



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELLECTUAL DA UNICAMP

Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:

<https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pub/livros/2286>

DOI: 0

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©2022 by UNICAMP/IFCH. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>

DA DÍVIDA AO MERCADO GLOBAL: O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL E A QUESTÃO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS LATINO-AMERICANAS NA DÉCADA DE 1980¹

Júlio Matzenbacher Zampietro²

RESUMO: Criado em 1944 como parte do novo sistema monetário desenhado em Bretton Woods, o Fundo Monetário Internacional passou por mudanças importantes até a década de 1980. Ao mesmo tempo, Argentina e México foram dois países que passaram por crises econômicas ligadas à dívida externa nesta mesma década. O objetivo do trabalho é delinear como as mudanças pelas quais a instituição passou moldaram sua relação com os dois países no contexto da Crise da Dívida da década de 1980, assim como ela atuou para manter sua legitimidade frente a um sistema monetário internacional que se modificava.

PALAVRAS-CHAVE: Fundo Monetário Internacional. América Latina. Disputas políticas.

O objetivo do presente trabalho é, grosso modo, delinear as mudanças pelas quais o Fundo Monetário Internacional passou ao longo das quatro primeiras décadas de sua existência, tanto em termos de seu funcionamento interno quanto de seu papel internacional. Este é um tema essencial para se compreender o desenrolar da crise da dívida latino-americana na década de 1980, tema central da pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida pelo autor.

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo e orientada pelo prof. Dr. José Alves de Freitas Neto.

² Graduado em História (bacharelado) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: juliomzampietro@hotmail.com.

CRIAÇÃO E PRIMEIRAS DÉCADAS

O Fundo Monetário Internacional foi criado na Conferência de Bretton Woods, realizada na cidade de mesmo nome em 1944. O ano é significativo: o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe a preocupação, por parte de líderes globais, de que um conflito generalizado como esse pudesse ocorrer novamente no futuro. A conferência em Bretton Woods foi parte de um esforço amplo para evitar este cenário, na medida em que o delineamento de um novo sistema econômico global era visto como essencial para dismantelar o militarismo que havia causado o conflito. Para tal, três pontos centrais foram discutidos: 1) A criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, uma instituição voltada ao desenvolvimento econômico que seria responsável por financiar projetos tanto para a reconstrução da Europa quanto em países em desenvolvimento. Esta veio a se tornar o Banco Mundial em anos subsequentes. 2) A regulamentação das taxas de câmbio, a partir de um sistema de taxas fixas baseadas no dólar, que por sua vez poderia ser livremente convertido para ouro a partir de uma taxa fixa. 3) A disponibilização de empréstimos de curto prazo para países que experimentassem problemas temporários em sua balança de pagamentos (EICHENGREEN, 2008: 95-98; DE VRIES, 1986: 12).³ Os dois últimos pontos ficaram sob responsabilidade do Fundo Monetário Internacional.

Fica claro, portanto, que o papel inicial do FMI é tratar do aspecto monetário de economias, como seu próprio nome indica. O órgão teria legitimidade para interferir tanto em questões relativas à convertibilidade de uma moeda em outra, a partir do controle de taxas de câmbio, quanto no auxílio a países que estavam em perigo de escassez de moeda externa, na qual é baseado o valor de sua própria moeda.

À época, essas eram preocupações relativamente recentes: não havia conhecimento econômico que desse conta dos aspectos centrais dos

³ Um déficit nessa balança surge quando um país importa mais do que exporta, o que quer dizer que há fluxo de dinheiro constantemente saindo do país, de forma que suas reservas internacionais podem em algum momento se esgotar. Esses empréstimos teriam como objetivo auxiliar esses países temporariamente, enquanto não tomassem medidas para remediar o problema.

problemas aos quais cabia ao Fundo se atentar. Dessa forma, a instituição teve de criar modelos que viabilizassem seu próprio trabalho. O mais importante deles surgiu na década de 1950, criado por Jacques Polak, economista que fez carreira no Fundo. O maior trunfo desse modelo foi colocar a questão com base em um enfoque monetário, na medida em que a partir desse modelo era possível descrever problemas na balança de pagamentos somente a partir da criação de crédito pelo Estado. Esse modelo foi escolhido, dentre outras possibilidades, por dois motivos: 1) O tipo de dado necessário ao seu funcionamento era muito mais fácil de coletar do que dados sobre outras partes da economia, como aqueles relativos a importações e exportações. 2) A simplicidade da solução proposta para lidar com a questão. Por ver em déficits na balança de pagamentos problemas de caráter monetário, criados pela emissão excessiva de crédito pelo Estado, sua solução passaria pela redução de déficits fiscais e aumento nas taxas de juros, para reduzir a oferta de dinheiro na economia. Dessa forma, a solução estaria nas mãos de Estados individuais, a partir de variáveis de fácil acesso e controle (BARNETT & FINNEMORE, 204: 54; BRENTA, 2008: 37-38; WOODS, 2006: 40-41).

