

**O FMI E A ECONOMIA BRASILEIRA:
PARCEIROS OU INIMIGOS CORDIAIS?**

Studies on International Financial Architecture 1/2001, Bonn

Marcelo Lara Resende

Friedrich-Ebert-Stiftung
Department for Development Policy
- Dialogue on Globalization -
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin
Tel.: 0049-30-26936-914
Fax: 0049-30-26935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

*The opinions expressed in this paper do not necessarily reflect the views
of the Friedrich-Ebert- Stiftung or the organisations for which the author works.*

“Blaming victims is an appealing evasion of responsibility, especially when the victims are far from virtuous. But when sins are as heterogeneous as those of Latin American regimes of 1980, one wonders how well the exemplary mass punishment fits the alleged individual crime.”

Carlos F. Diaz-Alejandro (1984)

Introdução

É difícil dar uma visão precisa do acalorado debate sobre o papel do Fundo Monetário Internacional (FMI) junto aos países membros e a comunidade financeira. Entretanto, é possível dar uma visão impressionista sobre a polêmica influência do Fundo no Brasil, sobretudo quando a população, mais uma vez, vivencia os benefícios, mas também os dolorosos efeitos colaterais, do mais recente “acordo *stand-by*” assinado com aquela instituição (13/11/98; duração de 36 meses). No que diz respeito à visão da comunidade financeira internacional sobre o principal “pecado” da economia brasileira, é possível que a afirmação feita há uma década e meia pelo professor Diaz-Alejandro (Yale) não seja totalmente desfocada.¹ E, neste caso, de fato é necessário e urgente discutir quais são as funções do FMI, agora e no futuro.

Já em 1982, economistas do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) apontaram alternativas ao tradicional receituário do FMI para tentar preservar a economia doméstica dos corrosivos efeitos da crise internacional.² Muitos desses economistas estão, ou estiveram, entre os formuladores ou executores da política econômica em vigor, inclusive Pedro Malan.³ Entretanto, no que diz respeito às políticas inspiradas no FMI, alguns deles reformularam as idéias que defenderam no passado. Assim sendo, estão condenados a repetir os erros que criticaram quando ainda não haviam conquistado a oportunidade de

nos governar.⁴ A percepção de Malan - atual Ministro da Fazenda -, por exemplo, era de que “(...) a credibilidade do governo junto à sociedade brasileira não deve ser menor de que sua incansável busca de credibilidade junto à comunidade financeira internacional”.⁵ Não há maneira melhor de descrever o emblemático conceito de soberania nacional, sem o qual não faz sentido falar em país, nação ou cidadania.

Qual é a lógica macroeconômica implícita nos programas de ajuste “sugeridos” pelo FMI, antes criticada pelos professores da PUC e hoje endossada por um governo composto por alguns dos críticos de então? O FMI deve continuar a servir para “aplacar” crises de liquidez (balanço de pagamentos) e oscilações cambiais nos países membros? Ou deve ser transformado em “emprestador de última instância”, dentro de uma nova arquitetura do sistema financeiro internacional? O FMI deve prevenir ou administrar crises? Deve exercer um papel direto na política de desenvolvimento dos países membros; ou o Fundo deve apenas interagir com o Banco Mundial e o mercado de capitais privado? A adequação do diagnóstico e a eficácia das “sugestões” feitas pelo Fundo para sanear as contas fiscais e externas e, dessa forma, estabilizar as economias dos países assistidos, nem sempre têm funcionado como previsto. Portanto, a ortodoxia do diagnóstico e da terapia associados ao FMI deve ser contrastada com a heterodoxia de propostas alternativas - privilegiam o crescimento econômico - para equacionar as ainda freqüentes crises de pagamentos, inclusive no Brasil.

Há consenso sobre a urgente necessidade de repensar os rumos do FMI, bem como forte pressão por um controle mais democrático da

¹ Diaz-Alejandro, Carlos F. “Latin American debt: I don’t think we are in Kansas anymore”. Brookings Papers on Economic Activity. Washington: Brookings Institution, number 2, 1984.

² (a) *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Persio Arida (org.). São Paulo: Paz e Terra, 1982). (b) “Alternativas para enfrentar a crise”. Marcelo Lara Resende. Ciência Hoje (Ano 1, no. 6), maio/junho de 1983.

