia ter apenas duas opções: acabar com o congelamento de preços ou desacelerar o crescimento; e, como as duas opções tinham custos políticos altos, foi buscado um ajuste fiscal.

Este pacote não obteve resultados satisfatórios na contenção do consumo; pelo contrário: a expectativa do descongelamento deu novo impulso à demanda. Oficialmente a inflação continuava baixa, uma vez que não levava em conta o ágio que já era então comumente praticado. A demanda interna também fez diminuir as exportações, desequilibrando as contas externas.

Em novembro de 86, após a vitória governista nas eleições foi anunciado o Cruzado II, um pacote fiscal que tinha por objetivo o aumento da arrecadação do governo, com reajuste de alguns preços públicos e o aumento de impostos indiretos. Seu impacto imediato seria um choque inflacionário que forneceria uma válvula de escape para a inflação reprimida, inclusive contando com o acionamento do “gatilho” salarial. Dada a magnitude do choque, a indexação voltaria com força, e foi o que ocorreu. Em fevereiro de 1987 o governo cede às liberalizações de preços e suspende quase todos os controles; ocorrendo neste mesmo mês a reindexação.

O setor externo apresenta escassez de reservas, e mesmo com minidesvalorizações diárias do cruzado a balança comercial foi negativa, levando o governo a declarar moratória em 1987, visando estancar a perda de reservas e também, segundo Modiano (1989), visando recuperar apoio popular que fora prejudicado pelo fracasso do Plano Cruzado, a fim de angariar apoio para uma

nova tentativa de estabilização, que viria com o novo Ministro, Luiz Carlos Bresser-Pereira.

O chamado “Plano Bresser” foi um programa de estabilização híbrido, com elementos heterodoxos e ortodoxos, que “Pretendia apenas promover um choque deflacionário com a suspensão da escala móvel salarial e sustentar as taxas de inflação mais baixas com a redução do déficit público”¹⁰⁷. Previu salários e preços congelados por três meses, com nova base de indexação, além de anunciar a adoção de políticas monetária e fiscal ativas.

Como no Cruzado, o Plano Bresser tem sucesso em seu início, com os índices de inflação caindo a patamares de um dígito, mas a falta de confiança popular e conflitos distributivos internos ajudaram no retorno da inflação, levando o governo a reduzir o leque de preços controlados já no segundo mês, abalando a confiança no plano. Pouco tempo depois, o ministro Bresser-Pereira se demite.

Assume o ministério em janeiro de 1988 Maílson Ferreira da Nóbrega, que rejeita a idéia do “choque heterodoxo” e anuncia metas mais modestas, como a estabilização da inflação em 15% ao mês e a redução gradual do déficit público. O plano logrou administrar a inflação a taxas menores que 20% ao mês durante todo o primeiro semestre de 1988; porém volta a subir no segundo semestre, dentre outros motivos, devido ao reajuste de preços administrados. Começam a ser debatidas outras maneiras de desindexação da economia, e há tentativas de construção do chamado “Pacto Social” no final de 1988, que, embora não tenha sido bem sucedido, logrou conter a ameaça de hiperinflação.

¹⁰⁷ MODIANO, IN: ABREU , 1989, p. 366

O insucesso do gradualismo no combate à inflação levou a uma radicalização das propostas de desindexação, que resultaram no Plano Verão, de 1989, no qual foram extintos todos os mecanismos de indexação. Também foi um programa híbrido, com medidas ortodoxas (diminuição de despesas, restrições de crédito, etc) e heterodoxas (congelamento de preços e salários). Também implementa mudança na unidade monetária, passando do Cruzado para o Cruzado Novo.

Como 1989 foi um ano eleitoral, o ajuste fiscal acabou não acontecendo, e os altos juros não conseguiram conter o consumo, devido ao temor de explosão de preços após o fim do congelamento. Novamente a inflação diminui o ritmo no início do período, mas logo retorna a níveis altos. “Agora, sem nenhum mecanismo de coordenação de expectativas devido à extinção dos indexadores, cada agente olhava o índice que melhor lhe convinha, e os períodos de reajuste de preços foram sistematicamente reduzidos. O resultado para a economia foi um grande aumento da inflação, que ultrapassou 80% ao mês no começo de 1990”

¹⁰⁸.

Na segunda metade da década de 80, como podemos constatar, sucederam-se planos de estabilização com resultados que pareciam ter sucesso no início, com a queda dos índices de inflação, mas que voltavam a aumentar. Estes planos são todos frutos da vitória, no debate sobre as causas da inflação, da hipótese inercialista, que teria se mostrado equivocada, ou ao menos incompleta, uma vez que o tempo fez transparecer que havia também um componente de demanda na inflação. Com o passar do tempo, estes planos foram perdendo a

¹⁰⁸ BARROS DE CASTRO, In: GIAMBIAGI & VILELLA, 2005, p. 131.

confiança da população, o que fez com que seu sucesso no combate à inflação durasse cada vez menos, e que a inflação voltasse com maior força a cada novo plano. Ao final da década tornou-se consenso o fato de que a indexação era um problema, mas que o congelamento não seria o meio mais eficiente de desindexação.

Embora com crescimento expressivo nos anos iniciais do Plano Cruzado, a economia nacional comportou-se de forma bastante irregular na segunda metade da década de 80. No tocante ao PIB, as taxas foram de 7,8% em 1985; 7,5% em 1986, depois desacelerando para 3,5% em 1987 e registrando ligeira queda (-0,1%) em 1988. No último ano da década, houve ligeira recuperação, com crescimento de 3,2%. No mesmo período, a inflação anual aumenta mais de sete vezes, indo de 235% em 1985 para 1782,9% em 1989 ¹⁰⁹.

No que diz respeito ao setor externo, as dificuldades encontradas pelas economias latino-americanas, incluindo-se aí a brasileira são evidentes. A alta dos juros forçou a saída de dólares, caracterizando transferência real de recursos para o exterior. Concomitante com a eclosão da crise, a recessão nos países centrais colaborou para o agravamento da situação das economias em desenvolvimento, já que a retração do comércio internacional afetou as exportações destes países. Quando o comércio internacional se retrai e quando as entradas de capital externo diminuem drasticamente, os países latino-americanos colocam como objetivo econômico central gerar divisas a fim de pagar o serviço da dívida externa, que continuava crescendo.

¹⁰⁹ Estatísticas retiradas de GIAMBIAGI & VILELLA (2005), p. 403. Índices de inflação referentes ao IGP.

Em muitos casos, isto foi feito à custa de retração econômica interna (de modo a forçar os produtores a exportar) e do fim do modelo de crescimento e industrialização dependente, uma vez que as importações são diminuídas para gerar maior superávit comercial. Ainda assim, em alguns casos estes esforços não são suficientes, e acordos com o FMI são celebrados e algumas moratórias ocorrem.

No caso brasileiro, o esforço exportador é notável, sobretudo nos primeiros anos da década de 80. Neste quesito, a maturação dos investimentos realizados no II PND certamente foi bastante importante, uma vez que com eles o parque industrial nacional ganhara maior solidez ¹¹⁰. Entretanto, o esforço exportador aliado à recessão interna implicou o declínio do modelo de crescimento via substituição de importações que era bastante dependente do setor externo (importação de energia, de tecnologia e fluxo de capital externo, principalmente).

O BID nos anos 80: declínio e reformas.

Neste cenário de escassez de recursos externos, o papel de instituições internacionais que realizam empréstimos, como o BID, tornou-se ainda mais importante. Uma vez que a crise atingiu mais fortemente a América Latina do que outras regiões, é central compreender qual foi o papel desempenhado pela mais importante organização financeira da região. Mais do que isso, trata-se de investigar qual foi a reação do Banco num momento de adversidade e após este momento, uma vez que passada a década os objetivos econômicos dos países da

¹¹⁰ Sobre este ponto, consultar CARNEIRO (2002).

região foram modificados substancialmente. Como o Banco reagiu a este processo é o que procuraremos compreender agora.

Os anos 70 foram período de sucessivos recordes de empréstimos realizados pelo Banco, uma vez que a liquidez internacional favoreceu a captação de recursos no exterior, bem como a própria consolidação institucional do Banco e a solidez alcançada. Combinado ao modelo de desenvolvimento adotado nos países da América Latina, que fazia uso de capital externo, a instituição foi crescendo em tamanho e importância.

Entretanto, já nos Relatórios Anuais de finais da década de 1970, expressava-se a preocupação do BID com uma possível inversão do momento internacional favorável e uma contração da liquidez, o que acabou de fato acontecendo. No entanto, o Banco adentra a década de 80 com aumento de recursos, devido à aprovação e aporte do quinto aumento geral de capital, que vigorou entre 1979 e 1982.

Este aporte contribuiu para que o Banco continuasse aumentando sucessivamente o montante líquido de empréstimos que fazia, ano a ano, até encontrar um ponto de inflexão em 1985, conforme veremos adiante. Nesta primeira metade da década, o volume de empréstimos do Banco vai de U\$ 2,3 bilhões em 1980 para U\$ 3,5 bilhões em 1984.

No tocante ao quinto aumento geral de capital, veio acompanhado por diretrizes no tocante aos setores prioritários: consta do Relatório Anual de 1980 que durante o período de vigência do aumento de capital (1979-82) 50% do programa de empréstimos orientar-se-iam para grupos de baixa renda, como já vinha ocorrendo. Além disso, entre 20 e 25% dos projetos deveriam direcionar-se

ao setor energético e, por fim, entre 20 e 25% dos empréstimos orientar-se-iam para projetos que incrementassem o setor exportador dos países, ou para substituir importações, de modo a aliviar o peso do serviço da dívida.

Em 1980, dois novos membros são aceitos: Portugal, como membro extra-regional e Suriname como membro regional. Já neste ano o Banco demonstra sua preocupação com a evolução da economia internacional e regional, e com o papel que deveria desempenhar:

*“(...) a Assembléia [de governadores] recomendou também que a Comissão da Assembléia de Governadores avaliasse as funções e políticas do Banco, ‘com base na experiência adquirida’, e submetesse ‘recomendações pertinentes, levando em conta as finalidades do Banco e as alterações ocorridas na situação econômica da América Latina e do mundo e as conseqüentes necessidades futuras dos membros’. ”.*¹¹¹

O cenário externo vai-se agravando, e com ele as economias latino-americanas. Em 1982, o pagamento de juros pela América Latina supera, pela primeira vez, o pagamento do montante principal da dívida. O México declara moratória neste mesmo ano, e o PIB da região sofre uma queda acentuada, caindo também a renda *per capita* da região. O Banco continua enveredando esforços para aumentar seus recursos e continuar como fonte importante de empréstimos para a região. Neste sentido, após negociações, entra em vigor em 1983 o sexto aumento geral de capital.

Este novo aporte, a vigorar entre 1983 e 1986, teve o valor de U\$ 15,7 bilhões, sendo U\$ 15 bilhões para o Capital Ordinário U\$ 700 milhões para o FOE. Suas prioridades englobavam a agricultura e desenvolvimento rural; o

¹¹¹ BID. Relatório Anual de 1980, p. 24.

desenvolvimento urbano, incluindo aí o desenvolvimento humano; e por fim a questão energética, especialmente no tocante à diversificação das fontes de energia, devido aos problemas trazidos pela crise do petróleo. A prioridade dada a empréstimos que beneficiem a população mais pobre continua.

Além destas prioridades, o Banco cria um programa especial de operações, mais flexível, onde algumas medidas (incluindo medidas não-financeiras) seriam tomadas para auxiliar a conclusão de projetos considerados vitais e que pudessem estar ameaçados devido à escassez de recursos internos. O Banco procura, assim, meios de aliviar a escassez de dólares sofrida pela região, ainda que os efeitos gerados não fossem suficientes para causar alívio significativo a um problema desta magnitude.

A partir de 1984, entretanto, a economia internacional começa a dar alguns sinais de melhora, influenciando, por sua vez, na situação da região. O PIB da região cresce cerca de 2% em 1984, 3% em 1985 e 4% em 1986, ainda que existissem diferenças grandes entre os países. Este crescimento, se não retomou os níveis anteriores à crise da dívida, serviu para frear a diminuição do PIB *per capita*. Também a situação do Balanço de Pagamentos dos países tem uma melhora, especialmente devido a superávits comerciais, agora contando não apenas com uma contenção nas importações, mas também com uma expansão das exportações. Também as taxas de juros internacionais sofrem uma queda relativa.

Nestes anos, o BID oficializa a criação da Comunidade Interamericana de Investimentos (CII), que vinha sendo negociada desde 1979. Esta instituição tem

por objetivo principal realizar empréstimos para empresas de porte pequeno e médio e é filiada ao BID, porém com estrutura e administração próprias.

No relatório de 1985 surge um novo tópico que reflete uma nova preocupação do Banco, que embora viesse crescendo, ganha real importância a partir da década de 80: a questão ambiental. Segundo este relatório, desde 1979 o BID procura agir no sentido de minimizar o impacto ambiental de seus projetos, instituindo em 1983 o Comitê de Controle Ambiental, para garantir a revisão de aspectos ambientais nos projetos que financia, e para promover a compreensão dos problemas ambientais. Já em 1986, a Noruega passa a integrar os quadros do Banco. Também neste ano se dão as negociações para o sétimo aumento geral de capital, que terminam sem acordo.

Entretanto, apesar da ligeira melhoria, no ano de 1985 o BID interrompe um ciclo de aumentos de valores líquidos destinados a empréstimos que vinha, ano após ano, desde 1969. Enquanto o BID destina U\$ 3,5 bilhões a empréstimos em 1984, este montante cai para U\$ 3 bilhões em 1985 e 1986. Apesar da queda não ser tão grande nestes anos, ela marca uma tendência que continua nos anos seguintes, chegando ao nível mais baixo em 1988.

O que ocorre é que a situação econômica internacional e latino-americana volta a piorar a partir de 1987, quando diminui o ritmo do crescimento econômico latino-americano, que fica em 2% do PIB naquele ano. No âmbito internacional, cessa a queda progressiva das taxas de juros internacionais, e o crescimento dos países centrais ainda é lento.

Em 1987 o Banco destina U\$ 2,3 bilhões em empréstimos, um nível baixo que reflete não somente a crise econômica recessiva, mas também o fato de que

não se chegou a um acordo no tocante ao sétimo aumento geral de capital durante o ano anterior. Podemos notar, através dos relatórios anuais, que no caso do sétimo aumento de capital, estava incluso na agenda mais do que o aporte de recursos. Estavam em jogo negociações sobre o futuro papel e estrutura do Banco na América Latina, frente à nova realidade:

“Constaram da pauta das discussões a magnitude do programa de empréstimos do Banco para o período 1987-90, matérias pertinentes aos sistemas de empréstimos setoriais e de programação por países, os mecanismos decisórios na Diretoria Executiva do Banco e métodos para acelerar o programa de empréstimos da instituição. Embora tenha havido progresso nas discussões de muitos desses temas, não houve consenso em 1987 no tocante aos mecanismos decisórios ao nível da Diretoria Executiva”¹¹².

Ainda neste ano, o Banco oficializa a fusão do Capital Inter-Regional (fundo de capital oriundo dos países membros não-regionais) ao Capital Ordinário. Também em 1987, o presidente Antonio Ortiz Mena apresenta pedido de exoneração do cargo, e deixa o Banco no início de 1988, após ocupar o cargo desde 1971.

Por fim, ainda em 1987, após a inclusão do tema ambiental como tema relevante para o Banco, sendo inclusive criada uma seção dedicada ao tema nos relatórios anuais da instituição, surge o tema da mulher como aspecto importante. Particularmente, a questão trata do apoio à mulher no desenvolvimento, na medida em que o fortalecimento do papel da mulher no desenvolvimento da América Latina vinha ganhando força. Alguns projetos do BID buscariam fortalecer e consolidar este papel.