A questão da ausência de dados, se era um problema generalizado, se mostrava mais grave para países em desenvolvimento, que historicamente tinham poucos meios de coleta e processamento de informações relativas às suas economias. Dessa forma, ao longo das décadas o FMI adquiriu também o papel de coleta e disponibilização desses dados, algo que se intensificou principalmente ao fim do século XX. Fazem parte desse esforço relatórios anuais publicados pela instituição, e que versam sobre os aspectos mais importantes da economia global no ano anterior.

O Fundo passou a ter também um papel cada vez mais forte de assessoria técnica a seus países-membro, a partir não apenas da disponibilidade de dados, mas também do conhecimento teórico que a instituição acumulou ao longo das décadas. Este papel foi cumprido por ao menos dois caminhos. O primeiro é a criação do *IMF Institute* em 1964, cujo objetivo central era treinar oficiais de países-membro quanto à economia realizada no Fundo. O segundo é a revista *IMF Staff Papers*, cujo intuito central era de disseminar o trabalho realizado no Fundo, tanto em termos

de análises de países específicos quanto da criação de novos modelos para entender essas economias. Ambos tinham o duplo objetivo de disseminar as ideias da instituição e, a partir disso, tornar mais simples o diálogo com oficiais de países-membro no momento de se negociar acordos (DE VRIES, 1986: 93; POLAK, 1991: 69). Isso se tornaria importante na década de 1980. No entanto, para compreender esse período, é necessário primeiro retomar aspectos da década anterior.

DESENVOLVIMENTOS MACROECONÔMICOS

A década de 1970 foi de mudanças importantes no cenário internacional, que ocasionaram mudanças importantes para o Fundo, em particular quanto à sua legitimidade de atuação frente ao cenário internacional. Em termos gerais, dois pontos devem ser destacados.

O primeiro é que a partir de 1971, e principalmente a partir do início de 1973, o sistema monetário internacional passou por drásticas mudanças, sendo a principal delas a suspensão da livre convertibilidade do dólar em ouro (EICHENGREEN, 2008: 121-133). A flutuação de grande parte das moedas de países industriais levou ao progressivo abandono de taxas de câmbio controladas, de forma que um dos pilares fundamentais de atuação do Fundo estava deixando de existir. Como consequência, críticos do Fundo à época chegaram mesmo a questionar a necessidade de sua existência frente a um mundo que se modificava (DE VRIES, 1986: 111). Como resultado, a legitimidade da instituição estava em xeque.

Em resposta a este cenário, o FMI modificou seu funcionamento interno e buscou novas fontes de legitimidade de atuação. Parte dessa resposta se deu a partir da segunda emenda aos artigos fundadores, que entrou em vigor em 1978, depois de seis anos de discussão interna, e que estipulava Direitos Especiais de Saque como a principal reserva de valor do sistema internacional (DE VRIES, 1986: 117-118). Esses Direitos Especiais de Saque eram uma moeda criada pelo Fundo, a partir de uma proporção de outras moedas fortes do sistema, como o dólar, a libra esterlina, e o yen japonês. Esperava-se que com o passar das décadas eles se tornariam a moeda de reserva de preferência do mercado internacional

(EICHENGREEN, 2008: 117). Além disso, o aspecto de assessoria técnica do Fundo se acentuou, na medida em que os países precisavam dela para realizarem a transição ao novo sistema de câmbio flutuante.

Para além do aspecto monetário, outro ponto importante para se compreender a década de 1980 são os dois choques do petróleo, em 1973 e 1978. O drástico aumento no preço dos barris de petróleo levou a um aumento da inflação em países industrializados; em resposta, os Estados Unidos aumentaram suas taxas de juros ao fim da década de 1970. Além disso, esse aumento de preço gerou uma acumulação intensa de “petrodólares” em países exportadores, que tiveram de ser escoados de alguma forma. A solução encontrada pelo sistema internacional foi emprestar esse dinheiro a países em desenvolvimento (FRIEDEN, 1991: 61-64). A facilidade com que países latino-americanos contraíram empréstimos no período ajudou a gerar grandes dívidas externas que explodiram na década seguinte.

Os casos de Argentina e México são paradigmáticos, por motivos distintos. O que tinham em comum é que, junto do Brasil, esses dois países representavam as maiores dívidas externas do início da década de 1980. No entanto, seu surgimento ocorre por motivos distintos em cada país.

