

# **O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO LATINO-AMERICANO NA MONTAGEM DO SISTEMA MONETÁRIO MUNDIAL DO DÓLAR FLEXÍVEL**

Talita Alves de Messias<sup>1</sup> - UNISINOS – talita-alves@hotmail.com

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é estudar alguns aspectos do endividamento latino-americano e a crise dos anos 1970 e 1980, baseado principalmente na obra “O dinheiro do Mundo”, de Michael Moffitt, que traz aspectos muitas vezes negligenciados pelas análises economicistas da história. Pretende-se discutir não somente pela perspectiva da demanda por capital dos países da América Latina, mas também pela perspectiva da crescente oferta de dinheiro dos bancos. Enquanto os países precisavam de capital para sobreviver em um clima econômico cada vez mais hostil, os bancos atuavam de maneira a maximizar a valorização de seu capital. Assim, a crescente oferta de crédito permitiu a progressiva inclusão dos países da periferia do sistema mundial nas atividades bancárias globais, em que os credores viam na dívida do então chamado Terceiro Mundo uma grandiosa fonte de lucros e acumulação. Neste ponto, era uma questão de mercado: os bancos disputavam países como clientes e os cortejavam agressivamente, e de maneira irresponsável. Pretende-se mostrar ainda, que mais do que um mecanismo financeiro, a dívida pública é um instrumento de poder, que surgiu quase que concomitantemente ao próprio sistema capitalista, tema abordado no segundo tópico, após esta introdução. Em seguida, será discutido o padrão monetário internacional ouro-dólar, para entender o contexto em que se iniciou o processo de endividamento latino-americano, sendo este tratado com maiores detalhes no quarto tópico junto com a expansão do sistema bancário. Em seguida, será abordado o momento da crise da dívida na América Latina e as negociações decorrentes desse processo. Encerra-se com as considerações finais, enfocando na montagem do sistema monetário internacional do dólar flexível. Esta é uma pesquisa bibliográfica, que segue a abordagem metodológica da Economia Política Internacional, e o tripé indissociável entre História, Economia e Política para análise do sistema interestatal.

## **1. Introdução**

Convencionou-se atribuir a crise da dívida externa latino-americana a partir dos anos de 1970 como sendo resultado dos choques econômicos daquela década: inflação, choques do petróleo, recessões na economia mundial e o aumento da taxa de juros dos Estados Unidos em 1979. Ou então, numa perspectiva menos crítica, apenas a um excesso dos gastos públicos. Porém, não podemos conferir apenas a estes aspectos o acontecimento da crise. O objetivo deste trabalho é, baseado principalmente na obra “O dinheiro do Mundo”, de Michael Moffitt, discutir alguns outros pontos e perspectivas dessa crise que foram muitas vezes negligenciados pelas análises economicistas da história. Pretende-se discutir não somente pela

---

<sup>1</sup> Doutoranda em História (UNISINOS), Mestra em Economia Política Internacional (UFRJ), Especialista em História do Rio Grande do Sul (UNISINOS), Bacharela em Economia (UNESC).

perspectiva da demanda por capital dos países da América Latina, mas também pela perspectiva da crescente oferta de dinheiro dos bancos. Enquanto os países precisavam de capital para sobreviver em um clima econômico cada vez mais hostil, os bancos atuavam de maneira a maximizar a valorização de seu capital. Assim, a crescente oferta de crédito permitiu a progressiva inclusão dos países da periferia do sistema mundial nas atividades bancárias globais, em que os credores viam na dívida do então chamado Terceiro Mundo uma grandiosa fonte de lucros e acumulação. Neste ponto, era uma questão de mercado: os bancos disputavam países como clientes e os cortejavam agressivamente, e de maneira irresponsável.

Conforme a dívida ia superando a capacidade de pagamento das nações endividadadas, as negociações iam ocorrendo, e a disputa de interesses foi se tornando cada vez mais clara. Mesmo antes da moratória mexicana em 1982, outros países já haviam passado por crises semelhantes, mas devido a menor importância estratégica no sistema, não tiveram a mesma repercussão no âmbito político mundial. Neste caso, há como exemplo a crise da dívida no Peru, em 1976. O caso peruano foi de certa forma um divisor de águas no que diz respeito às negociações: mostrou a impossibilidade de os bancos sozinhos resolverem a crise, rendendo-se às políticas impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As negociações que envolveram as respostas à crise em cada país podem fornecer importantes apontamentos para a percepção do papel que o endividamento latino-americano teria desempenhado no desenvolvimento do novo sistema monetário mundial, através das diferentes formas e importâncias estratégicas na montagem e manutenção do sistema.

A globalização financeira e as políticas neoliberais passaram a ser determinantes nas decisões dos Estados periféricos, com efeitos nocivos ao desenvolvimento de cada país e à sua população. Neste sentido, percebe-se que a dívida externa aparece não apenas como relação financeira, mas como relações de poder: país periférico endividado fica mais vulnerável às políticas impostas pelos interesses dos credores, enquanto que a expansão da dívida pública em um país que exerce a liderança no sistema é um instrumento de seu poder e um mecanismo de acumulação de suas riquezas nacionais.