¹¹² BID. Relatório Anual de 1987, p. 22.

O ano seguinte, 1988, é decisivo na história do Banco. No que diz respeito à economia internacional, que passara por um momento de recuperação entre 1984-86, volta a contrair-se em 1987, tendo este movimento se acentuado em 1988, quando a economia da região cresce apenas cerca de 1%, contraindo a renda *per capita*. Além disso, nova elevação dos juros internacionais é sentida, fazendo crescer a transferência de recursos para o exterior. Outros grandes problemas dos países da região eram a inflação e o baixo nível de investimento.

As exportações crescem, mas ainda são insuficientes para equilibrar o balanço de pagamentos; nesse sentido parecia ser bastante promissor o resultado da Rodada Uruguai do GATT que estava sendo negociada, pois, promovendo maior liberalização do comércio ajudaria nas exportações da região.

Em 1988 o BID é marcado por um momento de inflexão. Como já vimos, após a crise econômica ter sido deflagrada, a instituição começa a repensar seu papel no tocante ao desenvolvimento econômico, de forma a adaptar-se aos novos tempos. Uma negociação profunda envolveu os países do banco, especialmente no que diz respeito ao sétimo aumento geral de recursos, que não conseguira materializar-se até então, ajudando a levar o nível de empréstimos ao nível mais baixo desde 1976, com apenas U\$ 1,68 milhões em empréstimos concedidos.

Além disso, em 1988 elege-se presidente do BID o uruguaio Enrique Iglesias, que dá prioridade ao processo de reforma e reorganização do Banco. Na sua posse, o novo presidente fala “concitando os membros latino-americanos do Banco a efetivarem profundas reformas estruturais nas suas economias, ajudando

a preparar terreno para uma década de modernização”¹¹³. Para isso, criou uma comissão de personalidades que formou um Comitê de Revisão, que deveria recomendar uma redefinição do papel do Banco. Nesta comissão encontrava-se o brasileiro Mario Henrique Simonsen.

Vale lembrar que em 1988 o presidente americano era o republicano Ronald Reagan, famoso por ter reativado a guerra fria com políticas de embate à URSS, como o projeto “Guerra nas Estrelas”, além de ter buscado retomar a hegemonia dos EUA, militar, política e economicamente, já que à época surgiam análises nas quais se enxergava uma perda relativa de poder dos EUA, especialmente econômico, frente à países tais como Alemanha e Japão. O desenrolar dos fatos no tocante ao sistema monetário internacional, como vimos, tornava plausível esta possibilidade.

A América Latina não ficava de fora deste contexto e, nesse quesito, certamente o BID era uma instituição na qual os EUA procuraram aumentar sua influência. Lembramos que o momento de criação do banco fora bastante singular, o que fez tornou possível a conquista de alguns benefícios importantes para os países latino-americanos na instituição. O próprio Banco já fora uma vitória com ajuda das circunstâncias, uma vez que os EUA sempre se mostraram contrários à proposta.

Quando das negociações para o sétimo aumento geral de capital, os EUA aumentaram seu poder de negociação, uma vez que o BID sofria com falta de recursos num momento em que eles eram bastante escassos para a região e

¹¹³ BID. Relatório Anual de 1988, p. 05.

necessitava de um novo aporte, que por sua vez, só poderia vir dos EUA, haja vista a escassez de recursos nos países mutuários.

Todas estas negociações ocupam o ano de 1988, terminando apenas em 1989, com um novo BID, reformulado em sua estrutura e no modo de agir. Neste ano, o crescimento econômico da região continuou inexpressivo, com um ligeiro acréscimo de 0,7%, mais uma vez contribuindo para que o nível de renda *per capita* decrescesse. Os principais problemas da região ainda eram a inflação, uma expansão apenas moderada das exportações e o peso dos serviços da dívida. Neste sentido, muitos países encontravam-se com projetos de reajustes econômicos e políticos a fim de retomar o crescimento de modo sustentado.

No que diz respeito ao Banco, em 1989 é aprovado o sétimo aumento geral de capital, que entre em vigor no início de 1990, estendendo-se até 1993. O aumento fora de U\$ 26,5 bilhões para o Capital Ordinário e de U\$ 200 milhões para o FOE.

A partir deste aumento mudam as políticas de empréstimos do Banco: agora, ao invés de escolher algumas áreas prioritárias gerais para atuação, a instituição realizará seu programa de atividades país a país, gerando estratégias que colocariam em concordância as atividades do Banco com os interesses dos países mutuários.

Além desta novidade, surge uma nova modalidade de empréstimos: os empréstimos setoriais, que englobariam até 25% do total de empréstimos feitos pelo Banco. Segundo o próprio BID, os empréstimos setoriais “tem por objetivo ajudar a melhorar a eficiência econômica de dado setor e proporcionar recursos

que venham possibilitar tais melhoramentos” ¹¹⁴. Nos dois primeiros anos de funcionamento desta modalidade os empréstimos seriam co-financiados pelo Banco Mundial. Estes empréstimos seriam uma modalidade mais flexível, que consistiria em rápido desembolso de recursos com vistas a apoiar mudanças de políticas setoriais ou subsetoriais, assim como mudanças institucionais, e poderiam incluir componentes de investimento ¹¹⁵.

No mais, continua a prioridade de direcionar 50% dos empréstimos para grupos de baixa renda, além de haver incremento de recursos humanos e financeiros para à área ambiental e também para fortalecer o papel da mulher no desenvolvimento. Os países continuam divididos em grupos de A a D, com condições mais favoráveis de empréstimos aos mais pobres.

Também se completou o processo de reorganização interna do Banco em 1989, iniciando a colocação em prática das recomendações feitas pelo Comitê de Revisão estabelecido no ano anterior. Neste sentido, o Banco conta com algumas mudanças em sua estrutura: dois departamentos ganham maior papel: o de Planos e Programas e o Financeiro. No primeiro caso, criam-se novas divisões como as de empréstimos e política setorial e a de política macroeconômica, de modo a acompanhar mais de perto os países, para conhecer as dificuldades

¹¹⁴ BID. Relatório Anual de 1989, p. 06

¹¹⁵ Os empréstimos setoriais do BID, como se vê, não precisam necessariamente estar vinculados a projetos de políticas públicas, mas podem ser também um auxílio financeiro para reformas institucionais. Por este motivo, costumam ser comparados aos “Empréstimos de Ajuste Setorial” do Banco Mundial, que são conhecidos e debatidos especialmente pela polêmica causada por uma possível ingerência de instituições internacionais nas políticas internas de países, através do mecanismo das “condicionalidades”, pelos quais os recursos seriam liberados apenas mediante o cumprimento de certas exigências destas instituições. Não é nosso objetivo adentrar nesta discussão neste capítulo, onde apenas descrevemos as mudanças aprovadas na reformulação do BID. Estas mudanças e o próprio processo de negociação que as envolveu serão analisadas mais criticamente no capítulo seguinte.

macroeconômicas e setoriais, a fim de elaborar programas específicos para cada caso. Também são criadas novas divisões, como a de Proteção Ambiental (uma vez que o setor ambiental ganha maior importância), Educação e Saúde, Microempresas, Co-financiamento e Promoção de exportações, dentre outras.

Surge também uma nova metodologia para determinar a taxa de juros utilizada pelo Banco: agora ela se baseia num pool de taxas internacionais, acrescido de uma pequena margem, e era reajustada semestralmente, de modo a dar conta das flutuações do mercado internacional.

Em suma, o BID encerra a década de 80 tendo passado por um processo bastante difícil, devido especialmente a reorientação da economia internacional, que gerou um cenário bastante desfavorável para os países latino-americanos. Vendo a necessidade de se adaptar a este novo cenário, o BID passa por um processo de reforma e reorganização no final da década e adentra os anos 90 com uma nova forma. Esta nova forma e seus resultados serão examinados no próximo capítulo. Por ora, resta-nos saber como se deram as relações entre o BID e o Brasil na conturbada década de 80.

Brasil e BID nos anos 80: poucos recursos e um ano sem empréstimos.

Conforme vimos, a década de 80 foi bastante conturbada para o Brasil. Inicia-se com um período bastante difícil, devido à crise da dívida, passa por um período de expansão em meados da década devido à recuperação da economia internacional e aos surtos de consumo devido aos congelamentos de preços e termina com nova deterioração econômica, com o agravamento da inflação.

O comportamento da economia é, assim, bastante irregular. No primeiro período, marcadamente recessivo, a economia cresce em 1980 (9,2%) ainda como efeito inercial dos investimentos do II PND para decrescer em 1981 (-4,3%), permanecer praticamente estagnada em 1982 (0,8%) e decrescer novamente em 1983 (-2,9%).

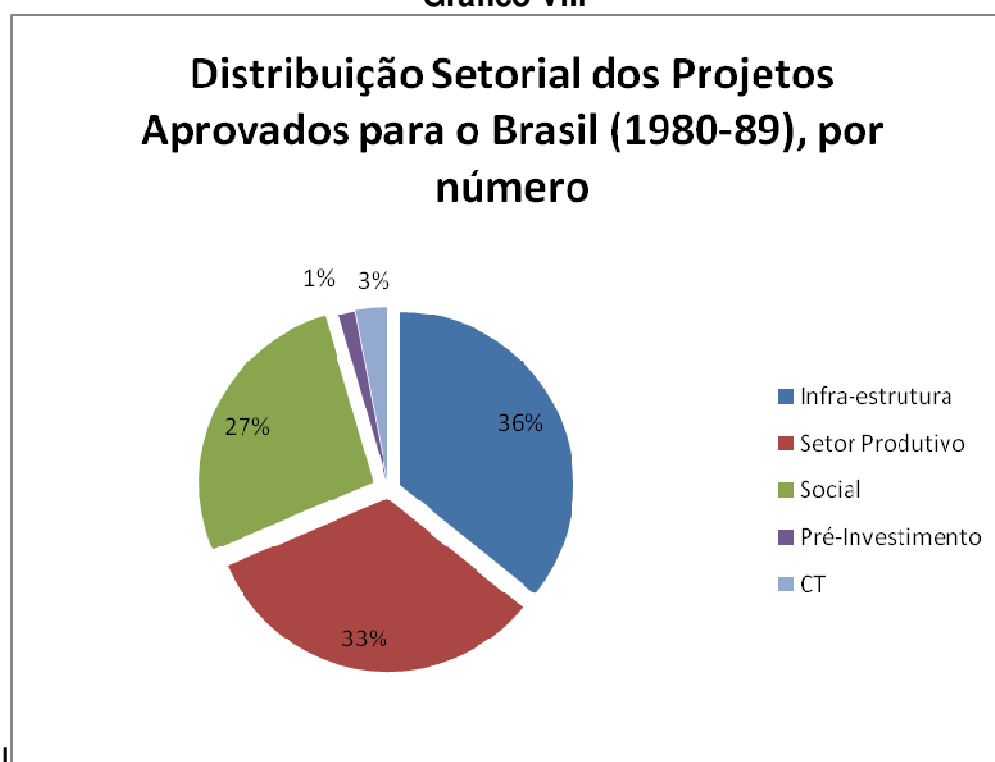
A partir daí ocorre uma relativa recuperação especialmente devida ao aumento do consumo interno e ao aumento das exportações, nos anos dos planos econômicos que se utilizaram do congelamento de preços. Em 1984 o PIB avança 5,4%, e em 1985 e 1986 alcança 7,8% e 7,5%, respectivamente. Por fim, com o insucesso dos planos de estabilização e a nova deterioração do cenário internacional, o crescimento diminui em 1987 para 3,5%; tem ligeira queda em 1988 (-0,1%) e volta a crescer em 1989 (3,2%).

Como vimos, durante a década o projeto industrializante é deixado de lado, e as prioridades das equipes econômicas passam a ser o a geração de divisas para o pagamento do serviço da dívida externa e a estabilização, após o agravamento da inflação. Não existe mais um plano que objetivasse corrigir as precariedades da economia nacional e superar suas limitações; a crise é severa e a opção pelo pagamento do serviço da dívida consternou outras possibilidades que poderiam expandir a economia.

Sem um plano nos moldes do Plano de Metas ou do II PND, o planejamento ficara para trás, e isso é bastante relevante quando imaginamos que o país vinha seguindo uma linha junto ao BID, especialmente no que dizia respeito à questão energética e infra-estrutural em geral, assim como no auxílio às indústrias.

Nesse novo cenário, a prioridade acabou sendo simplesmente a atração de recursos, que nem sempre foram utilizados em obras ou projetos especificados e, além disso, buscar linhas de crédito para exportação, a fim de contribuir para a aquisição de divisas. Vejamos como foram distribuídos os projetos do BID para o Brasil no período, por número e por valor.

Gráfico VIII

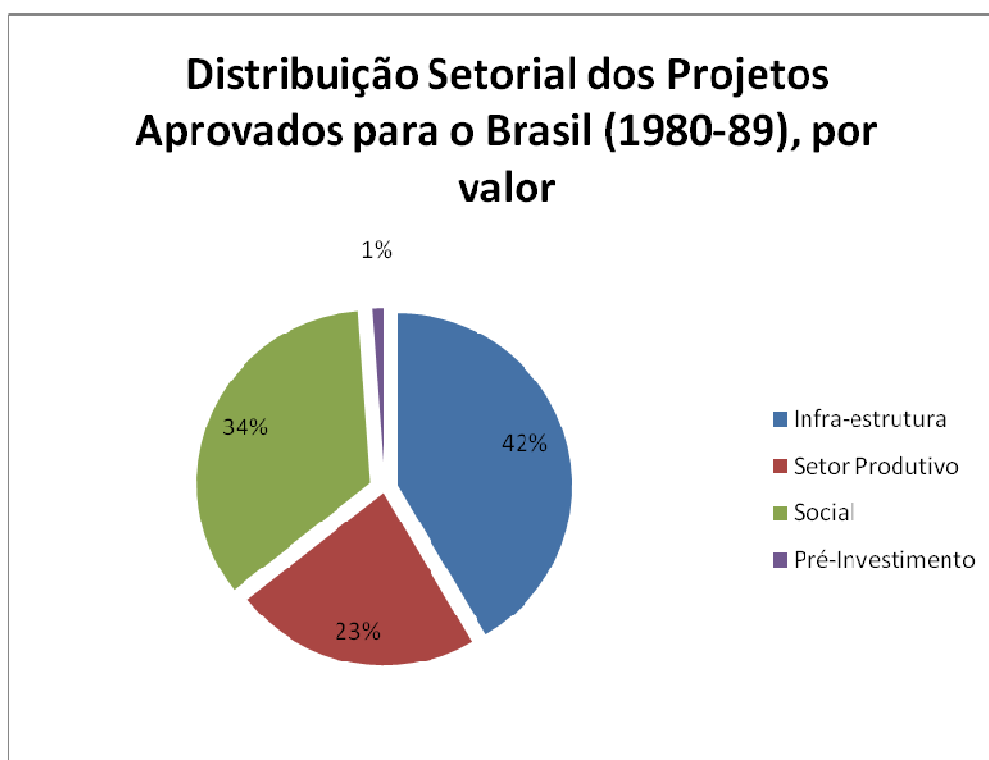


Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID entre 1980 e 1989.

Já por este gráfico podemos notar que, em relação ao período anterior, (1973-1979), o setor social volta a ganhar espaço, com seus 18 empréstimos compondo 27% do número de projetos aprovados para o Brasil. Isso ocorre devido também a uma relativa queda da participação dos setores produtivo (33% do total,

ou 22 empréstimos) e de infra-estrutura (36% do total, ou 24 empréstimos). Vejamos como fica a situação em relação ao valor destes empréstimos.