No caso da Argentina, o período ditatorial iniciado em 1976, o mais violento e repressivo do século XX, trouxe consigo dois conjuntos de medidas fundamentais para compreender o problema pelo qual o país passou na década seguinte. O primeiro foi uma política de sobrevalorização do peso frente ao dólar, o que gerou incentivos à fuga de capitais e um aumento em seis vezes da dívida externa, para cobrir essa sobrevalorização. Para além disso, analistas à época estimaram que cerca de 30% do valor da dívida foi gasto com objetivos repressivos, já que não há registo de sua origem. Já o segundo conjunto remete a medidas de liberalização de mercados que geraram uma oligopolização da economia, à medida em que empresas de pequeno e médio porte quebravam frente à competição internacional (FAIR, 2014: 136-138; BRENTA, 2019: 42-43).

Para além disso, 1982 foi um ano marcante para os argentinos por conta da Guerra das Malvinas, conflito com o Reino Unido que durou poucos meses, mas foi o suficiente para dismantelar de forma ainda mais

profunda a economia do país e para atravancar suas relações internacionais. A principal consequência política desse conflito foi a desmoralização das Forças Armadas, que tiveram de deixar o poder a partir de um processo de redemocratização (NOVARO & PALERMO, 2007: 606-608). Desta forma, em termos bastante amplos, a Argentina se encontrava, em 1983, com uma das maiores dívidas externas do planeta ao mesmo tempo em que sua capacidade produtiva havia sido drasticamente reduzida e o país passava por um processo recuperação ante um regime repressivo.

Já o caso mexicano é um pouco distinto. Se na Argentina a dívida externa foi contraída sem que o dinheiro fosse investido em setores produtivos, no caso mexicano grande parte dessa dívida foi canalizada para a produção de petróleo em poços descobertos na década de 1970. Esses investimentos tornaram o México um grande exportador da commodity, algo que de início foi benéfico, na medida em que os choques do petróleo deram esperanças de um futuro melhor ao país (SCHMIDT, 1985: 230-231; MARTÍNEZ-CANTÚ, 1992: 62). Em 1982, no entanto, dois fatores se acumularam para levar o governo mexicano a decretar moratória em seus pagamentos da dívida. O primeiro foi o aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, como mencionado acima: como consequência, dívidas denominadas em dólares, em particular aquelas de curto prazo, passaram a ter também suas taxas de juros aumentadas. O segundo foi uma leve queda no preço do barril de petróleo, suficiente para que, quando composto com o problema dos juros, gerasse a necessidade de se decretar um cessamento de pagamentos em agosto de 1982. Essa ação gerou um efeito dominó, em que credores passaram a desconfiar da capacidade dos demais países latino-americanos de pagar suas grandes dívidas; o virtual cessamento de novos empréstimos à região levou à eclosão da crise da dívida da década de 1980 (FRIEDED, 1991: 64).

NOVO PAPEL DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

É nesse contexto que o Fundo Monetário Internacional passou a atuar de forma mais concreta em países latino-americanos. Seu contato com esses países gerou duas consequências fundamentais.

A primeira, relacionada ao papel que a instituição possui no sistema internacional, é que o Fundo passou a ser um catalizador de empréstimos. O Clube de Paris, um clube informal de países credores, passou a só fechar acordos de renegociação de dívidas com países devedores se estes já tivessem entrado em acordo com o FMI (NOYER, 1994: 389-390). Além disso, o diretor-geral da instituição à época, Jacques de Larosière, teve papel fundamental na negociação da dívida dos dois países mencionados com a comunidade financeira internacional, atuando como um garantidor das promessas feitas por oficiais mexicanos, em particular (KRAFT, 1984: 47-49).

Esse papel de catalizador só foi possível por conta da segunda mudança pela qual o Fundo passou, dessa vez em termos intelectuais. Isso porque na década de 1980 a ênfase de suas cláusulas de condicionalidade foi modificada. Essas cláusulas constituem condições que um país devedor concorda em seguir para que empréstimos sejam concedidos pelo Fundo, sob pena de cancelamento do programa caso não sejam atingidas as metas estipuladas por elas. Enquanto nas décadas anteriores essas se mantiveram predominantemente relacionadas a aspectos monetários, baseadas no modelo de Polak, a partir da década de 1980 elas passam a incluir reformas estruturais (KENTIKELLENIS & BABB, 2019: 1742-1744).