Pretende-se mostrar ainda, que mais do que um mecanismo financeiro, a dívida pública é um instrumento de poder, que surgiu quase que concomitantemente ao próprio sistema capitalista, tema abordado no segundo tópico, após esta introdução. Em seguida, será discutido o padrão monetário internacional ouro-dólar, para entender o contexto em que se iniciou o processo de endividamento latino-americano, sendo este tratado com maiores detalhes no quarto tópico junto com a expansão do sistema bancário. Em seguida, será abordado o momento da crise da dívida na América Latina e as negociações decorrentes desse

processo. Encerra-se com as considerações finais, enfocando na montagem do sistema monetário internacional do dólar flexível.

## **2. A dívida pública na história do Sistema Mundial Moderno**

A busca pela expansão de poder, através da conquista de territórios e populações, foi o motivo que consolidou a associação entre príncipes e banqueiros, entre Poder e Dinheiro, desde pelo menos o “longo século XIII”. Essas conquistas se davam pelas guerras e ocupações territoriais, dependiam da contratação de exércitos e mobilização militar, e para tanto, de capital. A captação de recursos através da tributação foi uma forma de suprir essa necessidade de capital por parte do príncipe, o que daria origem ainda à produção de excedente e a monetização dos tributos. Daí para frente o poder ganha mais uma medida: a riqueza em dinheiro que se acumulava, sobretudo através de tributação e conquistas de guerra. Porém, nem sempre a capacidade de tributar bastava para as necessidades de financiamento dos príncipes; por outro lado, os “comerciantes-banqueiros” europeus descobriam nessa necessidade a oportunidade de multiplicar seu dinheiro. Dessa combinação resulta a relação de endividamento, ainda pessoal, entre príncipes e banqueiros (FIORI, 2007).

Com o desenvolvimento das finanças, de cunho pessoal a dívida foi se tornando estatal: uma relação entre Estados e financistas de mesma unidade territorial ou economia nacional, em que os interesses políticos e econômicos se unem, dando a esta relação o caráter de “interesse nacional”, de força tamanha que possibilita grande avanço na busca pela hegemonia mundial (FIORI, 2005). Essa nova fase do caráter do endividamento, iniciada na Inglaterra, foi descrita por Marx como um processo de “alienação do Estado”, que possibilitaria uma das mais seguras formas de acumulação de capital, já que sem os riscos e esforços da aplicação industrial, transforma dinheiro improdutivo em capital, favorecendo o “Jogo da Bolsa e a moderna bancocracia” (MARX, 1996, p. 374). De fato, a tributação, a moeda nacional e o endividamento público permitiram, sobretudo a partir dos séculos XVI e XVII, o desenvolvimento de um sistema organizado de crédito e bancos sustentados nos títulos da dívida pública (FIORI, 2007).

Ainda que com diferentes objetivos nos diversos momentos históricos, a dívida pública manteve-se como instrumento de poder e/ou subordinação, dependendo da nação a que se pretende analisar e de sua posição na hierarquia do sistema mundial moderno. Este duplo caráter da dívida, pode ser mais bem compreendido quando a analisamos a partir dos sistemas

monetários internacionais. A primeira crise da dívida latino-americana ocorreu ainda no início do primeiro desses sistemas: o padrão ouro-libra (1819-1914). Sob liderança da Inglaterra, o sistema funcionava com a libra sendo mantida a moeda mais sólida, através da paridade em relação ao ouro<sup>2</sup>, do déficit comercial (que capilarizava ainda mais a libra), e do superávit em conta corrente. Isso permitiu a Inglaterra exercer o papel de financiadora do mundo e, se por um lado emprestava capital de longo prazo, por outro conseguia equilibrar sua balança de pagamentos recebendo os capitais de curto prazo do resto do mundo (SERRANO, 2002).

O primeiro continente a receber empréstimos externos nominados em libra que não a Europa foi a América Latina, antes mesmo de concluir seu processo independentista. Em sua maioria, os recursos adquiridos com os empréstimos foram destinados a gastos de guerras. O próprio processo de independência havia despendido grande parte dos recursos das colônias, e o desmantelamento da organização metropolitana trouxe sérios problemas na arrecadação de tributos. Os anos de guerra desorganizaram os sistemas financeiros locais, impossibilitando a obtenção de recursos por meio de empréstimos nacionais, e as moedas locais também eram relativamente fracas para possibilitar a aquisição de recursos apenas por meio de sua emissão (MARICHAL, 1988). Assim, percebe-se como a guerra, os tributos, a moeda e a dívida se relacionam de maneira a serem determinantes no projeto de expansão de poder de uma nação, ou neste caso, de colônias determinadas a se transformarem em nações soberanas.