Gráfico IX



Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID entre 1980 e 1989.

Este segundo gráfico parece confirmar a tendência de ascensão do setor social como receptor de empréstimos no período. Quando fazemos a comparação em relação a valores, o setor social ultrapassa o setor produtivo, e recebe 34% dos recursos, perdendo apenas para o setor de infra-estrutura, com 42% do total.

Este movimento pode ser explicado pela repetida ênfase que o BID deu aos empréstimos relativos a projetos que incidam sobre as populações mais carentes. Além disto, nos anos 80 a região viu decrescer sua renda *per capita*, outro motivo

pelo qual projetos sociais foram aprovados em maior número e volume: tentar frear a queda na qualidade de vida da população mais pobre.

Também, desde a década de 70, os aumentos de capital do Banco incluíam a exigência de que, ao menos 50% do total dos empréstimos realizados incluíssem de uma forma ou de outra as populações mais carentes. No caso brasileiro, essa ênfase volta a ocorrer apenas na década de 80, como estamos vendo.

Isto talvez se deva ao fato de que os projetos e planos desenvolvimentistas que dominaram a economia até o fim da década de 70 tenham deixado menos espaço para o setor, enfatizando os setores produtivo e de infra-estrutura, considerados essenciais para aqueles planos. Vale lembrar que estes planos pouca atenção dedicavam à distribuição de renda, tendo inclusive se tornado famosa a frase atribuída ao então Ministro Delfim Neto, a qual dizia que “primeiro deve-se fazer o bolo crescer, para então reparti-lo”.

Quando advém a crise a economia pára de crescer, e a renda *per capita* decresce. Isto, somado ao fato de que cessam os planos desenvolvimentistas, abriu maior espaço para projetos voltados ao setor social, além, é claro, da reiterada ênfase dada pelo Banco ao setor.

Além deste fato, podemos perceber que o percentual total de recursos que o Brasil recebe do BID diminui drasticamente, especialmente após os dois primeiros anos da década, onde este valor foi bastante positivo. De 1982 até 1988 o Brasil recebe 15% ou menos do total de empréstimos do Banco, o nível mais baixo desde que o Banco se consolidou (o nível mínimo foi de 15% em 1963, 1968, 1976 e 1978), sendo que em 1988 ocorre o até então inédito fato de

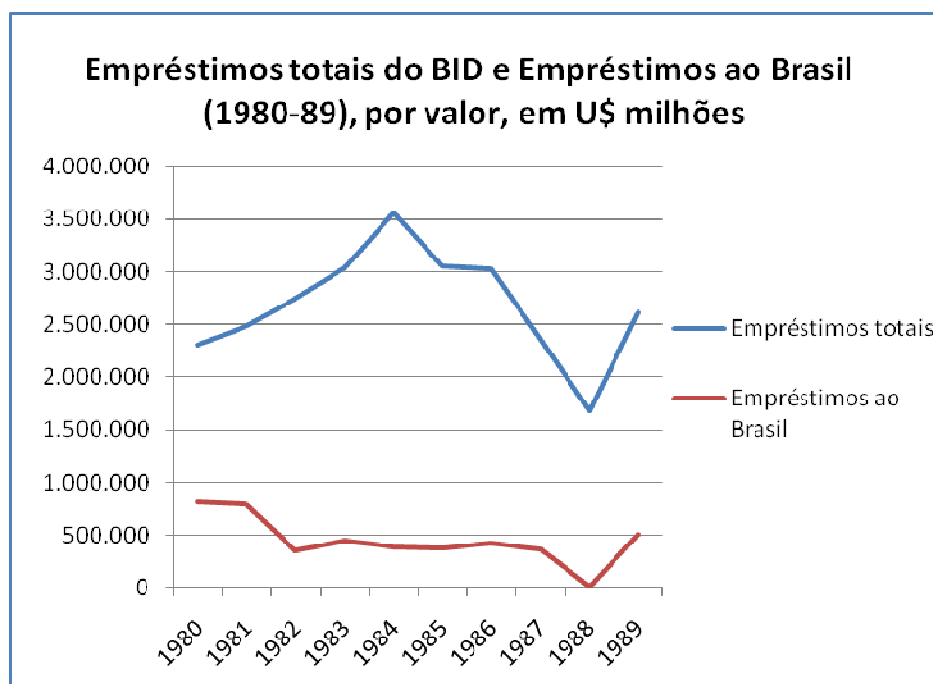
nenhum novo empréstimo ser aprovado para o país. Para maiores detalhes da evolução ano a ano, consultar a Tabela IV e o Gráfico X, abaixo.

Tabela IV

Empréstimos do BID 80-89 em U\$ milhões			
	Total	Brasil	%
1980	2.309.000	817.500	35%
1981	2.493.000	795.600	32%
1982	2.744.000	352.100	13%
1983	3.045.000	452.000	15%
1984	3.567.000	386.010	11%
1985	3.061.000	379.600	12%
1986	3.037.000	423.100	14%
1987	2.361.000	361.400	15%
1988	1.682.000	4.399	0%
1989	2.618.000	503.890	19%
TOTAL	26.917.000,00	4.475.599,00	17%

Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID entre 1980 e 1989.

Gráfico X



Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID entre 1980 e 1989.

O ano de 1988 é, de fato, o pior ano para o Banco na década de 1980, pois é o ano onde está passando por um processo profundo de reformulação, conforme já vimos, e no qual o volume de recursos concedidos é o menor em mais de uma década. Porém, é curioso notar que justamente em 1987 o Brasil declara moratória de sua dívida externa, e justamente no ano seguinte não vê nenhum novo empréstimo ser aprovado pelo BID. Em anos anteriores, o nível de recursos recebidos pelo país nunca foi menor que 11% (em 1984), o que é uma cifra bastante considerável. Fica a especulação sobre até onde a moratória pode ter influenciado nas decisões do BID em 1988, referentes ao país.

O principal a ser extraído desta década é que tanto as economias latino-americanas quanto o Banco passam por mudanças profundas, fruto da alteração da economia internacional, às quais tiveram que reagir. O modelo desenvolvimentista, baseado na substituição de importações e no endividamento externo tem seu fim decretado pela crise da dívida. A década é centrada no ajuste das economias e do Banco à esta nova realidade, que mostrou-se bastante penosa. O BID, após caminhar em direção à descapitalização, consegue concluir penosas negociações que dão novamente o vigor de que necessitava para voltar a ser instrumento importante de financiamento na década seguinte.

No entanto, o processo não termina aí. A década de 90 trará consigo ainda outras mudanças importantes no cenário internacional, que terão forte impacto sobre a região e sobre o Banco, concluindo o processo de mudança iniciado nos anos 80 e substituindo de vez o paradigma desenvolvimentista por outro, alterando as formas de relação dos países (e do Brasil) com o BID. É o que analisaremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

As décadas de 90-2000: ascensão e consolidação de novos paradigmas.

As alterações do cenário internacional nos anos 90

Conforme vimos no capítulo anterior, a falência do modelo de Bretton Woods nos anos 70 e a crise econômica internacional durante década de 1980 decretaram o fim do modelo desenvolvimentista baseado na substituição de importações com endividamento externo, que perdurara na América Latina desde os anos 50 e fora capaz de lograr altas taxas de crescimento econômico na região, que, de uma forma ou de outra, teve significativos avanços no tocante à sua industrialização.

A abrupta diminuição da liquidez internacional advinda do aumento das taxas de juros nos EUA, além dos efeitos da crise do petróleo, não apenas frearam o fluxo de capitais para a América Latina como também causou um forte aumento em sua dívida externa e em seu serviço. A recessão internacional diminuíra as possibilidades do comércio e a busca de meios de pagamento para o serviço da dívida concentrou os esforços da região durante o período.

O resultado foi bastante diferente do que vinha ocorrendo nas décadas anteriores. Os anos 80 ficam conhecidos como “a década perdida”, na qual a região registra uma expansão global do PIB de pouco menos de 12%. Não

obstante, o PIB *per capita* da região acusa queda de 8% durante o decênio¹¹⁶. Além do pouco crescimento e da diminuição de sua renda *per capita*, a região ainda viu seu parque industrial, carente de investimentos, tornar-se defasado. Após a “década perdida”, os anos 90 chegam juntamente com a idéia de implantação de um novo modelo de desenvolvimento para a região.

Antes, porém, de concentrarmos nossa análise nas alterações econômicas, vale a pena recordarmo-nos das profundas mudanças políticas pelas quais passaram o sistema internacional e a América Latina durante o final dos anos 80 e início dos anos 90 ¹¹⁷.

No sistema internacional a alteração mais relevante é o final da Guerra Fria. Embora não haja uma data que seja consenso para marcar o final do conflito que foi o eixo principal do sistema internacional desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas datas são importantes: por exemplo, a queda do muro de Berlim, símbolo da separação alemã entre regiões capitalista e comunista, se dá em 09 de Novembro de 1989. Outra data bastante importante é o fim, oficial, da União Soviética, que se deu em 26 de Dezembro de 1991, acabando com um dos pólos do conflito bipolar.

O final da Guerra Fria tornou os EUA a única superpotência do globo, e consolidou o capitalismo como sistema econômico predominante, ainda com mais força após a derrocada das economias planificadas. Na América Latina, a década de 80 também deixara marcas profundas no tocante aos sistemas políticos vigentes. Grande parte dos regimes autoritários instalados durante as décadas de

¹¹⁶ Dados do Relatório Anual do BID de 1989. Primeira parte, pp. 1 e 2

¹¹⁷ Fontes para estudo das alterações no final da década de 1980 e início dos anos 90 podem ser: HOBBSAWN (2005), VIZENTINI, Paulo F. (1999), EICHENGREEN (2000), dentre outros.

1960 e 1970 na região perde fôlego e cai nos anos 80. A região atinge os anos 90 contando com regimes democráticos na maioria de seus países.

Com o retorno da democracia à região, na época da vitória estadunidense na Guerra Fria e com a reafirmação do capitalismo, a região não tem mais sequer enquanto possibilidade remota, a busca de outro sistema econômico para lograr desenvolvimento, como nos anos 50 e 60, quando, conforme vimos, a diplomacia brasileira chegou a utilizar a hipótese da penetração do comunismo na região como poder de barganha para angariar ajuda estadunidense. O momento agora dá menos espaço para negociação. O desenvolvimento econômico latino-americano só poderia se dar no sistema capitalista, e o auxílio principal viria especialmente dos Estados Unidos.

Nesse sentido, temos que os EUA, única superpotência após o fim da Guerra Fria contam com maior influência sobre a América Latina neste momento do que durante a década de 50/60, quando a região conseguiu adotar modelos de desenvolvimento econômico que nem sempre foram bem vistos pelos EUA. Mais do que isso, as próprias autoridades político-econômicas da região assumem posturas pró-EUA em seu discurso.

No campo econômico, esta situação se refletiu na mudança de paradigma de desenvolvimento, sobre a qual comentávamos anteriormente. Com o esgotamento do modelo desenvolvimentista, conforme vimos, e com o retrocesso ocorrido nos anos 80 a região passa a buscar outro modelo que fosse capaz de assegurar o desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, novos modelos e estratégias para a região são pensados também nos EUA. Assim, em 1986 é publicado pelo Institute for International

Economics (IIE), com sede nos Estados Unidos, estudo que se tornou a “personificação” deste novo modo de pensar. Trata-se de *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* ¹¹⁸, que viria a ser conhecida como “o Consenso de Washington” ¹¹⁹. Na visão dos economistas envolvidos na elaboração desta obra (dentre eles: Bela Balassa, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski e Mario Henrique Simonsen), os países latino-americanos deveriam agora enveredar por outros caminhos, que os levariam de volta à trajetória de crescimento. Algumas das reformas estruturais que deveriam ser aplicadas pelos países, defendidas pelos economistas do IIE são:

1. *“déficits orçamentários pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário;*
2. *gastos públicos redirecionados de áreas politicamente sensíveis que recebem bem mais recursos do que seu entorno econômico e capaz de justificar, para campos negligenciados com altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária e saúde, e infraestrutura;*
3. *reforma tributária de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais;*
4. *liberalização financeira, envolvendo um objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado;*
5. *uma taxa de câmbio unificada a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não-tradicionais;*
6. *restrições comerciais quantitativas a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa uniforme da ordem de 10% a 20%;*
7. *abolição de barreiras que impedem a entrada do investimento estrangeiro direto;*
8. *privatização de empresas de propriedade do Estado;*
9. *abolição de regulamentações que impedem a entrada de novas empresas ou restringem a competição;*

¹¹⁸ No Brasil, o título desta obra foi traduzido para “Uma nova fase de crescimento para a América Latina”. Consultar, BALASSA (org) (1986).

¹¹⁹ Na realidade, a expressão surgiu quando John Williamson, presidente do Institute for International Economics, dirige uma palestra a membros de diversos organismos internacionais em Washington a fim de esclarecê-los sobre que tipo de reformas vinham por ele sendo defendidas e também implementadas na América Latina. Dentre as reformas propostas no livro já citado, ele destacou dez pontos, os quais apelidou de “Consenso de Washington”.

10. *provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal.*¹²⁰

Como podemos perceber, são medidas bem diferentes daquelas que regeram o período desenvolvimentista, desde os anos 50 até os anos 80. Na visão do IIE, seriam três as fontes dos principais problemas econômicos da América Latina: “a orientação interna aparente em muitos países, com supervalorização da moeda e políticas comerciais protecionistas; a falta de incentivos necessários para a poupança e investimento eficiente da mesma; e, o papel excessivo, até mesmo sufocante do Estado [inclusive de empresas estatais] e a debilitação concomitante do setor privado.”¹²¹

Ou seja, trata-se de diminuir o papel do Estado, liberalizar as contas de capitais, fomentar a abertura comercial e outras medidas que podem ser classificadas como de caráter liberal.

Mas estas idéias não nos parecem ter sido frutos de uma imposição. Também no próprio continente latino-americano estas idéias tiveram adeptos e defensores. Frente ao colapso do modelo desenvolvimentista, segundo Velasco e Cruz, “parece ter sido desconstruído o consenso produzido nos anos 50 em torno da idéia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário e da convicção de que a montagem de um sistema industrial integrado era o único meio de alcançá-lo”¹²².

A desilusão havia tomado conta da América Latina. O modelo industrialista baseado no controle estatal não fora capaz de assegurar a estabilidade

¹²⁰ Os dez pontos que Williamson enumerou e que aqui reproduzimos estão em WILLIAMSON, J. & KUCZYNSKI, P (2004).

¹²¹ BALASSA, 1986, pp. 29

¹²² VELASCO E CRUZ, 2004. pp 91.

econômica. No cenário dos anos 80, emergem não só a defasagem industrial, mas também o desemprego, a hiperinflação, a queda na taxa de investimentos e outras mazelas. Ainda segundo Velasco e Cruz:

“No que tange aos países do terceiro mundo, eles haviam abandonado suas antigas veleidades, e tendo aceito terapias penosas para estabilizar suas economias, buscavam agora o caminho da prosperidade através da “opção pelo mercado”. Com efeito, a época da intervenção estatal direta para fortalecer a economia e guiá-la de acordo com concepções bem definidas do interesse nacional parecia definitivamente ultrapassada. No presente, os imperativos são outros: cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia, criar ambientes favoráveis aos investidores externos, na esperança de ganhar, com isso, acesso ao capital e aos mercados globais”¹²³.