³ André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes, José Márcio Camargo, Persio Arida, Regis Bonelli e Winston Fritsch.

⁴ “Ponto de ruptura”. Marcelo Lara Resende. Ciência Hoje (vol. 25, no. 149), maio de 1999.

⁵ “Recessão e renegociação”, Pedro Malan, pg. 116.

instituição que surgiu após a Segunda Guerra Mundial, na conferência de Bretton Woods, quando foi criado o aparato institucional do sistema financeiro internacional em vigor e que também carece de uma reforma estrutural. Como o FMI vem sendo amplamente questionado em todo o mundo, já não é fácil descartar as críticas como circunstanciais ou passageiras; ou rotulá-las como algo política e ideologicamente motivado. Para entender a incomoda proposição de Diaz-Alejandro, bem como contextualizar as especulações sobre os rumos de um novo FMI, é preciso analisar melhor a peculiaridade do contexto mundial que gerou, ou agravou, as recorrentes crises de pagamentos, sobretudo na América Latina. Pois, em sua essência, as crises que ainda abalam o mundo dos países em desenvolvimento não são muito diferentes, por exemplo, da crise que os infernizou em 1982. Portanto, é necessário reavaliar tanto o usual diagnóstico – elevados déficits fiscais e comerciais devido sobretudo a governos perdulários e excessivamente intervencionistas – como a recessiva terapia associados ao FMI.

Os contextos das crises

A escassez de capital nos países menos desenvolvidos vis-à-vis sua abundância nos países desenvolvidos faz com que, apesar do risco financeiro e desde que bem administrada, a dívida externa seja um instrumento útil para alavancar o desenvolvimento econômico. Entretanto, a composição do fluxo de capitais dos países desenvolvidos para os países menos desenvolvidos modificou-se a partir da década de 70: aumentou o capital financeiro em detrimento do investimento direto; embora o Brasil, por exemplo, nos últimos anos venha recebendo volumes crescentes de investimento direto (cerca de US\$ 30 bilhões em 1999).

Essa nova composição agravou a dependência financeira externa e as obrigações com o serviço da dívida dos países

devedores. Conseqüentemente, agravou também a vulnerabilidade do sistema aos choques exógenos, sobretudo após o advento da globalização, que facilitou a movimentação internacional de capitais de curto prazo.

O primeiro e o segundo choques do petróleo (1973/74 e 1979/80), a recessão mundial e as altas taxas de juros confirmaram na prática o que era temido teoricamente. A evidência de que o sistema financeiro internacional periclitava (1980/81) tornou-se óbvia quando o problema da dívida externa manifestou-se de forma generalizada (1982), com mais de três dezenas de heterogêneos países encontrando dificuldades em honrá-las. Ao permitir a expansão dos empréstimos internacionais, a reciclagem dos petrodólares possibilitou a sobrevivência do sistema após o primeiro choque do petróleo, mas não foi capaz de garantir o fluxo de recursos necessários para fazer face aos demais choques. Já naquela época, os analistas divergiam quanto à natureza da crise. Alguns, ao diagnosticar o problema como sendo severo (solvência), argumentavam que ela não poderia ser resolvida nos moldes tradicionais e exigiria medidas para “aliviar” os países devedores. Outros, cujo diagnóstico era de que o problema era temporário (liquidez), desaconselhavam medidas radicais e acreditavam ser pequeno o risco da dívida para o sistema financeiro internacional.

De uma forma ou de outra, as emergências financeiras observadas desde 1982 não foram definitivamente resolvidas pelos “pacotes saneadores” providenciados; principalmente quando levados em conta os recessivos e cumulativos efeitos das “condicionalidades” associadas a tais pacotes, que, aliás, exaurem ainda mais países fragilizados e tumultuados. Embora a virtude fiscal não seja o seu forte, há indícios de que alguns países devedores, inclusive o Brasil, ao se submeterem a crítica e reiteradamente às nem sempre eficazes condições ou ao tentar satisfazer os rígidos critérios de desempenho que acompanham os acordos com o FMI, estejam pagando também por crimes alheios - réus inocentes! Ao contrastar o esforço de ajustamento com a caótica situação de alguns países latino-americanos, as palavras de Diaz-Alejandro parecem plausíveis. Pois, quando surge a

crise, os credores, escudados no FMI, forçam os países devedores a tomar drásticas medidas monetárias e fiscais, independente do seu efetivo grau de responsabilidade na sua geração, ou dos penosos efeitos colaterais que tais medidas têm para a sociedade.⁶