Porém, se por um lado o endividamento possibilitaria a manutenção na guerra pela independência política contra a metrópole a que as colônias estavam submetidas, e vencê-la, por outro elas passavam à dependência financeira do centro hegemônico, a Inglaterra.<sup>3</sup> A curiosidade pelos novos países, de territórios ricos em recursos naturais e riquezas comerciais, empolgou os ingleses e incentivou os investimentos e empréstimos, mesmo antes do reconhecimento da independência das colônias pela metrópole espanhola. As condições dos lançamentos dos empréstimos geralmente envolviam consideráveis comissões para o lançamento e para o serviço dos papéis, retenção de parte significativa do empréstimo para

---

<sup>2</sup> A primeira vez que o padrão ouro foi adotado pela Grã-Bretanha foi em 1717, seguindo as proposições de John Locke sobre o materialismo científico, que pregava que a moeda deveria ter o valor equivalente a uma certa quantidade de ouro ou prata, por serem esses metais de valor reconhecido em todo o planeta (GRAEBER, 2014).

<sup>3</sup> Entretanto, como já dissemos, o sistema de dívida pública vem sendo usado desde pelo menos o século XII, e não foi o Novo Mundo a primeira experiência de dívida pública externa. Antes das Guerras Napoleônicas, era através de Amsterdã que empréstimos internacionais soberanos eram feitos, e foi a esta cidade que os Estados Unidos recorreram financeiramente em seus primeiros anos independentes. Os ingleses ainda tinham pouca participação: em 1706 um empréstimo pessoal ao Imperador da Áustria foi o primeiro empréstimo por eles administrado. Depois foi a vez do Imperador da Prússia, que tomou emprestado de comerciantes londrinos nos anos de 1730. Em 1756 foi feito um crédito a Dinamarca, e em 1790, empresas britânicas, principalmente a Baring Brothers, já competiam com os estabelecimentos holandeses ao conceder empréstimos aos Estados Unidos (DAWSON, 1998).

fazer frente ao período inicial de serviço, e garantias associadas às receitas dos países endividados. As expectativas dos investidores ingleses aumentavam com as propagandas referentes aos novos países, e assim mais empréstimos iam sendo realizados, mesmo que sem grandes garantias.

Até o ponto em que, estourada uma bolha especulativa em Londres em 1826 e interrompidos os fluxos de capital para a América Latina, os serviços da dívida começaram a deixar de serem pagos, ocasionando a crise da dívida externa latino-americana do primeiro quartel do século XIX (DAWSON, 1998). Para renegociar a dívida com os países devedores, atitudes análogas às que seriam tomadas nos anos de 1880, como transformação da dívida em investimento, extensão do prazo e redução das taxas de juros e de principal em circulação, foram tomadas já no início do século XIX, de forma a subordinar os devedores às condições e imposições dos credores (DAWSON, 1998).

Segundo Cain e Hopkins (2002), essa bolha especulativa que levaria à crise de 1826 ressaltou a importância que havia no elo entre o investimento inglês intercontinental e a construção nacional. Isso porque, segundo aqueles autores, promover estabilidade e progressivos governos na América do Sul, assim como em qualquer outro lugar, eram interesses tanto financeiros quanto políticos. Assim a Inglaterra subordinava os países devedores que recebiam empréstimos de longo prazo em libras, e ainda era financiada pelo capital de curto prazo que entrava através do lançamento de seus títulos. O endividamento das nações latino-americanas aparece aqui não apenas como oportunidade de lucro, mas como estratégia de expansão industrial e financeira, e de poder em última instância. Esse é um fenômeno repetitivo no sistema capitalista mundial, que contribuiu também para os Estados Unidos imporem sua moeda como a de circulação mundial no século XX, mas com uma grande inovação: a desvinculação do ouro, conforme veremos no próximo tópico.

Ao final do século XIX, com o surgimento de novas potências industriais, como Alemanha e Estados Unidos, a complementaridade financeira que existia entre esses e a Inglaterra, passou a ser sobreposta por estratégias de rivalidade dessas novas potências, conforme elas iam conquistando mercados externos. Essa rivalidade se deu através de centros financeiros fora da City londrina que ofertavam financiamento público e privado para os importadores de manufaturas alemãs e estadunidenses. A França também participou dessa expansão de bancos de investimento, e assim como a Alemanha financiou dívidas públicas nos países europeus mais atrasados como a Rússia, e investiram em infraestrutura e indústria na América Latina. Dessa forma, a Alemanha passa de devedora a credora, e os EUA passaram a investir pesadamente no Canadá e na América Latina. Estes investimentos e

créditos aos países fornecedores de matérias primas e alimentos estavam diretamente associados à lógica de acesso a essas fontes e ao aumento de sua capacidade de importações, como estratégia de expansão das exportações das novas potências europeias (MEDEIROS; SERRANO, 1999).

O padrão ouro-libra funcionou até 1914, ano do início da Primeira Guerra Mundial. A Inglaterra já não conseguia manter o superávit em conta corrente, incorrendo em déficit comercial até mesmo com a Índia. Ainda assim, ocorre nos anos 1920 uma tentativa de retorno à paridade ouro-libra ao mesmo nível do período anterior, como forma de manter a libra como *"as good as gold"* (SERRANO, 2002). Países da América Latina como Brasil e Argentina tentam retomar a paridade, mas nem mesmo a Inglaterra era capaz de mantê-la, já que o ouro continuava a fluir para os Estados Unidos, que seria a nova potência a comandar o sistema monetário internacional, ainda que apenas depois da Segunda Guerra Mundial.