Desta forma, acreditamos que o abandono, por parte da América Latina, do modelo desenvolvimentista nos anos 80 para a adoção de um modelo mais próximo ao liberal não foi apenas uma simples imposição dos EUA. Se é verdade que houve um esforço estadunidense para que a região adotasse o modelo, parece-nos que este modelo também gozava de apreço por aqueles que então encontravam-se na direção político-econômica do continente.

Podemos pensar, por exemplo, que estas reformas estruturais não ocorrem uniformemente no tempo e em sua profundidade na região. Chile e Argentina, por exemplo, iniciam suas reformas estruturais na década de 70, e o Brasil só vem a iniciá-las nos anos 90, época em que elas atingem seu ápice na região, devido também às configurações já mencionadas, no sistema internacional e nos EUA.

Por fim, além desta reconfiguração, também o sistema econômico internacional apresenta algumas melhoras para a América Latina, o que dá maiores e melhores condições para que a região coloque em prática um outro modelo de desenvolvimento. No início de 1989, foi anunciado pelo secretário de

¹²³ Ibidem, pp. 93.

tesouro dos EUA, Nicholas F. Brady, um plano (que ficou conhecido como “Plano Brady”) que visava renovar a dívida externa de países em desenvolvimento, através da troca por bônus novos, os quais contemplavam o abatimento do encargo da dívida, pela redução do seu principal ou pelo alívio nos juros.

O Plano Brady, aliado a uma relativa melhora nos fundamentos da economia internacional – como o gradativo retorno da liquidez, e o aumento do comércio internacional, numa fase de expansão das economias centrais – permitiram aos países latino-americanos implantar um novo modelo de desenvolvimento. Entretanto, entre o início dos anos 90 e meados da primeira década do novo milênio, o cenário econômico internacional sofreria diversos reveses. Procuraremos agora analisar os acontecimentos que marcaram sobremaneira a economia brasileira, juntamente com a evolução da economia internacional, do início da década de 90 até o ano de 2006, passando alguns percalços neste intervalo de tempo. De posse destes conhecimentos, a análise da relação do BID com o Brasil no período será melhor sustentada.

A economia brasileira em mudança: reformas e estabilização.

O Brasil alcança o ano de 1990 com significativas alterações políticas e econômicas. No campo político, talvez a alteração mais significativa tenha sido o retorno de eleições livres e diretas para a presidência da República, ocorrida em 1989. Vale lembrar que o governo anterior, já civil, havia sido, entretanto, eleito sem o instrumento do voto universal direto.

Nas eleições de 1989 diversos projetos nacionais concorriam entre si, com muitos candidatos. Entre eles alguns nomes já expressivos da política nacional, como Ulysses Guimarães (PMDB), Mário Covas (PSDB), Leonel Brizola (PDT), Luís Inácio Lula da Silva (PT), dentre outros. Entretanto, o vencedor das eleições de 1989, numa disputa em segundo turno com Lula da Silva, foi Fernando Affonso Collor de Mello, candidato pelo pequeno PRN (Partido da Reconstrução Nacional).

A candidatura de Collor de Mello é vista como uma manobra política, visando a construção de um projeto alternativo mais inclinado à direita, de forma a angariar forças para enfrentar as então relativamente fortes candidaturas de esquerda, de Lula e Brizola. O pleito encaminhou-se para o segundo turno, onde concorreram Lula e Collor, tendo este último vencido as eleições, num conturbado processo de marketing político.

A candidatura de Collor tinha por mote o combate à corrupção, a assistência às camadas menos favorecidas e a implantação de reformas estruturais, de modo a modernizar o país e seu parque industrial, tido como obsoleto. Para revitalizar a indústria nacional, “paralisada” na década de 80, a idéia de Collor era de abrir a economia nacional à concorrência internacional, eliminando subsídios e expondo os produtos nacionais à concorrência com produtos internacionais, o que forçaria a modernização do parque industrial brasileiro.

O novo modelo por ele apregoado deixava para trás, definitivamente, o modelo de substituição de importações e procurava colocar as forças de mercado e a livre concorrência como motor do desenvolvimento econômico, deslocando o Estado para o papel de regulador do sistema, de modo a garantir seu

funcionamento. Como veremos, as reformas estruturais apenas se iniciaram no governo Collor, tendo este se preocupado mais com o agravamento da situação inflacionária, assim como seu vice, que veio a tornar-se seu sucessor, Itamar Augusto Cautiero Franco. Ou seja, entre os anos de 1990 e 1994, embora as reformas estruturais tivessem sido iniciadas no Brasil, a principal preocupação das autoridades econômicas acabou sendo o combate à inflação ¹²⁴.

“As políticas de intensificação da abertura econômica e de privatização do governo Collor se inseriram no contexto da chamada Nova Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada no início do governo” ¹²⁵. Este plano visava aumentar a competitividade e a competição da indústria nacional, uma vez que a recuperação do atraso industrial era vista como condição necessária para se obter uma estabilidade de preços duradoura.

Os gastos com pesquisa e desenvolvimento são elevados no período, mas o que se tornou mais forte foi a idéia da competição: a ênfase da PICE acabou caindo, em âmbito interno, na estratégia de privatização (dominava a visão de que maior competição levaria a maior eficiência), e no âmbito externo centrou-se na execução de uma reforma tributária e de comércio exterior. O PND (Plano Nacional de Desestatização) privatizou 33 empresas federais com Collor e Itamar, num ritmo mais modesto que outros países da América Latina, em grande parte devido à centralidade conferida ao combate à inflação.

A inflação foi combatida, inicialmente, com o Plano Collor, lançado no mesmo dia da posse do novo presidente. O cruzeiro foi reintroduzido como padrão

¹²⁴ Importantes análises sobre o período podem ser encontradas em: CARNEIRO, R. (2002); LAPLANE & SARTI (1997); FARO, C (org) (1990); GIAMBIAGI (org) (2005).

¹²⁵ Consultar BARROS DE CASTRO, in: GIAMBIAGI (org) (2005), p. 146.

monetário, e houve um novo congelamento de preços de bens e serviços (estas medidas estavam desacreditadas e foram desrespeitadas, pouco caracterizando o plano). Outras alterações: no setor fiscal, visou um aumento de arrecadação através da introdução de novos tributos, como o IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e também com combate à sonegação. Houve também nesta área medidas de corte de gastos, como a redução do número de ministérios, a extinção de autarquias e demissões de funcionários.

As maiores alterações, entretanto, se deram na área financeira, especialmente devido ao “seqüestro” de liquidez: aplicações financeiras acima de um certo valor seriam bloqueadas por 18 meses, com a promessa de que seriam devolvidas em até 12 parcelas, com juros. A idéia por trás desta atitude era de que havia uma fragilidade financeira do Estado, a qual o plano resolveria com a desindexação parcial da economia e com a desoneração temporária sobre o pagamento de juros sobre a ‘moeda indexada’.

Várias críticas foram feitas ao Plano Collor, mas a mais contundente talvez tenha sido a formulada por Affonso Pastore ¹²⁶. Segundo o economista, o bloqueio dos ativos monetários restringia apenas o estoque de moeda indexada existente, mas não acabava com o processo que a criava, o que quer dizer, não eliminava seu fluxo, que, para ele, é o que gera a inflação.

O Plano Collor fez a inflação baixar de cerca de 80% ao mês para 10%, com uma forte retração econômica, porém, com o passar do ano voltou a acelerar. Neste momento, a ministra Zélia Cardoso de Mello deixa a Fazenda e assume

¹²⁶ Consultar PASTORE, Affonso C. In: FARO, Clóvis de (org). (1990).

Marcílio Marques Moreira, lançando em fevereiro de 1991 o Plano Collor II, visando conter a nova aceleração inflacionária. Apesar do relativo sucesso inicial, os escândalos políticos que culminaram com o impeachment do presidente Collor desacreditaram qualquer ação de política econômica.

As conturbações políticas que causaram o impeachment do presidente não significaram risco para a institucionalidade democrática, tendo assumido seu vice, Itamar Franco (PMDB). Durante os dois anos de governo de Itamar Franco foram lançadas as bases do Plano que colocaria fim à inflação brasileira, o Plano Real, o qual discutiremos agora ¹²⁷.

O Plano real foi concebido como um programa de estabilização diferentemente daqueles que vinham se seguindo desde a década de 80. Segundo Barros de Castro: “O diagnóstico do desajuste das contas públicas como (principal) causa da inflação brasileira torna o Plano Real, já na sua concepção, diferente de alguns de seus precursores das décadas de 80 e 90” ¹²⁸. Isso não queria dizer, contudo, que o Plano Real não daria importância à necessidade de desindexação. Na realidade, o Plano era composto por três etapas:

1. um ajuste fiscal, de maneira a colocar fim no desequilíbrio das contas públicas, visto como principal causa da inflação;
2. criação de um padrão estável de valor (a URV, Unidade Real de Valor), de modo a preparar a desindexação, e;
3. conceder padrão liberatório à nova unidade de conta.

¹²⁷ Algumas referências para a análise do Plano Real são: MERCADANTE, A (org) (1997); FRANCO, G (1999); GIAMBIAGI, F. (2005); BATISTA JR, P. (2000).

¹²⁸ BARROS DE CASTRO, L. In: GIAMBIAGI (org), p. 152

A primeira fase do Plano foi realizada com Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério da Fazenda, através de dois programas de ajuste fiscal, que redefiniram a relação da União com estados e municípios e também estabeleciam novos tributos e incluíam a assinatura de um acordo com o FMI no tocante à dívida externa.

A segunda fase visava eliminar o componente inercial da inflação, zerando a memória inflacionária. Porém, isso não seria feito com um novo congelamento de preços, mecanismo já desacreditado entre a população, mas através de uma “quase-moeda”, que reduziria o período de reajuste dos preços, a URV. Este seria um processo por etapas, ou seja, em a introdução de uma moeda paralela, sendo a URV apenas uma unidade de conta, pois havia um risco de que a inflação na moeda “velha” contaminasse a “nova”. A URV começa a vigorar em 01/03/1994.

Na terceira fase, seria preciso impor juros altos de modo a evitar uma possível aceleração da inflação, como ocorreu por exemplo no Plano Cruzado, com uma explosão de demanda pós-congelamento de preços. Ainda nesta fase, veio a contribuição do economista Gustavo Franco, que, baseando-se na experiência do fim da hiperinflação alemã dos anos 20, trouxe para o Plano Real a importância da fixação da taxa de câmbio para a estabilização. Esta terceira fase fora mais controversa, com algumas medidas sobrepostas, mas após um breve período de utilização de uma âncora monetária, o governo a abandona em prol da âncora cambial, como sugerira Franco.

Em suma, o período 1990-1994 foi marcado, no campo político, pela volta das eleições diretas, e no econômico pela mudança de paradigma, com a introdução de reformas estruturais. Entretanto, estas não conseguiram avançar o

suficiente devido ao grave problema da inflação, que só veio a ser controlada com a introdução do Plano Real, preparado na segunda metade do período, já com Itamar Franco ocupando a presidência. É com a inflação sobre controle que as reformas se aprofundaram, como veremos no período seguinte, que conta com dois mandatos do sociólogo (e um dos idealizadores do Plano Real) Fernando Henrique Cardoso, como presidente, entre 1995 e 2002.

Fernando Henrique fora eleito com o intuito principal de combater a inflação, tendo este tema dominado amplamente seu primeiro mandato. Quando o novo governo assume, em 1995, a economia estava sob pressão de um grande aquecimento, além da crise mexicana gerar desconfiança de investidores internacionais também no modelo brasileiro. A solução encontrada foi o aumento das taxas de juros e a adoção de bandas de flutuação do câmbio.

No período que vai de 1995 até o fim do primeiro mandato em 1998, o Plano Real foi eficaz no combate à inflação, mas a sua gestão macroeconômica tinha dois pontos fracos: o crescente desequilíbrio externo e uma crise fiscal.

A principal razão dos desequilíbrios externos foi o grande aumento de importações que se seguiu ao Plano Real, combinado com o fraco desempenho das exportações, devido à forte apreciação cambial. Além deste, o próprio financiamento do déficit em conta corrente gerou um efeito de realimentação dos desequilíbrios. Estes foram financiados com entradas de capital externo, como IED, por exemplo, onde as privatizações tiveram papel fundamental. Já a crise fiscal foi caracterizada por: déficit primário do setor público consolidado; déficit público nominal de % do PIB, em média e uma dívida pública crescente, a qual teria sofrido um grande impacto do aumento das taxas de juros.

Em suma, no primeiro governo, estes desequilíbrios foram crescendo, em grande parte devido à utilização da âncora cambial, com o Real valorizado. Enquanto houve espaço para manobra dentro deste contexto, com as entradas de capital externo financiando os déficits em conta corrente, o problema foi sendo postergado. Entretanto, crises internacionais em 1997 na Ásia e em 1998 na Rússia ¹²⁹ acabaram por afetar o Brasil e as entradas de capital externo, forçando o governo a realizar ajustes mais profundos. Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique, o crescimento médio do PIB fora de 2,57%, com pico de 4,2% em 1995, logo após a implementação do Real e piso de 0,1% em 1998, frente as crises.

Algumas semanas antes das eleições presidenciais de 1998, o governo negociou com o FMI um acordo, de forma a continuar financiando os déficits de conta corrente e a saída de recursos do país. O acordo exigiria a realização de maior aperto fiscal, com superávits primários. O acordo foi recebido com ceticismo, uma vez que as expectativas de mercado não imaginavam que o país pudesse escapar de uma desvalorização cambial. Passada a reeleição de Fernando Henrique, foi o que aconteceu, tendo sido adotado o regime de câmbio flutuante.

Logo nos primeiros 45 dias do novo regime cambial, a o dólar sai de R\$ 1,20 para mais de R\$ 2,00. Ocorre então a nomeação de Armínio Fraga para o cargo de presidente do Banco Central. Fraga prontamente promove novo aumento na taxa de juros e inicia estudos para a implantação de um sistema de metas de inflação, “substituindo” a âncora cambial por este novo regime.

¹²⁹ Sobre a crise asiática, consultar, dentre outros CANUTO (2000) e EICHENGREEN (2000).

Ao mesmo tempo, o governo angaria apoio político para medidas de ajuste com as quais poderia renegociar acordo com o FMI, num novo cenário onde a dívida pública aumentara ainda mais, devido à desvalorização cambial. Isto implicou um aperto fiscal ainda maior, com aumento do superávit primário, que deveria alcançar 3,35% do PIB em 2002.

A partir de 1999, a economia começava a dar sinais de recuperação. As taxas de crescimento do PIB foram de 0,8% em 1999, 4,4% em 2000 e de 1,3% em 2001, quando crises internacionais, como os atentados terroristas nos EUA e a crise argentina, somados à crise energética brasileira frearam este movimento ascendente. Novamente aumenta o risco-país e diminuem as entradas de capital, afetando os juros domésticos que voltam a elevar-se, comprometendo assim o desempenho da economia, que cresceu em média 2,1% no período.