A violência dessas medidas prejudicam as economias em questão, pois os seus bem-intencionados esforços são incapazes de restaurar a confiança dos próprios credores, que, quase sempre com pragmática concordância dos governos envolvidos, os induzem ao muitas vezes auto-destrutivo comportamento. Os freqüentes distúrbios econômicos, sociais e políticos na América Latina sugerem que a região pode vir a perder até mesmo a sua “condição cirúrgica”, sem a qual o adequado e de fato necessário ajustamento macroeconômico torna-se impossível. Portanto, realmente faz sentido repensar a função e atuação do FMI, inclusive no Brasil.

O diagnóstico do FMI

A dívida pública como proporção do produto interno bruto (PIB) está aumentando em grande parte do mundo. Nos países desenvolvidos, a dívida é principalmente doméstica. Nos países em desenvolvimento e nos outrora países socialistas, em geral a maior parcela da dívida é externa e o seu extraordinário crescimento é atribuído a uma política fiscal inadequada. O argumento é que as pressões políticas que estimulam o aumento de gastos não patrocinam, simultaneamente, o aumento de impostos necessário para financiá-los. O desequilíbrio entre receita e despesa é financiado com expansão monetária e empréstimos, internos ou externos. Segundo o FMI, essa política de acomodação resulta na aceleração da inflação. Inicialmente, como a inflação é inesperada, uma queda temporária na taxa de juros real resulta em diminuição, também temporária, na razão dívida/PIB. Isso dá aos governos a ilusão de que é possível

continuar expandindo a dívida sem problemas. Entretanto, a experiência demonstra que os agentes econômicos acabam por se adaptar ao contexto inflacionário. Em última instância, tais políticas aumentam as expectativas inflacionárias e, via reação da autoridade monetária, aumentam a taxa de juros real, o que, por sua vez, distorce a alocação de recursos, prejudica o crescimento econômico e aumenta o desemprego - o mal maior em qualquer economia.

O excessivo endividamento público tem conseqüências domésticas e internacionais. No primeiro caso, o seu principal efeito é que uma parcela crescente da poupança nacional passa a ser utilizada para financiar déficits fiscais crônicos, em detrimento de mais saudáveis empreendimentos privados - um fenômeno conhecido como *crowding out*. No segundo, o crescimento descontrolado da dívida pública aumenta o risco de retração abrupta do mercado financeiro internacional (1982 e 1997), uma vez que os ariscos agentes preocupam-se em reduzir a exposição - o comprometimento com ativos - em países muito endividados e potencialmente problemáticos.

O FMI reconhece que uma política fiscal expansionista pode ter efeitos benéficos para o desempenho da economia durante algum tempo, sobretudo se o quadro geral é recessivo. Entretanto, o Fundo acredita que os déficits fiscais prejudicam o desempenho da economia por acarretar aumento da dívida pública, afetar negativamente as expectativas e reduzir o investimento, o que inviabiliza o crescimento econômico sustentável. Na presença de grandes déficits fiscais de origem estrutural - e não de movimentos cíclicos da economia -, de elevadas taxas de juros reais e de baixas taxas de crescimento econômico, o problema passa a ser crônico: os déficits tornam-se cumulativos e aumentam a dívida pública em relação ao PIB. A dívida pública brasileira, por exemplo, atualmente gira em torno de 50% do PIB. Na ausência de medidas para reverter tal tendência - círculo vicioso -, a estabilidade econômica, social e política nos países envolvidos passa a correr risco, o que diminui a confiança dos pragmáticos credores, internos e externos. Na melhor das hipóteses, estes passam a cobrar mais caro e, na pior, a recusar os recursos necessários para alavancar o desenvolvimento onde o risco é elevado ou