Diferente de reformas monetárias, relacionadas a taxas de câmbio e emissão monetária, reformas estruturais modificam as “condições de fundo” da economia do país, no sentido de que elas alteram profundamente a estrutura produtiva desses países para que se evite o próprio surgimento do problema a se resolver. São vistas como reformas “permanentes”, em contraste com reformas monetárias consideradas paliativas, temporárias, e sua característica mais marcante é a liberalização de mercados (MAÇÃES, 2013: 155). Dessa forma, são reformas profundas, que almejam levar o país a um caminho de crescimento econômico no médio e longo prazos. Por terem esse aspecto de crescimento, se tornaram fundamentais para a perspectiva de pagamento da dívida de países latino-americanos, e por isso foram importantes ao novo papel de catalizador de empréstimos que o Fundo adquiriu nesse período – países credores e bancos internacionais

passavam a ter mais confiança de que seus empréstimos seriam devolvidos quando países concordavam em realizar essas reformas.

Um desenvolvimento desse duplo processo surgiu em 1985 na forma do Plano Baker. James Baker III era secretário do Tesouro estadunidense no período, e criou um plano para resolver o problema coletivo da dívida externa. Esse plano se baseava em três pontos: 1) os países envolvidos deveriam realizar reformas que levassem à construção e liberalização de mercados, assim como ao fortalecimento do setor privado e aumento de poupança e investimento; 2) o FMI teria papel central como catalizador de empréstimos a partir dessa reformas, enquanto o Banco Mundial deveria aumentar seus próprios empréstimos a países endividados; 3) bancos privados internacionais deveriam complementar os empréstimos dessas duas instituições (BRENTA, 2008: 464-465; BOARDS OF GOVERNORS, 1986: 206-207).

O Plano Baker falhou em sua tentativa de resolver o problema dos países endividados. Por outro lado, seus objetivos e implementação permitem reforçar as duas conclusões centrais do presente texto: 1) o Fundo Monetário Internacional é uma organização internacional que, ao se deparar com uma crise de legitimidade, se reinventou de forma a obter mais espaço e poder na nova configuração que o sistema monetário internacional tomava a partir da década de 1970; 2) como resultado de desdobramentos econômicos dessa época, e da ação do Fundo, grande parte dos países latino-americanos entraram em um processo de liberalização de mercados que os levaria a se integrarem cada vez mais nos mercados globais, aspecto central da acentuação da globalização nas décadas de 1970 e 1980.

REFERÊNCIAS

- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World**. International organizations in global politics. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- BOARDS OF GOVERNORS. **Summary proceedings of the 1985 annual meeting of the Boards of Governors**. Seoul, October 8-11, 1985. Washington, DC: World Bank, 1986.
- BRENTA, Noemí. **Argentina Atrapada**. Historia de las relaciones con el FMI 1956-2006. Prólogo de Mario Rapoport. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2008.
- BRENTA, Noemí. **Historia de la deuda externa argentina**. De Martínez de Hoz a Macri. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital Intelectual, 2019.
- DE VRIES, Margaret Garritsen. **The IMF in a Changing World**. 1945-85. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1986.
- EICHENGREEN, Barry. **Globalizing Capital**. A history of the international monetary system. Second edition. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- FAIR, Hernán. Las reformas pro-mercado en la Argentina. Un análisis socio-histórico de las políticas económicas del período 1976-1989. *In: DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 1, 2014, pp. 132-164.
- FRIEDEN, Jeffrey A. **Debt, Development, and Democracy**. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- KENTIKELLENIS, Alexander E.; BABB, Sarah. The Making of Neoliberal Globalization: Norm substitution and the politics of clandestine institutional change. *In: American Journal of Sociology*, vol. 124, no. 6, 2019, pp. 1720-62.

- KRAFT, Joseph. **The Mexican Rescue**. New York: Group of Thirty, 1984.
- MAÇÃES, Bruno. What are structural reforms? *In: European View*, vol. 12, 2013, pp. 153-159.
- MARTÍNEZ-CANTÚ, Esther. **The Politics of the Debt Crisis in Mexico (1982-1988)**. 1992. Tese (doutorado em Ciência Política) – Departamento de Política, University of Leeds, Leeds.
- NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. **A ditadura militar argentina 1976-1983**. Do golpe de Estado à restauração democrática. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.
- NOYER, Christian. Le Club de Paris et le Fonds Monétaire International. *In: Revue d'économie financière*, BRETTON WOODS : Mélanges pour un cinquantenaire, 1994, pp. 389-395.
- POLAK, Jacques. **The Changing Nature of IMF Conditionality**. Working Paper No. 41. Washington, D.C.: OECD Development Centre, 1991.
- SCHMIDT, Henry C. The Mexican Foreign Debt and the Sexennial Transition from López Portillo to De la Madrid. *In: Mexican Studies*, vol. 1, no. 2, 1985, pp. 227-254.
- WOODS, Ngaire. **The Globalizers**. The IMF, the World Bank, and Their Borrowers. Ithaca: Cornell University Press, 2006.