A luta pela estabilização não foi, contudo, a única área onde o governo Fernando Henrique atuou com prioridade. Como citado, seu governo deu continuidade e aprofundou as reformas estruturais iniciadas no período Collor. Fabio Giambiagi apresenta dez pontos que seriam as mudanças mais importantes do período. São eles:

- i. *“privatização.*
- ii. *Fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e comunicações.*
- iii. *Mudança no tratamento do capital estrangeiro.*
- iv. *Saneamento do sistema financeiro.*
- v. *Reforma (parcial) da previdência social.*
- vi. *Renegociação das dívidas estaduais.*
- vii. *Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.*
- viii. *Ajuste fiscal, a partir de 1999.*
- ix. *Criação de uma série de agências reguladoras de serviços de utilidade pública.*
- x. *Estabelecimento do sistema de metas de inflação como modelo de política monetária.”*¹³⁰

¹³⁰ GIAMBIAGI (org), p. 182

O autor continua: “Visto como um todo, este conjunto de novidades moldou um país, em linhas gerais, mais assemelhado às nações desenvolvidas, genericamente caracterizadas por economias com menor presença do Estado nas atividades produtivas, sistemas financeiros sólidos, contas fiscais sob controle e níveis de inflação relativamente baixos”.¹³¹

As privatizações caracterizaram-se pela venda de empresas prestadoras de serviços públicos, com ênfase nas áreas de telecomunicação e energia. Além das razões originais do período Collor para justificar as privatizações, houve também a necessidade de atração de capital externo, para equilibrar as contas internas e externas. Quando esta necessidade muda, a partir de 1999 com o fim da âncora cambial, a urgência das privatizações também decresce.

Alguns pontos positivos do programa de privatização podem ser: relativo alívio nas contas públicas, ganhos de eficiência das empresas privatizadas e benefícios sociais (como no caso das telecomunicações). Entretanto, os resultados ficaram aquém do que fora apregoado pelo governo, tendo um grande problema nas agências regulatórias, como no caso energético e de telecomunicações.

O período Fernando Henrique foi capaz de controlar a inflação e colocou fim ao processo histórico de 30 anos de indexação (1964-1994), contudo, por outro lado, o preço deste ajuste foi baixo crescimento da economia, aumento da carga tributária e elevado endividamento interno e externo. Por fim, um outro ponto positivo da era Fernando Henrique foi a valorização e consolidação da democracia. A transição de seu governo para o de seu sucessor, Luiz Inácio Lula

¹³¹ Idem, p. 185.

da Silva, ocorreu sem maiores percalços. Procuraremos analisar agora as principais diretrizes econômicas do governo Lula.

A eleição de Lula representou a ascensão do maior partido de esquerda brasileiro (Partido dos Trabalhadores - PT) ao poder, após três tentativas frustradas de seu candidato. Sua ascensão implicou também um teste para a continuidade dos processos de ajuste da economia brasileira, iniciados na era Collor. Isso devido ao fato de, durante muito tempo, o PT discursar a favor de medidas econômicas que não se encaixam no modelo de ajuste estrutural, como o não pagamento da dívida externa, a tolerância a certos níveis de inflação frente a um maior crescimento econômico, dentre outros.

A expectativa da eleição de Lula, durante 2002, somado à crise argentina e o cenário externo, desfavorável, fizeram com que um curto especulativo afetasse a economia brasileira, afastando investidores externos, aumentando o risco-país, a inflação e outros desequilíbrios.

No entanto, o PT, desde sua criação até as eleições de 2002, passou por um processo de moderação, comum a partidos políticos “de massa” quando se aproximam do poder.¹³² Isso fez com que o partido abandonasse algumas de suas bandeiras históricas, como por exemplo, o não-pagamento da dívida externa. Embora, durante as eleições, alguns documentos do partido, em especial a “Carta ao Povo Brasileiro”, afirmassem que a estabilidade macroeconômica ainda era um objetivo central e que garantia o pagamento das dívidas interna e externa, o mercado ficara desconfiado do que ocorreria de fato.

¹³² Sobre teorias políticas que relacionam esta transformação, consultar DUVERGER (1970), MICHELS (1982), dentre outros.

Assim, ao assumir, tendo em conta a situação difícil e a necessidade de ganhar confiança, o governo adota medidas rigorosas na política monetária. As nomeações de Antonio Palocci para a Fazenda e de Henrique Meirelles para o Banco Central (mantendo a diretoria anterior) dão sinais de que o PT abandonara, de fato, o pensamento anterior e compartilhava da valorização da estabilidade macroeconômica e a continuidade de reformas estruturais.

Até abril de 2003, as medidas tomadas pelo governo deram continuidade ao modelo anterior: adoção de metas de inflação mais baixas, aumento de juros e do superávit primário (para 4,25% do PIB), corte de gastos públicos, etc. É somente após passar a desconfiança do mercado com o novo governo e também com a própria melhoria do cenário internacional a partir do segundo trimestre de 2003 que estas medidas são afrouxadas ¹³³.

A nova onda de crescimento global, nos países centrais e em potências emergentes, como a China, gerou uma maior demanda por produtos exportados por países da América Latina, como o Brasil, além de ter significado um incremento nos termos de troca. Com a liquidez, volta também a entrada de capital externo, e a própria balança comercial alcança seguidos superávits no Brasil, fazendo com que o país acumule reservas, respeite os pagamentos internacionais (o Brasil cancela o acordo com o FMI em 2006) e salde parte de sua dívida externa.

O crescimento econômico, puxado pelas exportações e pelo consumo interno, volta a crescer, ainda que de modo mais lento que outras regiões, durante

¹³³ Sobre o período Lula, consultar, dentre outros: GIAMBIAGI (2005); SICSU (2003); CARNEIRO (2005); FARHI (2005).

o primeiro mandato de Lula. Em 2003 o crescimento do PIB fica em 1,1%, indo a 5,7% em 2004; 2,9% em 2005 e 3,7% em 2006 ¹³⁴. Ou seja, segundo os autores citados para consulta sobre o período, especialmente no trabalho de Marise Farhi ¹³⁵, a hipótese central é a de que, sob o sistema de metas de inflação e câmbio flutuante, a economia brasileira fica muito vulnerável àquilo que acontece na economia internacional. Se o ciclo econômico dos países centrais é favorável, a economia vai bem; caso contrário, problemas ocorrem.

De lado as especulações sobre prováveis alterações no cenário internacional e conseqüências econômicas de uma diminuição da liquidez, o período recente de recuperação da economia internacional foi sim, favorável à economia brasileira, que conseguiu baixar os juros, teve a inflação razoavelmente sob controle e encontra-se, desde o início deste ciclo virtuoso internacional, num momento ascendente de crescimento econômico sustentado.

Durante os anos que se seguiram ao início da década de 90, a economia internacional mostrou-se bastante errática, sucedendo-se momentos favoráveis e momentos de crise em curto espaço de tempo, afetando sobremaneira a América do Sul. Grosso modo, podemos dizer que entre 1990 e 1995 o cenário foi favorável, com a recuperação da crise da dívida e a introdução das reformas estruturais. Em 1995 a crise mexicana inicia um movimento de desconfiança nos novos regimes implantados em alguns países em desenvolvimento, e seguem-se crises financeiras na Ásia (1997), na Rússia (1998), no Brasil (1998-1999) e na Argentina (2001-2002). Posteriormente, em 2003, inicia-se novo momento

¹³⁴ Os dados do PIB relativos ao governo Lula foram recalculados pelo IBGE, com base numa nova metodologia. Aqui apresentamos os resultados já revisados. Consultar www.ibge.gov.br

¹³⁵ FARHI (2005).

favorável, liderado pelo crescimento de EUA, China e em menor grau, de outros países centrais, beneficiando a América Latina.

Como vimos no capítulo anterior, o BID passara por profundas reformas nos anos 80, alcançando os anos 90 reformulado. Quais foram as reformas implantadas no banco e quais as implicações que tiveram na estrutura do Banco e no seu modo de agir e encarar os problemas da região é o que procuraremos verificar a partir de agora para, a seguir, analisar a relação do Banco, neste novo momento, com o Brasil.

O BID após as reformas dos anos 80: um Banco mais flexível

As reformas no BID são concluídas em 1989, assim como o acordo para o Sétimo Aumento Geral de Capital, que entra em vigor no dia 17 de Janeiro de 1990. Trata-se de um novo aporte de U\$ 26,5 bilhões, que recapitalizam a instituição, fazendo com que neste mesmo ano o nível de empréstimos volte a aumentar, superando todos os anos anteriores: são aprovados 45 empréstimos, num total de U\$ 3,88 bilhões, aproximadamente. Segundo o Relatório Anual de 1990:

“Além de proporcionar recursos ao Banco, o acordo do sétimo aumento geral de capital determinou que a instituição desempenhasse papel muito mais ativo na recuperação e no desenvolvimento econômico da região. Durante 1990, o BID começou a dar cumprimento a essa diretiva, apoiando decididamente os esforços envidados por vários países para reestruturar suas economias. (...) A ênfase dada pelo Banco à recuperação econômica e a reformas fundamentais coincidiu com o anúncio da Iniciativa para as Américas de George Bush (...) A iniciativa (...) propõe especificamente que o BID desempenhe papel de liderança na execução dos componentes do programa referentes a investimentos e redução da dívida”¹³⁶.

¹³⁶ BID. Relatório Anual de 1990, PP. 9-10

As negociações para o aumento de capital, que incluíram a reestruturação do Banco conferiram maior poder aos EUA. Visto que o aporte de recursos que faria com que o BID voltasse a ser uma instituição relevante para o desenvolvimento latino-americano só poderia vir dos EUA, este país contava com um poder de barganha muito forte à época. O fato do BID ser utilizado como instrumento da Iniciativa para as Américas ¹³⁷ é um importante exemplo da força estadunidense.

Outra importante novidade advinda com o aumento de capital de 1990 foi a inclusão da categoria de Empréstimos Setoriais na carteira do BID, conforme vimos no capítulo anterior. Dentro das inovações presentes nesta categoria de empréstimos, podemos destacar:

- A destinação específica de uma parcela dos empréstimos de rápido desembolso à redução da dívida com bancos comerciais;
- A introdução da modalidade de empréstimos para o setor de investimentos, visando melhorar o clima para atração de investimento nacional e estrangeiro (incluindo-se aqui privatizações);
- Aumento da flexibilidade para – em circunstâncias especiais – outorgar empréstimos independentemente de operações de ajustamento do Banco Mundial

¹³⁷ A Iniciativa para as Américas foi um dos eixos do reposicionamento global dos Estados Unidos no cenário aberto com o fim da Guerra Fria. Enquanto os países europeus aprofundavam a sua integração e negociavam o projeto da União Econômica e Monetária Washington retomava o panamericanismo e preparava-se para cimentar a sua hegemonia geoeconômica, tendo como projeto principal a construção de uma área de livre comércio interamericana (a ALCA), na qual o BID teria papel fundamental. Para maiores detalhes consultar REIS VELLOSO (org) (1991).

Em 1990, o Banco outorga os seus primeiros empréstimos setoriais – seis, no total de U\$ 1,3 bilhão. Estes empréstimos destinam-se ao México, à Venezuela, à Colômbia, à Honduras e à Jamaica. No México, por exemplo, os recursos destinam-se ao auxílio de reformas nos setores de transporte e comunicações (notadamente a privatização da TELMEX, estatal mexicana de telecomunicações).

A visão do BID passa a ser a de que o setor privado seria o portador de maior potencial para o crescimento econômico e, por isso mesmo, trata-se de diminuir o papel do Estado em diversos campos de atuação, como as telecomunicações, por exemplo ¹³⁸.

Ainda em 1990 o BID reorganiza-se internamente, com vários pontos que podem ser destacados numa mudança institucional. Vejamos algumas novidades:

- Ciclo de Projeto: a partir de agora, os projetos de empréstimos não seriam mais realizados um a um. A idéia do BID é de realizar uma análise sócio-econômica de cada país e promover, com autoridades dos países, diálogo sobre aspectos políticos, que terminaria com um acordo específico para cada país sobre as estratégias e prioridades de investimento. A partir daí seriam identificados projetos compatíveis com esta estratégia.
- Estrutura do BID: algumas mudanças relevantes: maior papel aos escritórios regionais, que agora tem papel mais ativo na definição da estratégia e do programa de atividades do BID nos países, atuando nas fases de identificação e preparação do ciclo de projetos. Também é

¹³⁸ BID. Relatório Anual de 1990, pp. 28-29.

inaugurado Departamento de Programação e Políticas, que centraliza a elaboração dos programas juntamente com os países.

Estas mudanças sustentam-se e, em 1991, o BID volta a superar o nível de empréstimos. São aprovados 77 empréstimos, que totalizam U\$ 5,4 bilhões. Destes, 12 são empréstimos setoriais – destinados a 11 países – e que totalizam aproximadamente U\$ 2 bilhões. É em 1991 que o BID tomou lugar como principal agente de financiamento para a América Latina. “Combinada com um nível recorde de empréstimos e o vigoroso apoio dos países e grupos mais vulneráveis, a ênfase dada às operações de reajustamento setorial e à reforma do setor de investimentos fez de 1991 um divisor de águas na história do Banco e permitiu à instituição assumir um papel de liderança no financiamento multilateral para a região” ¹³⁹.

No âmbito da Iniciativa para as Américas, é criado o FUMIN (Fundo Multilateral de Investimentos), com capital inicial de U\$ 1,5 bilhão. A idéia do FUMIN é complementar o programa de empréstimos do BID para setor de investimentos, mais especificamente, o FUMIN dirigir-se-ia principalmente à empréstimos à micro e pequenas empresas. Ainda neste âmbito, em relação ao programa de redução da dívida, nos diz o Relatório de 1991: “Para fazer jus ao alívio da dívida no âmbito da Iniciativa para as Américas, é preciso que o país instituía primeiro grandes reformas na área de investimentos, juntamente com um empréstimo do BID para este setor, ou que, no entender do Banco, esteja

¹³⁹ BID. Relatório Anual de 1991. p. 9.

tomando medidas para criar um clima de investimentos favorável ao crescimento do setor privado”¹⁴⁰.

Também neste ano o BID aumenta a parcela de recursos destinados ao combate à pobreza na região. Além de ser uma prioridade *per se* do sétimo aumento geral de capital, devido à deterioração ocorrida nos anos 80, a redução da pobreza é vista como urgente pelo Banco também devido a fatos particulares dos anos 90. Vale dizer, o Banco tinha consciência de que o processo de ajuste estrutural pelo qual passava a região muitas vezes acabava por aumentar os índices de desemprego e assim piorava a qualidade de vida da população, uma vez que estes programas incluíam fortes ajustes fiscais e às vezes significavam contração da atividade econômica no curto prazo.

Em 1992, as prioridades e o modo de atuação continuam seguindo o padrão do sétimo aumento geral de capital. Neste ano, o BID alcança novo recorde de empréstimos: são 90 aprovados, num total de U\$ 6,02 bilhões, tendo os empréstimos setoriais correspondido a U\$ 1,8 bilhão em 13 empréstimos. Além destes, o Banco aprova em 1992 um nível recorde de empréstimos também para o setor social: U\$ 1,6 bilhão. Também em 1992 há o ingresso de Belize enquanto membro mutuário do Banco.

No ano seguinte é completado o quadriênio relativo ao sétimo aumento geral de capital, embora as negociações para o oitavo aumento não tenham sido concluídas até o final do ano. Segundo o BID “Os últimos quatro anos testemunharam um extraordinário fortalecimento as relações entre o Banco e a

¹⁴⁰ Idem, p. 25

região. O BID tornou-se uma força importante no desenvolvimento da região e desempenhou um papel essencial de apoio às reformas estruturais”¹⁴¹.

O nível de empréstimos fica ligeiramente abaixo do ano anterior, em U\$ 5,96 bilhões, para 93 empréstimos. Ocorre uma alteração no quadro de membros: devido ao desmantelamento da Iugoslávia, esta deixa de ser membro, sendo sucedida pela Croácia e Eslovênia, novos membros. Em 1993 também é reeleito o presidente Enrique V. Iglesias.

No tocante aos empréstimos setoriais, são aprovados apenas cinco empréstimos, no valor de U\$ 494 milhões, bem abaixo dos anos anteriores. Sobre os empréstimos setoriais diz o Banco: “O impulsionador desta atividade foi a vontade dos países membros do Banco de empreender a difícil tarefa de reestruturar e modernizar suas economias, de modo a torná-las mais competitivas”¹⁴².