⁶ “When crisis hit, the IMF and other lenders give highest priority to restoration of credibility and confidence in the currency under attack. They require the victim country to take drastic restrictive monetary and fiscal measures, whether or not irresponsibility in these policies brought on the crisis. Since these measures damage the economy, business, and banks, they may not restore confidence. Lenders of last resort are essential and should concentrate above all on replenishing liquidity.” James Tobin, na Conferência Anual sobre Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial (1998).

crescente. Daí até uma crise aguda de pagamentos, o caminho e o tempo são curtos. É trivial demonstrar que a combinação de uma dívida pública que não pára de crescer com elevadas taxas de juros reais é explosiva. A experiência brasileira recente demonstra que isso transforma o pagamento de juros no componente da despesa pública que mais cresce.⁷

Apesar da normalmente sensata macroeconomia do Fundo, a partir de certo ponto a gravidade do problema faz com que qualquer esforço adicional para ajustar a economia com base apenas na ortodoxia torna-se inútil. A partir daí, a obstinada tentativa de, ano após ano, gerar crescentes superávits primários (excluem pagamentos de juros) é contraproducente. O seu efeito deflacionário para o ambiente econômico – os negócios – paradoxalmente inviabiliza a confiança (primeiro interna, depois externa) no país em questão. Neste caso, insistir com o doloroso ajuste inspirado no FMI passa a ser como “dar um tiro no próprio pé”. Portanto, em determinadas circunstâncias, além de tecnicamente discutível e politicamente insustentável, como argumentaram os professores da PUC, a estratégia de ajuste macroeconômico sugerida pelo Fundo, torna-se ineficaz e particularmente indesejável em países como o Brasil, pelo efeito daninho que o autofágico círculo vicioso exerce na já injusta distribuição da renda nacional - uma das piores do mundo.

A solução do FMI

A nem sempre eficaz solução proposta pelo FMI é simples e dolorosa: para reduzir o déficit fiscal e conter a explosão da dívida pública, é necessário aumentar impostos ou reduzir despesas não financeiras e, dessa forma, compensar o aumento em bola de neve na despesa com juros – o intocável serviço da dívida. Apesar da dificuldade política, o Fundo alerta que adiar a implementação de

tais medidas agravaria o problema, já que a saída tradicional, via monetização do déficit e da dívida pública, é impossível a mais longo prazo em uma economia com tradição inflacionária e, assim sendo, previsivelmente indexada, formal ou informalmente. Se é preciso ajustar a economia, a indexação plena, para preservar a renda real de todos os agentes econômicos, é impossível - trata-se de uma incompatibilidade distributiva. Para o FMI, as dificuldades nos países endividados resultam da excessiva absorção de recursos reais do exterior. Ou seja, resultam do excesso de dispêndio agregado em relação ao produto doméstico, em termos reais. O problema é que tais países insistem em “gastar mais do que têm”. O dispêndio excessivo é atribuído aos elevados gastos governamentais, como se estes fossem sempre supérfluos e compressíveis *ad nutum*.

Revisitando as crises

Como uma vez ou outra é possível encontrar explicações alternativas para as crises de pagamento, é razoável questionar tecnicamente a adequação do diagnóstico e da receita propostos pelo FMI. Convém lembrar que, em parte, os dissabores enfrentados pelo Brasil – ou pelos demais países devedores não exportadores de petróleo –, por exemplo, agravaram-se a partir da abrupta deterioração nas relações de troca ocorridas em 1973-74 e 1979-80. Isso, sem mencionar os impactos deletérios, para os respectivos balanços de pagamentos, causado pelo aumento nas taxas de juros internacionais, puxado pela taxa básica nos Estados Unidos, que atingiu cerca de 20% ao ano no final da década de 70 e começo da década de 80.