Nos anos 1930, a Inglaterra já estava incapacitada de manter o sistema, e os Estados Unidos ainda não se configuravam como substitutos dessa capacidade de comando inglesa. Os EUA mantinham superávit com o mundo, e ao contrário da Inglaterra, operava como concorrente mais do que como complementar às outras nações, já que já era grande produtor de alimentos e de manufaturas ao mesmo tempo. O país vinha concentrando a maior parte do ouro do mundo, e na crise dos anos 1930, viria mostrar que ainda assim sua posição não era a de um estabilizador da economia mundial<sup>4</sup>. Nesse acontecimento, a atitude dos EUA foi aumentar suas tarifas e taxas de juros, e ainda desvalorizar o câmbio, o que levaria o mundo à grande depressão (SERRANO, 2002).

O fundamental a se compreender no desenvolvimento dos mecanismos de endividamento dos Estados na montagem dos sistemas monetários mundiais, é que com a criação de títulos públicos e, conseqüentemente, a internacionalização do capital financeiro, a Inglaterra e posteriormente os Estados Unidos, puderam através de suas moedas coordenar a expansão capitalista mundial. As dívidas desses países funcionavam de forma a expandir suas moedas e seu poder, enquanto que nos países que não se encontram no centro dinâmico do sistema, a dívida pública os submete aos interesses e confiança dos credores, apesar de ser muitas vezes indispensável ao seu próprio desenvolvimento e inserção no sistema. Vejamos como essa relação ocorreu no Sistema Monetário Internacional baseado no dólar.

---

<sup>4</sup> A ideia de que um país deve exercer o papel de estabilizador foi desenvolvida por Charles Kindleberger, na obra intitulada "The World in Depression 1929-1939", na qual um de seus argumentos é o de que os Estados Unidos falharam no papel de fornecer ao mundo um sistema monetário estável no período entre guerras, sendo este um dos "bens públicos internacionais" necessários para a estabilização da ordem econômica mundial.

### **3. O padrão ouro-dólar**

Após a Segunda Guerra Mundial, o poderio militar, comercial, industrial e financeiro dos Estados Unidos, asseguraram a esse país sua emergência ao papel de potência hegemônica do sistema mundial no acordo de Bretton Woods, em 1944. No sistema criado neste acordo, o dólar se tornaria a moeda mundial, lastreada em ouro, e os Estados Unidos manteriam a condição de paridade através de saldos positivos na balança comercial e na conta corrente. Além disso, foram criadas instituições que sustentariam o controle e os interesses estadunidenses na supervisão do sistema, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Essas instituições teriam como função financiar a recuperação europeia, mas seriam incapazes de levantar as grandes somas de capital necessárias a esse fim.

Assim como a Segunda Guerra Mundial teria livrado os Estados Unidos da grande depressão dos anos 1930, segundo Moffitt (1984), outro conflito geopolítico é que proporcionou as condições para o fortalecimento deste país como hegemonia mundial e para a recuperação europeia do pós-guerra: a Guerra Fria. Ela seria determinante nas decisões norte-americanas com relação à política econômica internacional. Primeiramente através do empréstimo à Inglaterra em 1946, que sofria os efeitos da desvalorização da libra, e do aumento de sua dívida pública. Era o momento em que a grande credora do mundo até o início do século, passava a se submeter à condição de devedora de sua ex-colônia, e se adequar às condições impostas pelos Estados Unidos. Depois, um maciço programa de ajuda à Europa foi desenvolvido para “evitar a dominação comunista”, aumentando a capacidade dos Estados Unidos de operar o sistema monetário de Bretton Woods e colocando o dólar efetivamente como a moeda-mundial: o Plano Marshall.

Enquanto o Banco Mundial e FMI gastaram US\$ 3 bilhões de meados de 1948 a 1952 com empréstimos e concessões à Europa e ao Japão, o Plano Marshall proveu mais de US\$ 12 bilhões no mesmo período. Encheu o mundo de dólares. Comércio e investimentos eram feitos com dólares, e até mesmo as reservas internacionais dos países eram nessa moeda. Os EUA investiam ainda em bases militares, programas de ajuda, investimentos no exterior de empresas americanas e empréstimos a bancos estrangeiros. Ao contrário do ouro, o dólar era criado pelo governo norte-americano, que operava com déficits em seu balanço de pagamentos, permitindo a expansão da economia mundial. Num tipo de política econômica keynesiana de investimentos, permitiu-se e ainda, acelerou-se a recuperação mundial pós-guerras e pós-depressão mundial, pelo menos até o fim da década de 1950 (MOFFITT, 1984).

Em 1960, a quantidade de dólares no mercado já superava a quantidade de ouro em posse do Tesouro estadunidense. Assim, a expectativa de que o dólar se desvalorizaria ocasionou uma corrida contra essa moeda, elevando o preço do ouro. Isso durante a campanha presidencial dos Estados Unidos, o que fez com que o então eleito Presidente Kennedy, assegurasse a conversibilidade ouro-dólar que foi acordada no Bretton Woods. Mas os crescentes déficits americanos dificultaram que o Presidente cumprisse o que declarou. O ouro continuava fluindo para fora do Tesouro americano, chegando a um extremo no fim da década, que segundo Moffitt (1984), teria a ver com a queda do poder americano. Isso ocorria tanto pela concorrência da Europa e do Japão com as empresas de norte-americanas, que reduziam o excedente dos EUA no comércio e na indústria de serviços, quanto pela Guerra do Vietnã, que forçou o balanço de pagamentos através das altas despesas de guerra financiadas pela emissão de moeda.