Em 1994 são concluídas as negociações para o oitavo aumento geral de capital, que entra em vigor. Desta vez o aporte é de mais U\$ 40 bilhões para o Capital ordinário e mais U\$ 1 bilhão para o FOE. Juntamente com este novo aporte, ocorreram alterações no poder de voto dos membros do Banco: maior poder foi dado à EUA e aos países membros não-regionais, em detrimento dos países latino-americanos que continuaram, contudo, com maioria simples. Vejamos como ficou a distribuição de votos na Tabela V:

¹⁴¹ BID. Relatório Anual de 1993, p.9.

¹⁴² Idem, p. 13.

Tabela V.

	Antes	Depois
América Latina	53,867%	50,018%
EUA	30,008%	34,627%
Canadá	4,001%	4,374%
Membros extra-regionais	7,132%	15,973%

Elaborada a partir do Relatório Anual do BID de 1994.

As prioridades do oitavo aumento geral de capital são as seguintes: em primeiro lugar, redução da pobreza e investimento nos setores sociais (deveriam receber 40% do total do número de empréstimos do BID e 50% do valor destes), aprofundando a ênfase no desenvolvimento humano e buscando maneiras de melhorar a qualidade de vida das populações mais pobres. Em segundo lugar, a modernização da infra-estrutura e o prosseguimento da reforma do setor público e, por fim, as atividades ambientais e de proteção ao meio ambiente.

Com o oitavo aumento surge também uma outra novidade: agora até 5% dos compromissos assumidos em seu programa creditício devem ser emprestados diretamente ao setor privado, sem garantias governamentais. Estes projetos financiarão atividades antes realizadas pelo setor público, como projetos de infra-estrutura e serviços públicos.

No âmbito da integração regional, 1994 foi um ano de grandes avanços, como a conclusão da Rodada Uruguai do GATT e a entrada em vigor do NAFTA¹⁴³. NA Reunião de Cúpula das Américas, por iniciativa do presidente dos EUA, Bill

¹⁴³ Sigla em inglês para “Tratado Norte-Americano de Livre Comércio”, entre EUA, México e Canadá.

Clinton, os países entraram em acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio americana (ALCA) até 2005, tendo sido o BID, a OEA e a CEPAL convocados a assumir a vanguarda do projeto.

Além destas alterações, teve lugar, mais uma vez, uma reorganização da estrutura interna do Banco, cujo “propósito fundamental (...) foi fortalecer o enfoque por países, aumentando a delegação de autoridade; utilizar melhor as representações e estabelecer nível mais adequado de responsabilidade administrativa” ¹⁴⁴. Nesta reorganização foram criados novos departamentos, como o de Programas Sociais e Desenvolvimento Sustentável e a Unidade de Povos Indígenas e de Desenvolvimento Comunitário.

Grosso modo, nos anos que se seguem, estas são as prioridades do BID, acrescidas da modernização do Estado (reforma de instituições públicas visando lograr mais eficiência), do combate à corrupção, do auxílio a reconstrução para países devastados por catástrofes naturais, do apoio à mulher no desenvolvimento e da inclusão de setores marginalizados no mesmo processo. Também entram aqui a inclusão e maior participação da sociedade civil na elaboração de projetos, além da descentralização – vale dizer, o BID passa a emprestar não apenas ao Governo Federal (e entidades federais), mas também diretamente ao setor privado, como vimos, à instituições civis (como ONG’s, por exemplo) e a governos estaduais e municipais.

Além destes, devido às sucessivas crises que abatem a região, iniciadas com a crise mexicana de 1995, passando pelo Brasil em 1998/1999 e pela Argentina em 2001/2002, o BID institui uma modalidade de empréstimos de

¹⁴⁴ BID. Relatório Anual de 1994, p. 27.

emergência, para ajudar nos problemas com contas externas que atingiu estes países. Estes empréstimos emergenciais dão um tom um pouco errático ao nível de empréstimos anual do Banco. Por exemplo, em 1998, devido a empréstimos de emergência (especialmente para o Brasil), o total de empréstimos do BID atingiu a cifra recorde de U\$ 10 bilhões, depois diminuindo e voltando a crescer. Vejamos a Tabela VI:

Tabela VI.

Empréstimos do BID para a América Latina (1995-2006), em U\$ milhões	
1995	7.300
1996	6.700
1997	6.020
1998	10.000
1999	9.500
2000	5.200
2001	7.900
2002	4.550
2003	6.800
2004	6.000
2005	7.147
2006	6.300

Formulada a partir dos Relatórios Anuais do BID (1995-2006).

Ainda em 1998, o BID, dando conta da escassez de recursos que se abateria sobre o Fundo de Operações Especiais, e decidido a não deixar que o FOE se tornasse elemento figurativo, “numa decisão histórica, os países mutuários regionais concordaram em converter ao longo do tempo o equivalente a cerca de U\$ 2,4 bilhões em suas próprias moedas em poder do Banco, para ser

usado para manter um programa de créditos em condições concessionais e de Cooperação Técnica para os países mais pobres”¹⁴⁵.

Em 1999 o BID passa pela elaboração de uma nova estratégia institucional sem, entretanto, os moldes de um aumento geral de capital, e sem o aporte de recursos deste. Com relação às atividades futuras do Banco, foram apontadas cinco prioridades:

1. Substituir a idéia de projeto pela de programa;
2. Passar de uma autoridade central para uma descentralizada;
3. Considerar o BID como uma organização que ensina, mas que também aprende com os mutuários;
4. Passar da cultura de aprovações de empréstimo para uma cultura de resultados efetivos destes, e;
5. Necessidade de trabalhar mais de perto com instituições não soberanas (governos subnacionais, setor privado e instituições civis).

Além das novas prioridades, algumas das quais são continuação e/ou institucionalização de movimentos que já vinham se dando no Banco, surge uma nova classificação de países. Ao invés da antiga classificação em quatro grupos, agora são apenas dois, segundo a renda *per capita*¹⁴⁶; sendo que os países do grupo II devem receber 35% do total de empréstimos do Banco.

A partir do ano 2000 o BID cria, sucessivamente, novas modalidades flexíveis de crédito, além das modalidades já existentes. No entanto, as

¹⁴⁵ BID. Relatório Anual de 1998, p. 9.

¹⁴⁶ No Grupo I estão Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. No Grupo II encontramos Belize, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, el Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Suriname.

prioridades são basicamente as mesmas já citadas, tendo no combate à pobreza seu carro-chefe: “A Assembléia de Governadores reiterou que a redução da pobreza e o melhoramento da equidade social constituem o cerne da missão do Banco” ¹⁴⁷. Ou seja, com as mesmas prioridades, o que vai se alterando, de certa forma, é a maneira de alcançar os objetivos estipulados, com novos instrumentos e maior flexibilidade no tratamento das questões.

Em 2005 o presidente Enrique V. Iglesias renuncia ao cargo, e uma eleição é agendada para o mesmo ano. Nesta eleição o Brasil concorre com o economista João Sayad, então vice-presidente do BID. Sua candidatura, no entanto, é controversa e derrotada pela candidatura do ex-ministro de Desenvolvimento Econômico da Colômbia Luis Alberto Moreno, que assume a presidência do Banco em 01/10/2005. Ainda em 2005 o FUMIN recebe uma recomposição de recursos e entra em vigor o FUMIN II.

No mesmo ano, alguns outros acontecimentos relevantes: primeiramente, a inclusão da Coréia como membro extra-regional, elevando o número de membros para 47. Em segundo lugar, o apoio do BID a programas de transferência de renda (como o brasileiro bolsa-família) de modo a reduzir a pobreza e alcançar as metas de desenvolvimento do milênio, da ONU ¹⁴⁸. Por fim, as novas diretrizes do BID para o período 2005-2008:

¹⁴⁷ BID. Relatório Anual de 2000, p. 18.

¹⁴⁸ “O Projeto do Milênio foi especialmente constituído pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 2002, para desenvolver um plano de ação concreta para que o mundo reverta o quadro de pobreza, fome e doenças opressivas que afetam bilhões de pessoas. Liderado pelo Professor Jeffrey Sachs, o Projeto do Milênio é um órgão consultivo independente, que apresentará suas recomendações finais, “Um Plano Global para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, para o Secretário-Geral, em Janeiro de 2005.”. Extraído de <http://www.pnud.org.br/milenio/>. Último acesso em 01/11/2007.

*“A necessidade de apresentar resultados mais tangíveis do desenvolvimento num contexto de severas restrições fiscais na região levou o Banco a responder com um quadro de empréstimos para 2005-2008 baseado num modelo empresarial de gestão de resultados com um enfoque programático mais amplo. Nesse novo quadro, recursos do Banco poderão ser utilizados para financiar parte dos esforços dos governos para melhorar o desempenho, a governança e a desenvolver a capacidade institucional, aumentando aos poucos o uso dos sistemas nacionais para planejamento, gestão de recursos e avaliação do desempenho”*¹⁴⁹.

Seguindo essa lógica, o BID institui, em 2005, mais duas novas modalidades de empréstimo: Na primeira, os empréstimos vinculados a desempenho os projetos só vão de uma fase a outra com o resultado efetivo comprovado. A segunda novidade é a introdução de um enfoque setorial amplo, com vistas a apoiar um programa integral de governo para um setor ou subsetor de forma coordenada, com um exame conjunto do progresso com base em indicadores setoriais e planos anuais de operação. Esta última pode utilizar qualquer dos instrumentos de crédito do Banco.

Em 2006, primeiro ano completo sob a administração de Luis Alberto Moreno, surgem mais algumas novas iniciativas. Destas, talvez a mais relevante seja o programa “Oportunidades para a Maioria”¹⁵⁰. Este programa visa integrar a “maioria” da população na economia da região, tornando-os capazes e independentes para agir. Trata-se de incluir as populações mais pobres, com investimento em capacitação e desenvolvimento humano e social.

“[o programa] visa fazer chegar os benefícios do crescimento econômico e do conhecimento à maioria dos habitantes da região, aqueles 70% da população que compreendem 360 milhões de pessoas com rendimentos anuais de U\$ 3.260 ou menos. Em vez de abordar o problema de um ponto de vista macroeconômico, a iniciativa utiliza uma ótica microeconômica, promovendo a participação de

¹⁴⁹ BID. Relatório Anual de 2005, p. 8.

¹⁵⁰ Consultar documento do próprio Banco, Intitulado “Oportunidades para la Mayoría”, de 2006, ou ainda o Relatório Anual de 2006, disponível online em www.iadb.org

empresas, de governos e da sociedade civil para atender às necessidades da maioria”¹⁵¹.

Ainda em 2006 o BID cria o INFRAFUND, um fundo que financia a preparação e execução de projetos de infra-estrutura, incluindo-se aí o financiamento de projetos da iniciativa IIRSA (Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana). Outra iniciativa importante é o apoio a programas de desenvolvimento e energia sustentável, ecologicamente correta e mudança climática.

Por fim, em 2006, o BID se propõe um novo realinhamento, de modo a aumentar a eficácia na resolução dos desafios do desenvolvimento: “Com esse objetivo, o BID aprofundará seu foco nos países e sua competência setorial, além de revigorar a ênfase na gestão de risco e na consecução de resultados mensuráveis. O que se pretende é aproximar o banco dos países e, sobretudo, transformá-lo em um agente de mudança real na vida das pessoas na América Latina e no Caribe”¹⁵². No Relatório de 2006 fica indicado que a administração do BID apresentará, à Diretoria Executiva, um plano de execução do realinhamento do Banco no começo de 2007.

O BID e o Brasil no período recente

A partir da análise, tanto do cenário econômico internacional e brasileiro, quanto das reformulações pela qual o BID passou, podemos notar uma convergência entre BID e Brasil, no tocante ao novo modelo de desenvolvimento a

¹⁵¹ BID. Relatório Anual de 2006, p. 33

¹⁵² BID. Relatório Anual de 2006, p. 62.

ser perseguido. A melhoria do cenário internacional no início dos anos 90 contribuiu para que fosse pensado e implementado este novo modelo.

Vale ressaltar que nos parece pouco plausível a hipótese de que foram as organizações internacionais responsáveis pela implementação deste modelo nos países da América Latina, especialmente através das condicionalidades. Sem negar o importante papel destes instrumentos, é importante lembrar que o início das “reformas estruturais” é diferente de um país para outro, iniciando-se mais cedo, por exemplo, na Argentina e no Chile (década de 70) e apenas nos anos 90 no caso brasileiro.

Outro aspecto a se destacar é que a opção pelas “reformas estruturais” foi feita também pela sociedade brasileira, ao eleger presidente Fernando Collor de Mello – claro defensor das reformas - em 1989, ao invés de optar pelo projeto mais à esquerda defendido pela candidatura de Luis Inácio Lula da Silva.

Assim, a sintonia entre Brasil e BID continuou ocorrendo, muito embora com um viés distinto daquele dos anos do desenvolvimentismo. No entanto, a relação do Banco com o Brasil foi, como o próprio desenrolar da economia internacional e do BID, um tanto quanto errática. Observemos a tabela VII, a seguir:

Tabela VII.

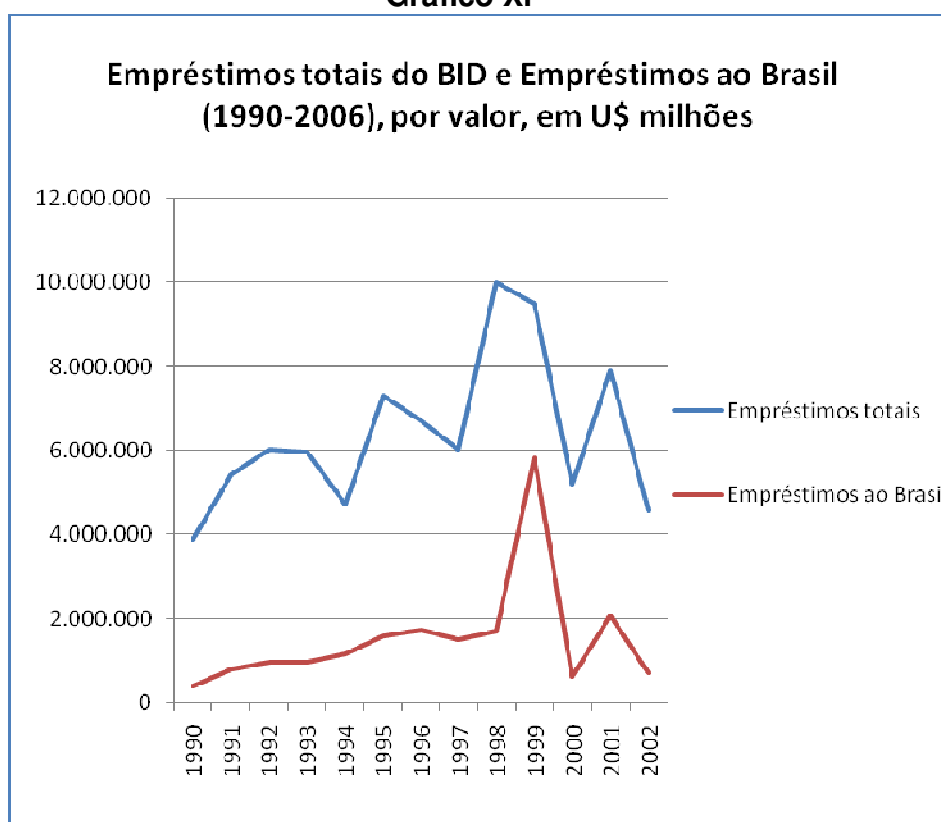
Empréstimos do BID 80-06 em U\$ milhões			
	Total	Brasil	%
1990	3.881.000	385.000	10%
1991	5.419.000	774.100	14%
1992	6.023.000	943.930	16%
1993	5.963.000	956.900	16%
1994	4.698.000	1.153.200	25%
1995	7.300.000	1.585.000	22%
1996	6.700.000	1.710.761	26%
1997	6.020.000	1.499.880	25%
1998	10.000.000	1.688.350	17%
1999	9.500.000	5.818.874	61%
2000	5.200.000	619.830	12%
2001	7.900.000	2.073.650	26%
2002	4.550.000	703.320	15%
2003	6.800.000	342.800	5%
2004	6.000.000	2.618.225	44%
2005	7.147.000	621.360	9%
2006	6.300.000	532.900	8%
TOTAL	109.401.000,00	24.028.080,00	22%

Formulada pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID (1990-2006).