Um exemplo recente da imprópria ação do FMI é o caso do Japão. Quando a bolha especulativa estourou, a infundada euforia no mercado imobiliário foi seguida de recessão, com implicações ainda não totalmente resolvidas para a economia japonesa ou para a região como um todo. Aliás, só há pouco tempo a Ásia começou a sair do mal administrado problema que culminou com a crise de 1997 e que repercutiu em todo o mundo, inclusive fortemente no Brasil. Na sua essência, a crise asiática também resultou da

⁷ “(...) a dívida pública interna federal em títulos continua crescendo, tanto em valores absolutos como em relativos. Ao final de dezembro passado ela era igual a R\$ 415 bilhões, tendo saltado para R\$ 439 bilhões ao final de março, com um crescimento de 5,8% superior ao do PIB no mesmo período. Em dólares, iniciou-se 1995 com uma dívida de 75 bilhões contra reservas internacionais de 36 bilhões. Em março deste ano, a dívida já era de R\$ 251 bilhões contra reservas de 39 bilhões.” (sic) Ver “Culpa apenas dos juros?”, Cláudio Haddad, *Valor Econômico*, 7,8 e 9 de julho de 2000.

imprudente freada brusca da “locomotiva” regional: o Japão. Atualmente, há consenso de que a ação restritiva do FMI - baseada em diagnóstico errado - agravou o problema. O Fundo induziu os países asiáticos a reduzir a demanda quando era necessário aumentá-la - algo que sintomaticamente passou despercebido aos seus técnicos.

Uma estratégia inadequada

Diante da impossibilidade de obter “alívio” da elevada dívida externa - assim como a interna, em geral a dívida externa é indexada -, países como o Brasil viram-se obrigados a passar de importadores a exportadores líquidos de recursos reais. A partir de então, era preciso efetivamente ajustar a economia. A transição é dolorosa, sobretudo porque a transferência de recursos reais para o exterior tem que ser absorvida internamente, através da redução do dispêndio agregado - consumo, investimento e gastos governamentais. O problema é difícil, pois nenhum país ou segmento social absorve perdas por livre e espontânea vontade. E não é fácil escolher e confortar os inevitáveis perdedores, já que para tudo há um ponto de ruptura, inclusive para o arrocho fiscal e monetário.⁸

A conhecida receita do FMI procura forçar a economia endividada a reduzir o dispêndio, sobretudo através da redução do déficit público, para obter os recursos reais necessários para eliminar, ou minimizar, o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Tal política não é decidida democraticamente e reflete mais os interesses do mundo desenvolvido, especialmente do maior acionista do FMI: os Estados Unidos. Na prática, o Fundo procura garantir que os compromissos assumidos com o sistema financeiro internacional sejam honrados na forma contratada. Ao fazê-lo, freqüentemente, além do desperdício imposto aos países assistidos - o desemprego de máquinas, homens e recursos naturais -, essa compreensível, porém, nem sempre adequada estratégia é particularmente danosa diante de uma crise global. Medidas recessivas, quando simultânea e reiteradamente impostas a tantos países devedores não podem resultar em solução definitiva se a crise de pagamentos é

quase generalizada, como ocorreu na década de 80. Neste caso, tais medidas passam a ameaçar também o bom funcionamento do próprio sistema financeiro internacional. Quando os seus efeitos são avaliados no contexto de um modelo de equilíbrio geral global, fica claro que, ao reduzir suas importações, cada país em dificuldade reduz também as exportações de pelo menos um de seus parceiros comerciais. Persistir com tal estratégia seria dificultar a saída do círculo vicioso.

FMI ortodoxo, solução heterodoxa

Como romper o nó-górdio que, reforçado pelas condições impostas pelos acordos com o FMI, há tanto tempo vem imobilizando os países em desenvolvimento, inclusive a ciclôtmica e ainda vulnerável economia brasileira? Aliás, uma economia que acaba de vivenciar o final de uma segunda década, senão perdida, parcialmente desperdiçada - a década de 90. É preciso alertar contra soluções fáceis ou imediatas: não passam de panacéias. A verdadeira solução - a médio ou longo prazo - requer atitudes heterodoxas, que permitam adequar a estrutura produtiva da economia aos novos preços relativos, bem como às demais condições vigentes no mutante mercado internacional. O paradigma mudou e continua a mudar rapidamente. O FMI também precisa modernizar-se para, entre outras coisas, tornar-se um verdadeiro “emprestador de última instância”. Como tal, a instituição deveria concentrar esforços na restauração da liquidez dos países membros. Além disso, o Fundo deveria passar a reconhecer e levar em conta as peculiaridades dos países ou das circunstâncias internas e externas que condicionam a política econômica, sobretudo após a irreversível globalização.