A Guerra do Vietnã minaria inclusive a popularidade das políticas norte-americanas, causaria inflação e agravaria a concorrência no mercado externo. Além disso, os Estados Unidos exportariam a inflação para a Europa e o Japão, ao se recusar a reduzir seu déficit, financiando-o através da emissão de sua própria moeda, o que o Ministro das Finanças Francês na época, Valéry Giscard d'Estaing, chamou de “exorbitante privilégio”. O que o governo norte-americano defendeu, porém, foi que seu país funcionava no sistema como um “banco comercial para o mundo”. Sua defesa se baseava no argumento de que os bancos centrais dos países aliados não reservavam dólares em *cash* como contrapartida ao déficit americano, e sim títulos públicos americanos de alta liquidez. Ou seja, baseado na análise de Charles Kindleberger, “os Estados Unidos apenas supriam um serviço (liquidez internacional) para a economia mundial e recebiam a remuneração “de mercado” para isso (SERRANO, 2002, p. 248).

O que Franklin Serrano (2002) argumenta, porém, é que o papel dos EUA não era como o de um “banco comercial” e sim como o de um “banco central do mundo”, pois controlava a emissão de moeda internacional. Além disso, podia determinar unilateralmente a taxa de juros mundial e não tinha restrição em sua balança de pagamentos (papel e vantagem análogos ao que foi desempenhado pela Inglaterra no padrão ouro-libra). Mas, se o dólar fosse desvalorizado através do aumento do preço do ouro, seria provável uma corrida pelo ouro, o que traria uma restrição à balança de pagamentos dos EUA. Além disso, seria de extrema vantagem para a União Soviética, por exemplo, por ser o maior produtor mundial e o principal inimigo norte-americano, e para a França, que possuía historicamente grande parte de suas



reservas em ouro. Sobretudo diante da Guerra Fria, não era do interesse norte-americano aumentar o poder desses países (SERRANO, 2002).

Defendiam-se inclusive propostas para reduzir a importância do dólar na economia mundial. Os EUA propuseram, como contrapartida, a valorização das moedas dos outros países como forma de reduzir o preço oficial do ouro, o que foi negado pelos aliados. A estabilidade do sistema baseado no dólar dependia, portanto, da confiança depositada nas finanças norte-americanas, e era mantida politicamente pelos acordos entre este país e as potências europeias e o Japão. A contradição de interesses nacionais seria um dos aspectos da crise dos anos 1970, colocando os EUA num impasse: como desvalorizar o dólar sem levar sua economia à recessão? (TAVARES, 1989).

A resposta foi a desvinculação do dólar ao ouro, anunciada por Nixon em 1971, proibindo a troca de dólares por ouro no Departamento do Tesouro americano. Além disso, a chamada Nova Política Econômica incluiu uma sobretaxa de 10% sobre as importações, e controle de preços e salários, para retomar o crescimento econômico e equilibrar a balança de pagamentos. A partir de então, as decisões unilaterais dos EUA se seguiram, pela desvalorização do dólar em 1973, e depois com a elevação da taxa de juros, que impôs aos demais países o ajuste econômico e financeiro à estratégia estadunidense, assim como a se enquadrarem na nova postura política-ideológica (TAVARES, 1989). Era a montagem de outro sistema monetário: o do dólar flexível. Então foi possível perceber como os Estados Unidos exerceriam seu poder nos próximos anos, impondo políticas de austeridade e de abertura comercial que beneficiaria sobretudo sua própria economia.

#### **4. A expansão do sistema bancário e o endividamento latino-americano**

Duas razões principais teriam levado à crise da dívida latino-americana nos anos 1960 e 1970. Primeiramente, a desregulação financeira em que se encontravam os grandes bancos do mundo permitiu-lhes acumular grandes somas de capital, de forma a buscarem fontes lucrativas de capital na inclusão do Terceiro Mundo no sistema bancário. A segunda razão é a série de choques econômicos que ocorreram no mundo nos anos 1970. As crises financeiras são cada vez mais recorrentes no sistema capitalista, e ocorrem depois de grandes expansões. Neste aspecto, esta crise não foi diferente, e ocorreu após grandiosa acumulação de capital.

O euromercado foi um dos mecanismos que permitiu essa inclusão dos países do Terceiro Mundo no sistema bancário mundial. A origem dos eurodólares está também no

contexto da geopolítica da Guerra Fria. Para poder transacionar com dólares sem correr o risco de bloqueio norte-americano, a China e a União Soviética passaram a depositar suas reservas de dólares em bancos de Londres e Paris, e não em Nova Iorque. Esses capitais estavam, portanto, livres de regulação e do risco de confisco do governo estadunidense. Esse movimento ocorria desde 1949, e passou por toda a década de 1950. O auge, contrariamente, se deu após o controle que os Estados Unidos tentaram impor à exportação de capitais, em 1963. Até então, negócios internacionais nem eram tão comuns entre os bancos, mas esse tipo de restrição deu o impulso que faltava para que agências no exterior fossem criadas e ocorresse a maior expansão bancária internacional da história do capitalismo (MOFFITT, 1984).