De acordo com a tabela VII, podemos notar que o comportamento do total de recursos recebidos pelo Brasil variou, de um mínimo de 5% em 2003, para um pico de 61% em 1999. No caso de 1999, o país recebe mais da metade dos recursos desembolsados pelo Banco devido ao empréstimo de emergência concedido pelo BID, em parceria com o Banco Mundial e outras organizações, para aliviar a crise brasileira (o BID contribuiu com U\$ 3,2 bilhões). Além de 1999, outro ano que se destaca é o de 2004, quando o Brasil recebe 44% do total de empréstimos do Banco. Neste ano, o empréstimo de maior monte é destinado ao programa Bolsa-Família, no valor de U\$ 1 bilhão.

Entretanto, o montante total destinado ao Brasil em 2004 é próximo daquele de 2001, quando representou 26% do total de recursos desembolsados pelo BID e, assim, podemos notar que o próprio comportamento do BID é um pouco errático, e não mais linear como na maior parte dos anos anteriores, onde os empréstimos realizados pelo Banco geralmente encontravam-se em trajetória ascendente. Neste momento, o comportamento do Banco é mais flexível em geral, justamente para poder melhor atender às necessidades dos países membros. Assim, num ano excepcional de crises, como foi 1999 – para o Brasil em especial – o BID pode desembolsar mais de U\$ 10 bilhões, enquanto em anos mais tranquilos estes valores diminuem. O gráfico relacionando a evolução dos empréstimos do BID para a região e para o Brasil ficou assim:

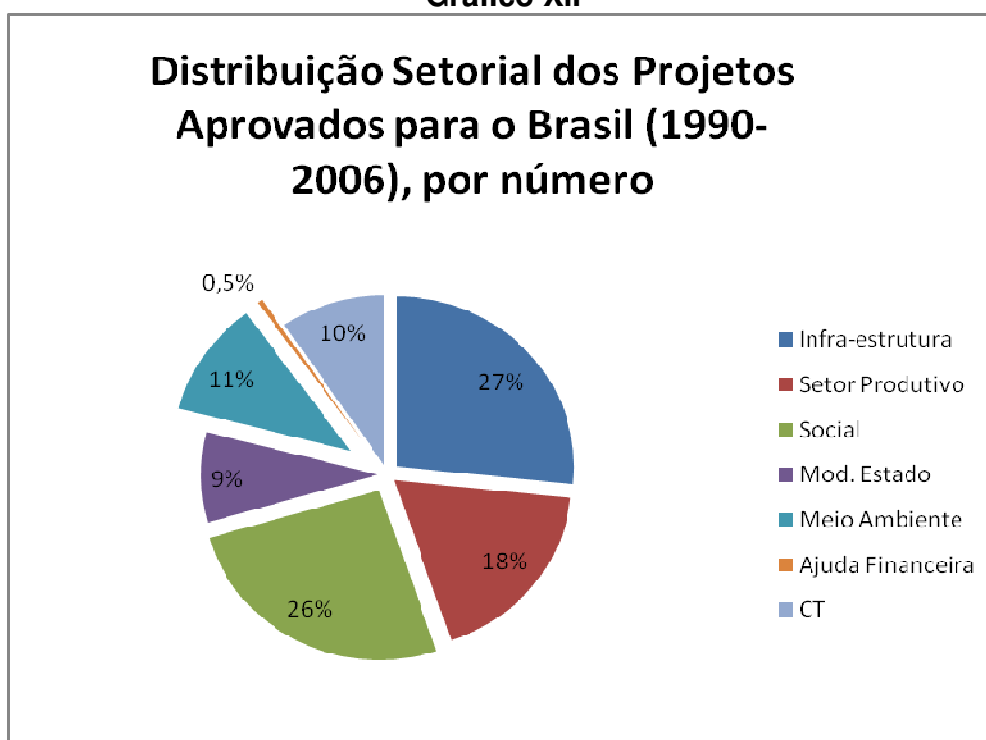
Gráfico XI



Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID (1990-2006).

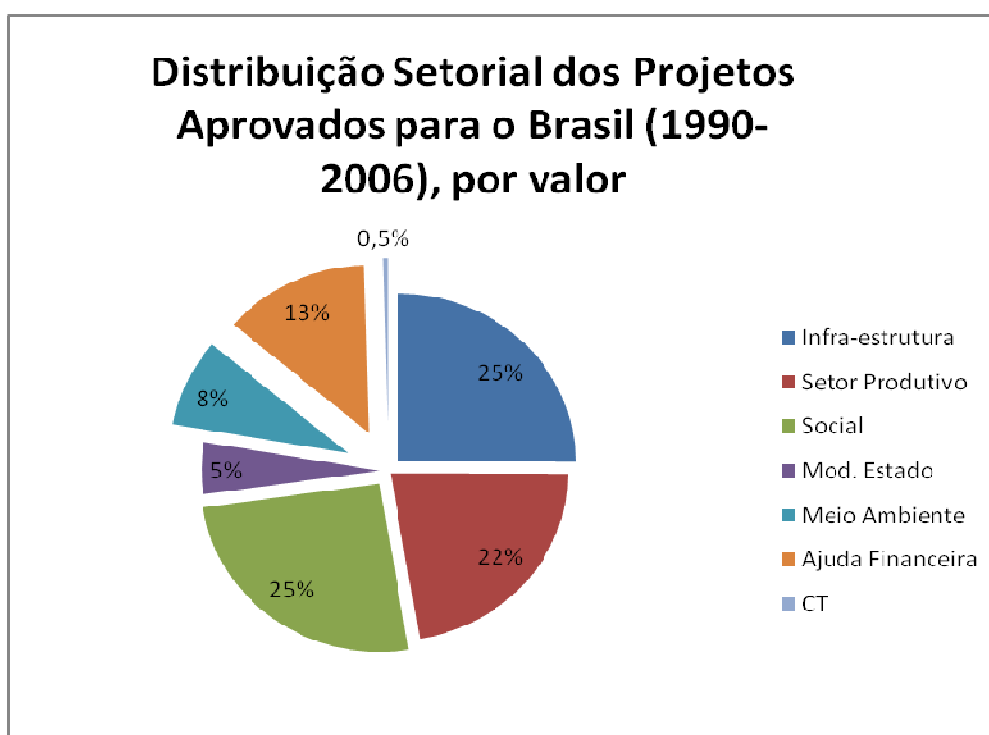
No tocante à composição destes empréstimos, voltamos a salientar que as mudanças de prioridade no BID refletiram-se nos empréstimos ao país. As novas modalidades e as novas prioridades (como Meio Ambiente e Reforma do Estado) ocuparam papel destacado no período. Vejamos como ficou a distribuição setorial dos projetos.

Gráfico XII



Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID (1990-2006).

Gráfico XIII



Elaborado pelo autor a partir dos Relatórios Anuais do BID (1990-2006).

Podemos perceber, através dos últimos gráficos, que embora o Brasil só tenha recebido um empréstimo de emergência (auxílio financeiro), justamente para a crise de 1999, configurando menos de 1% do número total de empréstimos, sua importância fez com que na comparação por valores o setor representasse 13% do total de empréstimos recebidos pelo país no período.

No caso do setor de meio ambiente a situação é um pouco mais balanceada, contabilizando 11% do número de empréstimos e 8% do valor. Do mais, vale ressaltar a manutenção da importância do setor social, conforme as diretrizes do Banco de priorizar o combate à pobreza.

É possível pensar em duas explicações plausíveis para o fato de que os valores tenham diminuído em proporção do total, na comparação com a década

de 80 (25% entre 90 e 2006 e 34% na década de 80), apesar da manutenção ou até aumento da ênfase no setor. Primeiro, a década de 90 viu o surgimento de novas áreas de empréstimo, como as já citadas meio ambiente, modernização do Estado e empréstimos de emergência, com as quais o setor social passou a “competir”. Segundo, muda o enfoque dos programas de combate à pobreza do Banco, que passam a incluir capacitação e desenvolvimento humano, programas de microcrédito e outros, que acabam sendo incorporados em outras categorias de empréstimo.

É justamente a dimensão qualitativa que mais se altera neste último período analisado, especialmente nos setores de infra-estrutura e no setor produtivo, uma vez que a porcentagem de recursos destinados a estes setores permanece razoavelmente proporcional com o passar do tempo.

No caso da infra-estrutura, se nas décadas de 60 e 70 a prioridade do BID era conferir empréstimos vultosos destinados a grandes obras e passando sempre pelas garantias estatais, a situação sofre uma importante alteração no período recente. Agora os empréstimos destinados à infra-estrutura física e serviços públicos são menores, mais específicos, e em muitos casos direcionados diretamente ao setor privado, sem garantias governamentais. Isso ocorre por algumas razões, dentre as quais: a privatização destes setores durante as décadas e a própria visão do Banco, segundo a qual o setor privado é mais eficiente na gestão destes serviços do que o Estado, que se tornara sobrecarregado.

Para os empréstimos destinados ao setor privado a lógica é semelhante: agora os projetos atendidos são menores e mais localizados. Iniciativas como as

de microcrédito complementam os projetos. A ênfase, contudo, continua recaíndo sobre micro, pequenas e médias empresas, como por exemplo nos casos da CII e do FUMIN – instituições específicas, dentro do BID, com recursos próprios que destinam-se a esse tipo de empréstimos.

Outra mudança é a diminuição da ênfase no desenvolvimento agropecuário, que ocupara grande espaço na carteira de empréstimos do BID durante os anos 70. Nos anos 90, um dos setores mais beneficiados com empréstimos e cooperações técnicas do BID é o setor de produção de componentes de alto valor agregado, geralmente ligados ao setor de tecnologia e informática.

Após os anos 90, os empréstimos destinados ao setor produtivo e à infraestrutura são permeados pela idéia de aumentar a competitividade destes setores e do país, dentro de uma lógica de abertura comercial e internacionalização destas empresas. Assim, nos planos plurianuais traçados pelo BID em conjunto com os países, consta a escolha de segmentos específicos para os quais um plano mais abrangente é traçado, compreendendo desde melhorias na infraestrutura de comunicações, energia e transporte até incentivos para o desenvolvimento tecnológico.

Se durante o período desenvolvimentista a idéia era a de pensar a industrialização como maneira de desenvolvimento interna, de modo a não depender mais de importações, “substituindo-as” por produtos nacionais, agora a industrialização é pensada no âmbito do comércio internacional, agora liberalizado. A idéia de que a concorrência com produtos internacionais forçaria a indústria nacional a modernizar-se para poder competir de igual para igual também está presente. Muitas vezes, contudo, é deixado em segundo plano o

fato de que algumas condições macroeconômicas (como a taxa de câmbio, por exemplo) também influenciam no comércio internacional.

Podemos notar, com o final desta análise, uma clara mudança de paradigmas, não somente por parte do Banco, mas também pela região. O momento que vai da criação do BID em 1961 até as crises internacionais do final da década de 70 pautou-se, de modo bastante intenso, pela aplicação do pensamento desenvolvimentista/cepalino, de acordo com as estratégias de industrialização via substituição de importações e endividamento externo.

A década de 80 altera profundamente as condições internacionais que propiciaram o desenvolvimento daquele modelo e, mais do que isso, freiam a possibilidade de sua continuação, quase que paralisando o movimento de crescimento econômico na região. Nesta década a região sofre demasiado com a falta de recursos externos e é forçada a ajustes exportadores de modo a poder arcar com o serviço de sua dívida externa. Com o final da década e a clareza de que a situação tornara-se por demais insustentável, começam a ser pensados novas maneiras de retomar o processo de crescimento econômico e social da região.

É nos anos 90 que este projeto encontra as condições necessárias para materializar-se, especialmente devido à melhoria do cenário econômico internacional e à possibilidade de alívio da dívida com o Plano Brady. O novo modelo baseia-se na estabilidade macroeconômica e nas reformas orientadas para o mercado, de modo a retirar do Estado o papel tido como “excessivo” que este ocupara na condução da economia durante o período desenvolvimentista, transferindo-o para o setor privado.

Este novo modelo não se mostrou capaz de alcançar taxas de crescimento econômico semelhantes àsquelas das décadas de 60 e 70, muito embora na maioria dos casos as reformas tenham alcançado estabilidade macroeconômica e controlado o grave problema da inflação.

Salta aos olhos a dependência das economias latino-americanas em geral, e portanto também da brasileira, aos ciclos internacionais de liquidez e crescimento econômico das potências centrais – EUA, Europa e Japão principalmente, tendo no período mais recente incorporado-se, talvez, a China. Foi uma crise internacional que causou o colapso das economias da região na década de 80, assim como foi uma seqüência de crises, de um outro tipo, que vem pausando movimentos ascendentes nas economias da região, desde a crise mexicana em 1995.

A diferença principal é que, embora o modelo desenvolvimentista fizesse uso de recursos externos, a idéia por trás deste modelo era a de construção nacional. Com a conclusão da industrialização da região, esta se tornaria menos dependente dos acontecimentos internacionais, adquirindo economias de maior vigor, interna e externamente.

Esta idéia de projeto nacional não aparece mais com o projeto iniciado nos anos 90. A região continua dependente de recursos externos (privados e públicos/multilaterais) e da evolução do comércio internacional; porém, não é mais facilmente observável a idéia de dotar a região de autonomia político-econômica, sendo o seu desenvolvimento atrelado, em grande parte dos casos, ao desenvolvimento econômico da potência regional (EUA) em especial, mas

também ao desenvolvimento dos outros centros dinâmicos da economia internacional.

Existem aqueles que argumentam que este projeto não logrou a eficácia almejada pois não fora implantado por completo, tendo sido feitas na maior parte dos casos apenas as chamadas “reformas de primeira geração”, sendo que era necessário complementá-las por “reformas de segunda geração”, mais profundas e complexas ¹⁵³.

O BID e o Brasil seguiram o projeto de reformas estruturais nos anos 90, numa convergência de opiniões acerca do desenvolvimento econômico. Porém, parece difícil afirmar que houve determinação de um dos lados sobre o outro, até devido ao fato de que o Brasil iniciou estas reformas mais tarde que outros países.

Não foi, contudo, a mudança no projeto de desenvolvimento que freou a impotência do BID para o Brasil e do Brasil para o BID. Pelo contrário, é justamente neste período que o Brasil recebe o maior volume porcentual de recursos do banco (61% do total em 1999 e 44% em 2004). Nos últimos anos analisados (o primeiros sob a administração de Luis alberto Moreno), porém, os recursos recebidos pelo Brasil ficam abaixo da média histórica. Não seria possível aqui afirmar que esta seria uma tendência, uma vez que dois anos são período curto no tempo, mas há que se atentar a esta evolução.