Boa parte dos capitais que saíam dos Estados Unidos pelo setor privado, se destinava a empréstimos a estrangeiros, e foi justamente neste ponto que o governo americano começou sua regulação. Através do Imposto de Equalização de Juros, os títulos emitidos em Wall Street por tomadores estrangeiros de empréstimos teriam elevação de custos. Mas, se como foi dito anteriormente, os Estados Unidos eram os banqueiros do mundo, uma restrição desse tipo ameaçava a recuperação econômica em um mundo pós-guerra. Com este argumento, não foi difícil que se conseguisse convencer governos europeus a apoiarem a criação de um mercado internacional de capitais fora de Nova Iorque, e ainda, que se centrasse na maior praça financeira da Europa, a City londrina (MOFFITT, 1984).

Ainda assim, esse mercado de eurotítulos cresceu quase que livre de regulações estatais, e os bancos souberam aproveitar muito bem essa oportunidade, o que se confirma analisando o rápido crescimento desse mercado na década de 1960. O que não significa que mesmo o governo dos Estados Unidos, e ainda da Inglaterra, não davam suporte ao novo mercado. O governo estadunidense incentivava seus bancos e corporações a participarem, de forma que estes foram os predominantes no euromercado. Já a Inglaterra, deu suporte disponibilizando o local, deixando a City londrina livre de regulações estatais (HELLEINER, 1994).

Ao longo dos anos 1960, quanto mais restrições o Governo norte-americano impunha, mais a atividade bancária internacional se expandia. Porém, o Terceiro Mundo ainda tinha como principal fonte de recursos os programas de ajuda internacionais. Nos anos 1970, ao mesmo tempo em que se reduzem esses programas de ajuda, o Terceiro Mundo aumenta sua necessidade de captação de recursos externos, e os bancos privados buscam áreas para investir seu capital, cada vez maior. Nesse sentido o Terceiro Mundo era visto como uma ótima oportunidade de investimentos, tanto para as empresas multinacionais, quanto para o setor

bancário. A grande disponibilidade de recursos naturais desses países era vista como garantia aos bancos em caso de crise.

Dessa forma, são quatro fatores, segundo Weinert (1978, apud MOFFITT, 1984, p. 98), que explicam a expansão dos bancos no Terceiro Mundo: “atendimento das necessidades dos clientes, expansão defensiva para manter esses clientes, o crescimento das receitas, e as oportunidades oferecidas pelos mercados de euromoeda”. A expansão se deu não apenas pelas necessidades de capital do Terceiro Mundo, mas principalmente pela fonte de lucros que essa necessidade representa aos bancos privados, caso contrário, estes últimos provavelmente não fariam esses empréstimos e investimentos. Os bancos precisavam do Terceiro Mundo, e por isso não apenas ofereciam crédito, mas brigavam pela oportunidade de emprestar, e cortejavam os países agressivamente, disputando no mercado os grandes devedores mundiais, como o México ou o Brasil.

Essa expansão do crédito e do endividamento do Terceiro Mundo se eleva ainda mais a partir de 1973, pelo segundo principal motivo citado para a crise do endividamento latino-americano: os choques econômicos da década de 1970. O primeiro choque foi a inflação, que chegou a dois dígitos em 1973. E se por um período os países primário-exportadores ganhavam com o aumento dos preços dos alimentos e matérias primas, por outro já sofriam em 1974 os efeitos do choque do petróleo e a inflação nos custos dos produtos manufaturados.

O segundo choque foi o mais perverso na estrutura econômica dos países latino-americanos: o choque do petróleo de 1973. A elevação dos preços dessa matéria prima, que é essencial ao processo de modernização, elevou o valor das importações do Terceiro Mundo a patamares demasiadamente elevados. “A conta-petróleo dos países do Terceiro Mundo importadores de petróleo cresceu de US\$ 7 bilhões em 1973 para US\$ 24 bilhões um ano depois” (MOFFITT, 1984, p. 100). Em 1981, depois da segunda grande elevação de preços, as despesas com petróleo chegaram a quase US\$ 100 bilhões.

O terceiro choque foi a freada no crescimento econômico mundial, o que reduziu as receitas de exportações dos países periféricos. E o quarto choque foi iniciado com “o golpe de 1979<sup>5</sup>”: elevação das taxas de juros a partir da decisão unilateral dos Estados Unidos. Como os empréstimos adquiridos pelos países do Terceiro Mundo eram com taxas de juros flexíveis, este golpe foi determinante na elevação do endividamento destes países. Com todos esses choques, a dívida dos países latino-americanos se expandiu em média 30% ao ano, entre 1973 e 1980.

---

<sup>5</sup> Expressão utilizada por Duménil e Lévy para decisão de aumento dos juros pelo Federal Reserve. Extraído do texto de NAKATANI, 2006.

Em 1976, estourava a crise de endividamento na América Latina, começando pelo Peru. Assim como em outros países latino-americanos, o Peru havia sofrido um golpe militar em 1968, e a partir de então elevado suas dívidas consideravelmente: de US\$ 1 bilhão para US\$ 4,4 bilhões em 1975. Os bancos tinham a expectativa de que o Peru conseguiria pagar suas dívidas com a exportação de cobre, que pareciam tender a altos preços, e com novas descobertas de petróleo. Mas logo nos primeiros meses de 1976 o Peru quase entrou em bancarrota. Para evitar as imposições de política econômica que o FMI faria como condição para um empréstimo, o Presidente peruano Francisco Morales Bermudez pediu o reescalonamento das dívidas de seu país para os bancos privados.

Seis bancos americanos organizados em um comitê refinanciaram o Peru, emprestando mais US\$ 400 milhões. Além disso, o Peru poderia conseguir com os bancos mais US\$ 250 milhões se angariasse mais US\$ 100 milhões com bancos japoneses e europeus, e se restringisse seus gastos militares. As propostas foram um fracasso. Os bancos não tiveram outra opção se não forçar o Peru a negociar com o FMI, já que na visão dos credores, este estaria “melhor equipado para promover um programa de estabilização econômica” (MOFFITT, 1984, p. 126). Esse fato representou a mudança da relação entre os bancos e o FMI, já que este último passou a ser visto como de grande vantagem para os bancos, pelo fato de propiciar capital aos devedores para pagamentos de suas dívidas e ter legitimidade para impor a estas políticas de ajustamento.

Já nos anos 1980, diante dos choques citados anteriormente, não restava outra opção aos países latino-americanos a não ser se endividarem ainda mais para manterem o equilíbrio de suas contas. E ainda pior: os custos agora eram muito mais altos que no início. Depois do primeiro choque do petróleo, os bancos agiram emprestando mais para os países, como forma de utilizar seus petrodólares de maneira lucrativa. Em 1979, por exemplo, a OPEP jogou no euromercado cerca de US\$ 40 bilhões. Com tal oferta de capitais, a concorrência entre os bancos fez com que os empréstimos ao Terceiro Mundo ficassem com menores *spreads* e maiores prazos, mesmo que estivessem mais endividados, aumentando os riscos dos bancos e reduzindo seus lucros.

Depois do segundo choque, porém, os bancos passaram a agir com mais cautela. Diante da crise que já parecia apontar em 1980 os bancos negaram aos países do Terceiro Mundo a quantia que eles pediram em empréstimos, que era praticamente a mesma pedida no ano anterior. Os países precisavam de mais dinheiro, mas a oferta havia sido reduzida. Neste ano, os empréstimos bancários caíram em 18%, com situação ainda pior aos importadores de petróleo, para os quais foram reduzidos em 35%. Além disso, os empréstimos eram oferecidos

a *spreads* maiores, mais que o dobro no caso do Brasil (de menos de 1% para 2%) (MOFFITT, 1984).

A primeira grande crise devedora a estourar nos anos 1980 foi na Europa, a da Polônia, sendo o caso extremo da irresponsabilidade dos bancos. Mesmo tendo os pagamentos da dívida externa superando as receitas com exportações, os bancos ainda emprestavam a esse país, com juros e *spreads* cada vez maiores. O Governo americano de Reagan negou a crise o quanto pôde para manter a credibilidade do sistema. Chegou a reembolsar os bancos americanos pelos juros não pagos pela Polônia nos empréstimos que havia garantido, além de desembolsar mais US\$ 344 milhões em 1982, e US\$ 495 milhões em 1983 e 1984 para novamente compensar os bancos. Além disso, a renegociação com a Polônia era chamada de “reescalonamento”, para não expor sua condição de pagamentos atrasados.

Enquanto a Polônia tentava resolver sua situação, negociando com os credores, tendo pedidos constantemente negados e sendo submetida a pressões por políticas de ajustamento, que causariam recessão em sua economia, estourava a crise do México. Com a alta do preço do petróleo, o México precisou investir na industrialização com capital estrangeiro. Mas com a grande oferta de petróleo no mundo, a recessão e as altas taxas de juros, o país tentou se afastar da captação de recursos externos, retomando-os com ainda mais força em 1981. Até meados de 1982, os bancos ainda emprestavam ao México, quando foi então anunciada a suspensão dos pagamentos da dívida pelo Governo.

Para negociar, o Estado mexicano propõe ao *Federal Reserve* (FED) 90 dias de suspensão de seus pagamentos e US\$ 1 bilhão em empréstimos para aliviar as pressões no país. Dada a importância da economia mexicana, não apenas para os Estados Unidos mas para a credibilidade de todo o sistema bancário, o FED aceitou a proposta, diferentemente do que ocorreu com a Polônia, que possuía muito menor importância relativa para o sistema. Ainda assim, duas semanas após o acordo dos 90 dias de suspensão de pagamentos, o Governo mexicano assumiu que não conseguiria reduzir suas dívidas até pelo menos 1983, mostrando que assim como a Polônia, o México estava quebrado. Ao total, a entrada de capital no México para salvá-lo da crise, chegou a US\$ 5 bilhões, principalmente porque os bancos corriam sérios riscos com a quebra deste país, que poderia causar uma crise de proporções ainda maiores. Depois desse pacote destinado ao México, o Brasil se tornou o maior devedor do Terceiro Mundo, e recebeu do Presidente Reagan US\$ 1 bilhão para que não atrasasse seus pagamentos, mais US\$ 500 milhões do FED.