O que podemos afirmar é que, em termos brutos, o Brasil é o mais importante tomador de recursos do Banco, desde sua criação. Procuramos mostrar que o Brasil e o BID estão profundamente conectados desde sua criação, que partiu de iniciativa brasileira, passando pelo alto recebimento de recursos que

¹⁵³ Consultar WILLIAMSON & KUCZYNSKI (2004).

o Brasil tomou do Banco, além das vice-presidências ocupadas durante o período, aliado ao fato do país ser o segundo maior acionista do Banco, juntamente com a Argentina.

O BID, por sua vez, mostrou-se sempre presente nos projetos nacionais brasileiros, seja no período desenvolvimentista – através do financiamento de grandes obras de infra-estrutura, como Itaipu, por exemplo – , seja no período mais recente – com auxílio ao “Bolsa-Família” ou com auxílio financeiro em momentos de grave crise, como em 1999, por exemplo.

Esperamos que esta análise possa contribuir para o entendimento desta relação – profunda e relevante, porém, pouco estudada no Brasil. Alguns poucos passos iniciais já foram dados por estudiosos do tema, aos quais pretendemos agregar nossa contribuição. Que estes estudos e os que poventura se seguirão possam auxiliar na compreensão e, quem sabe, num aperfeiçoamento desta relação tão relevante, para o BID e para o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esta análise, não pretendemos aqui estabelecer verdades absolutas, mas apenas mencionar algumas considerações, as quais entendemos como as mais relevantes da pesquisa. Estas considerações encontram-se distribuídas pelo texto, de modo que neste ítem pretendemos apenas realssá-las e sintetizá-las. Como citado no início deste trabalho, o tema “BID” ainda é pouco estudado no Brasil, e, sendo assim, esperamos que o que expomos aqui seja útil para aqueles que desejarem adentrar no assunto, ou aprofundá-lo.

A primeira consideração é que as relações entre o BID e o Brasil são demasiado intensas e importantes para serem negligenciadas. Muitas vezes o senso comum pode dizer que apenas aquelas instituições criadas em Bretton Woods (notadamente o Banco Mundial e o FMI) têm papel relevante na região, argumento que parece inverídico quando observamos que o BID é a maior fonte de crédito multilateral para a região.

E, nesta fonte de crédito o Brasil tem papel privilegiado, contando com o segundo maior poder de voto, atrás apenas dos EUA, e ocupando cargos de prestígio, como vice-presidências, por exemplo. Além disso, o Brasil foi, durante o período, o maior tomador de recursos brutos do Banco.

O segundo ponto a se salientar é que não nos aplece adequado considerar o BID como tendo funcionamento semelhante àquelas instituições de Bretton Woods (notadamente o Banco Mundial). O momento de criação do BID e seu contexto é completamente distinto daquele que prevaleceu durante as negociações que reformularam a ordem internacional no pós–segunda guerra.

Este contexto implicou uma distribuição de poder única, mais favorável aos países latino-americanos do que nas organizações de Bretton Woods, o que fez com que o Banco se comportasse diferentemente destas durante o tempo.

Exemplos deste comportamento distinto vão desde a inclusão de empréstimos destinados a setores sociais desde o início de suas operações, passando pelo auxílio e doações do FOE, além das ferramentas como a Assistência Técnica e Cooperação Técnica nos anos 70.

É durante as negociações do sétimo aumento geral de capital, terminadas em 1989 que o BID vive o momento mais crítico. Os Estados Unidos, sob a administração Reagan, visavam maior influência na instituição, em projetos que a tornariam muito semelhante ao Banco Mundial. As negociações não são fáceis, e, embora os países latino-americanos tenham cedido em parte, as características mais relevantes do Banco continuaram relativamente intocadas: os mutuários continuaram com maioria do capital votante, o FOE e suas facilidades continuaram, e mesmo a vinculação do BID com os empréstimos de reforma setorial (executados em parceria com o Banco Mundial) duraram apenas o período de vigência do sétimo aumento geral, desaparecendo depois. Mesmo durante sua vigência, os empréstimos de ajuste setorial pareceram desempenhar papel menos destacado no BID do que no Banco Mundial, por exemplo.

No que diz respeito à outra questão central deste projeto, sobre o que ocorreu primeiro: a tendência dos países latino-americanos a adotar reformas setoriais nos anos 90 ou se estas foram imposição dos EUA e Organizações multilaterais sob sua liderança, o mais importante a ressaltar é que os dois movimentos parecem ter sido concomitantes e dialeticamente construídos.

Fatos que parecem ressaltar esse argumento podem ser: a adoção pelo modelo “neoliberal” ter sido realizada em momentos bastante distintos entre os países latino-americanos, como o Chile e a Argentina nos anos 70 e o Brasil nos anos 90. Outro ponto central é o de que, embora algumas instituições como o FMI, o Banco Mundial e o próprio BID durante algum tempo tenham realizado empréstimos com “condicionalidades”, estes apenas foram aceitos com aval dos governos de cada país, que por sua vez haviam sido eleitos pelas respectivas populações, que deram suporte a seu projeto político.

O que parece ter acontecido é uma desilusão muito forte com o paradigma desenvolvimentista após os anos 80, e a idéia de mudar radicalmente o modelo. A partir deste momento, as idéias mais liberais oriundas dos EUA influenciaram pensadores e *policy makers* na América Latina, repercutindo em seus países e nas organizações nas quais ocupavam postos.

Portanto, voltamos a ressaltar que seria importante que a relação do BID não apenas para com o Brasil, mas com toda América Latina, fosse estudada mais ampla e profundamente. Isso tendo em vista a importância da organização para a região, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos; especialmente no que diz respeito à distribuição de poder dentro dela, que é singular e especialmente mais favorável aos países latino-americanos.

Quando as análises e opiniões tendam a considerar organizações internacionais como o BID, o FMI e Banco Mundial como idênticas, perde-se não apenas o rigor científico, mas também a oportunidade de maximizar a atuação de um país dentro de cada uma delas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABREU, Marcelo de P. (org.) (1989). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro, Campus.

ALTEMANI, Henrique (2005). *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Ed. Saraiva.

ARAÚJO, Aloísio B. (1991). *O governo brasileiro, o BANCO MUNDIAL e o BID – cooperação e confronto*. Brasília/DF, IPEA.

ARIDA, Pérsio & RESENDE, André L. (1984). “Inflação inercial e reforma monetária” In: ARIDA, Pérsio (org). *Brasil, Argentina e Israel: Inflação Zero*. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra Entre as Nações*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

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

——— (2002). *Estados Unidos e América Latina: a Construção da Hegemonia*. São Paulo, Ed. Unesp.

BALASSA, Bela (et alli) (1986). *Uma nova fase de crescimento para a América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

BENEVIDES, Maria V. de M. (1999). *O Governo Jânio Quadros*. Ed. Brasiliense, São Paulo.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1990). *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Fundação IBGE.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Relatório Anual*. Diversos Anos. Washington, Ed. BID.

———. *Progresso Sócio-Econômico da América Latina*. Diversos Anos. Washington, Ed. BID.

———. (1959) *Convenio Constitutivo*. Disponível em <<http://www.iadb.org/leg/documents/pdf/convenio-esp.pdf>>. Último acesso em 20/07/2007.

———. (Oficina de Evaluación y Supervisión). (2004). *Instrumentos y desarrollo: Una evaluación de las modalidades de operaciones de préstamos del BID*. Wasihngton, Ed. BID.

-
- (2006). *Oportunidades para La Mayoría*. Washington, Ed. BID.
- BELUZZO, Luis & ALMEIDA, Julio S. (2002). *Depois da queda*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- BATISTA JR, Paulo Nogueira. (2000). *A Economia como ela é*. São Paulo. Boitempo Editorial.
- BELUZZO, Luis & ALMEIDA, Julio S. (1992). "A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira". In: A luta pela sobrevivência da moeda nacional. BELUZZO, L. & BATISTA JR, Paulo (orgs). Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988) *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto.
- BIERSTEKER, Thomas (2000). "O triunfo da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento". In: ROUSENAU, J. & CZEMPIEL, E. Governança sem governo. Brasília, Ed. UnB.
- BRAGA, Márcio Bobik (2002). "Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL". In: Cadernos PROLAM/USP, Vol. 1 (jan/dez).
- BRESSER PEREIRA, L.C (1996). *Economic crisis and State reform in Brazil. Toward a new interpretation of Latin America*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- CANO, Wilson (1999). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, Ed. Unesp.
- CANUTO, O. (2000). "A Crise Asiática e seus desdobramentos". In: Revista Econômica, da Universidade Federal Fluminense nº4.
- CARDENAS, José C. (et. all) (1971). *Dez Anos de Luta pela América Latina: a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002) *Desenvolvimento em Crise. A economia brasileira no último quartel do século XX*. São Paulo, Ed. UNESP, Ed. UNICAMP.
-
- "A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula". In: Política econômica em foco. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 7.
- CARVALHO, Fernando C. (2004) "Bretton Woods aos 60 anos". In: Novos Estudos CEBRAP, nº. 70.
- CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Ed. UnB.

- COUTO, Ronaldo C. (2002). *A História Viva do BID e o Brasil*. BID, Washington.
- CULPEPER, Roy (1997). *Titans or Behemoths?* Londres. Lynne Rienner Publishers.
- DUVERGER, M (1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- EDWARDS, Sebastian (1995). *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope*. Nova Iorque. Oxford. Oxford University Press.
- EICHENGREEN, Barry. (2000). *A Globalização do Capital. Uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo, Editora 34.
- FARHI, Marise (2005). "O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil – mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária". In: Política econômica em foco. Revista do Instituto de Economia da Unicamp, n. 7.
- FARO, Clovis de (1990). *Plano Collor : avaliações e perspectivas*. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos.
- FIGUEIREDO, Ferdinando de O. (1990). "As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL". In: Revista de Economia Política, vol. 10, nº 4 (40). Out-dez.
- FRANCO, G (1999). "A inserção externa e o desenvolvimento". In: O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda. São Paulo. Ed. 34.
- FURTADO, Celso (1977). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Cia. Editora Nacional.
- GIAMBIAGI, F. & VILLELA, A. (orgs) (2005). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier.
- GILPIN, Robert. (1987) *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
- GREMAUD, A., VASCONCELLOS, M. A. & TONETO JR, R. (2006). *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo, Ed. Atlas.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José A. (1996). *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990*. Cultura Ed. Associados, São Paulo. 4 Volumes.
- HERRERA, Felipe (1965). "Aspectos políticos e econômicos da integração da América Latina". In: Revista Brasileira de Política Internacional, Ano VIII, Março.

————— (1985). “25 Anos de Banco Interamericano de Desenvolvimento”. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano XXVIII, vol. 2

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea R. (2004). *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier.

HOBSBAWN, Eric J. (2005). *Era dos Extremos – O Breve Século XX 1914-1991*. São Paulo, Ed. Cia. das Letras.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. (1979). *Realizações do Governo Geisel (1974-1978): Visão Global*. Brasília, Ed. IPEA.

KEOHANE, Robert (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

————— (1992). “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”. In: MOISÉS, J A (org): *O futuro do Brasil – A América Latina e o fim da guerra fria*. São Paulo. Paz e Terra.

KEYNES, John M (1970). *General theory of employment, interest and money*, Londres, Ed. MacMillan.

KINDELBERGER, C. (1973), *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley, University of California Press.

LAPLANE, M. & SARTI, F. (1997). “Investimento Estrangeiro Direto e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90”. In: Revista Economia e Sociedade, vol. 8.

LEITE, Cleantho (1959). “Banco Interamericano de Desenvolvimento”. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano II, nº 6.

LESSA, Carlos (1985). *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo, Brasiliense.

LOPES, Francisco (1986). *O Choque Heterodoxo – Combate à Inflação e Reforma Monetária*. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

MALAN, P. (et. al) (1977) *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

MELLO E SILVA, Alexandra de (1992). “Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK”. In: Contexto Internacional, Vol. 14, nº 2.

MENEZES, H. & SCHERMA, M. (2007). *O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento e a Política Externa do Período Geisel*. Paper apresentado no I Encontro Nacional da ABRI, Brasília.

MERCADANTE, A. (org) (1997). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, Ed. Unicamp.

MICHELS, R (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Ed. UnB, Brasília.

MINISTÉRIO DO INTERIOR DO BRASIL (1975). *II Plano Nacional de Desenvolvimento: Programa de Ação do Governo*. Brasília, Serviço gráfico IBGE.

MORAES, Reginaldo C. C. (1995). *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da CEPAL*. Ed. Ática, São Paulo.

MORGENTHAU, Hans J. (2003). *A Política Entre as Nações – A luta pelo poder e pela paz*. São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

NURKSE, Ragnar (1951). “A formação de capital em países subdesenvolvidos”. *Revista Brasileira de Economia*. FGV, Rio de Janeiro, 5(4).

————— (1969). Alguns aspectos internacionais e desenvolvimento econômico. In: Agarwala, A. N. & Singh, S. P. (orgs). *A economia do subdesenvolvimento*. Ed. Forense, Rio de Janeiro.

OYE, Kenneth (ed.) (1985) *Cooperation under anarchy*. Princeton: Princeton University Press.

PRADO JR, Caio. (1973). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Editora Brasiliense.

PREBISCH, Raul. (1949). *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*. In: *Revista Brasileira de Economia*. Ano 3, nº3.

————— (1968). *Dinâmica do desenvolvimento latino americano*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.

RABE, Stephen G. (1988). *Eisenhower and Latin America – The Foreign Policy of Anticomunism*. Capel Hill, University of North Carolina Press.

REIS VELLOSO, J. P. (org) (1991). *O Brasil e o Plano Bush*. São Paulo, Ed. Nobel.

SAINZ, P. & CALCAGNO, A. (1992). “En busca de otra moralidad de desarrollo”. In: *Revista de la CEPAL*, nº 48.

SATO, Eiiti (2003). "Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 46, nº 2.

SERRA, José (1982). "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra". In: Beluzzo, L. G. & Coutinho, L. (org) *Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil*, vol. 1, São Paulo, Ed. Brasiliense.

SICSÚ, João (2003). "Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula". In: *Revista Economia e Sociedade*, vol.12, N° 2.

SILVA, Heloisa C. M. (2003) "Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979." In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.46, n.01.

SKIDMORE, Thomas (1998). *Uma História do Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.

SILVA, Hélio e CARNEIRO, Maria Cecília Ribas (1975). *A Renúncia 1961*. Editora Três, São Paulo.

TAVARES, Maria da C. (1972). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

TAVARES, Maria da C. & ASSIS, José C. (1985). *O grande salto para o caos*. Campinas. Ed. Unicamp.

TAVARES, Maria da C & FIORI, José L. (orgs) (1997). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, Ed. Vozes.

TOLEDO, Caio Navarro de (1994). *O Governo Goulart e o golpe de 64*. São Paulo, Ed. Brasiliense.

TUSSIE, Diana. (1995) *The Inter-American Development Bank*. Londres, Lynne Rienner Publishers.

VELASCO E CRUZ, Sebastião (2004). "Argumentos sobre as 'reformas para o mercado' nos países em desenvolvimento". In: *Globalização, Democracia e Ordem Internacional*. São Paulo, Ed. Unesp.

WILLIAMSON, John & KUCZYNSKI, Pedro Pablo (org). *Depois do Consenso de Washington*. Ed. Saraiva. São Paulo/SP, 2004.

TANZI, V. (1977). "Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue". In: *International Monetary Fund Staff Papers*. Washington, v.24, n.1

TEIXEIRA, Aloisio (1994). *O ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. UFRJ.

TRIFFIN, R (1960) *Gold and the Dollar Crises: the future of convertibility*, Yale University Press, New Heaven.

VIZENTINI, Paulo F. (1999). *Dez anos que abalaram o século XX*. Porto Alegre: Novo Século