O que não se pode deixar de notar é como o Governo norte-americano interferiu nessa crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, e em especial, da América Latina,

sempre de modo a salvar o sistema e os bancos. Os bancos se envolviam de tal forma nessa espiral de endividamento e negociações, que não podiam “se desgarrar sem o desmoronamento de todo o castelo de cartas”, mas o faziam certos de que seriam salvos em caso de apuros (MOFFITT, 1989, p. 121). A partir dos anos 1980, há uma emergência neoliberal, que leva os países devedores a se submeterem ainda mais às políticas de ajuste impostas pelo FMI com apoio do governo estadunidense, que tendo a austeridade como premissa provocavam ainda mais recessão nas nações devedoras. É a ditadura do credor: as populações dos países devedores assumiriam uma responsabilidade que viria sobretudo da irresponsabilidade dos bancos privados credores e de governantes ditatoriais, sendo que o primeiros foram, muito provavelmente, os que mais lucraram com essa crise.

## **5. Considerações Finais**

O fundamental a se compreender no desenvolvimento dos mecanismos de endividamento dos Estados na montagem dos sistemas monetários mundiais, é que com a criação de títulos públicos e, conseqüentemente, a internacionalização do capital financeiro, a Inglaterra e posteriormente os Estados Unidos, puderam através de suas moedas coordenar a expansão capitalista mundial. Procurou-se mostrar neste trabalho, como a dívida assume formas, funções e problemáticas diferentes, de acordo com o país ao qual se observa. Se nos países do centro dinâmico do sistema as dívidas funcionavam de forma a expandir suas moedas e seu poder, nos países periféricos a dívida pública os submete aos interesses e confiança dos credores, tornando-os muitas vezes mais vulneráveis às mudanças e choques da economia internacional.

Apesar dessa vulnerabilidade, os países periféricos necessitam do crédito, sendo este indispensável ao seu próprio desenvolvimento e inserção no sistema. A crise da dívida dos países latino-americanos foi crucial na montagem do sistema monetário do dólar flexível, ao criar oportunidade e legitimidade para o desenvolvimento do neoliberalismo, a ideologia que deu base ao novo sistema e que permanece vigente através das políticas de superávit fiscal, por exemplo, ou mesmo de ajustamento, sobretudo nos momentos de crise nos países periféricos que necessitam do financiamento do FMI.

Como buscou-se mostrar neste trabalho, o processo de endividamento dos países faz parte do desenvolvimento do sistema bancário, como uma forma segura de acumulação de capital. Ao contrário das empresas e do investimento produtivo, os países não podem

simplesmente declarar falência. Os países emitem sua própria moeda, arrecadam tributos, e podem pagar suas dívidas de uma forma ou de outra, mas geralmente reduzindo gastos governamentais, levando muitas vezes a recessão e ao desemprego. A dívida pública é assim um instrumento de poder, não só dos países centrais sobre os periféricos, mas também muitas vezes do sistema financeiro sobre a soberania nacional. A história nos mostra que geralmente os bancos vencem.

## 7. Bibliografia

CAIN, P. J.; HOPKINS, A. G.. **British Imperialism: 1688-2000**. 2. ed. Oxford and New York: Routledge, 2002.

DAWSON, Frank Griffith. **A Primeira Crise da Dívida Latino Americana: a City de Londres e a Bolha Especulativa de 1822-25**. São Paulo: Ed. 34, 1998.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. **Dívida externa e alternativas de desenvolvimento na América Latina**. Revista de Economia Política, v. 5, n. 3, jul/set 1985.

FIORI, José Luís. **O Poder Global** e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sobre o Poder Global**. Novos Estudos, CEBRAP, n. 73, p.61-72, nov. 2005.

HELLEINER, Eric. **States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to Global Finance**. New York: Cornell University Press, 1994.

KINDLEBERGER, Charles. **The World in Depression 1929-1939**. Berkeley, UCP, 1973.

MARICHAL, Carlos. **Historia de la deuda externa de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1988.

MARX, K. **O Capital**. Livro 1, Vol. II, São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 288.

MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In FIORI, José Luís. (org.) **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Rio de Janeiro, Vozes, 1999.

MOFFITT, Michael. **O Dinheiro do Mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

NAKATANI, P. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital**. In: Primer Simposio sobre Deuda Pública, Auditoria Popular y Alternativas de Ahorro y Inversión para los Pueblos de América Latina. Caracas: nov./2006. Disponível em: <http://www.oid-ido.org/>.

SERRANO, Franklin. **Do ouro imóvel ao dólar flexível**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2, p.237-253, jul/dez 2002.