A solução definitiva para a crise no Brasil - ou nos demais países endividados da América Latina -, além de não ser única, é viável apenas a longo prazo, desde que perseguida através de medidas diferentes das providências *ad hoc* (mais emergenciais que estruturais) que vêm sendo implementadas por implícita ou explícita pressão do FMI. Medidas essas sempre impostas em momentos particularmente agudos das recorrentes crises de pagamentos - quando já não é possível contestá-las. A percepção popular,

⁸ “A ruptura no mercado internacional de crédito”, André Lara Resende, pg. 41.

capitaneada por partidos de oposição, sindicatos e pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), por exemplo, é de que nem sempre a orientação macroeconômica básica do FMI faz sentido a longo prazo. Frequentemente, além de não ajudar a equilibrar estruturalmente as finanças e, dessa forma, estabilizar definitivamente as economias dos países assistidos, a terapia impõe um custo social muito elevado, porém, pavlovianamente percebido como inútil. Custo esse atestado pelas baixas taxas de crescimento econômico, elevadas taxas de desemprego (aberto ou disfarçado) e pela crescente escassez de recursos, mesmo para urgentes gastos sociais.

Aliás, parece ter sido esta a lógica que permeou as conclusões da conferência realizada na PUC em 1982, unanimemente endossadas pelos participantes e sumariadas por Persio Arida, o organizador da coletânea com os trabalhos: “Primeiro, a recessão como estratégia é inadequada, tanto para promover o ajuste do país às restrições impostas pela dificuldade em obter empréstimos em moeda estrangeira quanto para reduzir o déficit público. Segundo, devem-se superar os termos ingênuos do dilema político de austeridade *versus* renegociação através de uma cuidadosa avaliação dos custos e benefícios de cada alternativa diante de cenários internacionais com algum grau de plausibilidade. Terceiro, urge manter a taxa de investimento público e incentivar o investimento privado através de políticas não-míopes de planejamento que permitam realinhar a estrutura produtiva do país. Quarto, o ajuste externo bem-sucedido pressupõe ajustes internos na forma de mudanças nos parâmetros fiscais e nos preços relativos condizentes com a busca da equidade distributiva.”⁹

A sociedade brasileira suspeita que, ao invés de indiscriminadamente cortar gastos públicos, inclusive investimentos, como propõe o FMI e vem fazendo o governo, o país deveria estar investindo para reciclar seu parque industrial e seus cidadãos, ambos engessados por uma política econômica, em alguns aspectos, de fato autodestrutiva e desnacionalizadora. A percepção de parte expressiva da população, inclusive um ou outro membro do governo, é de que tal

política, embora até o momento bem-sucedida no controle da inflação, por enquanto falhou no que diz respeito ao desenvolvimento, talvez por ser excessivamente baseada nas “sugestões” de um viesado FMI.¹⁰ Em última análise, a inexorável conclusão é de que não há solução duradoura possível para as recorrentes dificuldades de pagamentos, inclusive a atual, fora de um crescimento econômico a taxas mais compatíveis com as necessidades do país. Taxas essas determinadas pelo seu estágio de desenvolvimento e, sobretudo, capazes de eliminar o cruel desequilíbrio observado no mercado de trabalho brasileiro.

Novamente nas palavras do então pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e professor da PUC, Pedro Malan: “Deve ser notado que taxas de crescimento do produto abaixo de 6% dificilmente diminuiriam a absorção do fluxo, estimado em um milhão e meio de pessoas que passam a integrar, a cada ano, a ‘população economicamente ativa’ do país.”¹¹ No que diz respeito ao nível de emprego, se esta era a situação em 1982-83, imagine como piorou desde então, após duas décadas de taxas de crescimento do produto, em média, muito abaixo da linha sensatamente estabelecida pelo Ministro da Fazenda. A insatisfação com a ortodoxia não é totalmente despropositada: de fato os programas econômicos sugeridos pelo FMI não priorizam os investimentos e a preservação do nível de emprego - o desenvolvimento econômico -, apesar do sacrifício reiteradamente imposto à população dos países assistidos. No Brasil, por exemplo, a taxa de desemprego vem atingindo níveis recordes, sem falar no sub-emprego ou na crescente “informalização” da economia. A inevitável consequência é que, já há cerca de duas décadas, o medíocre desempenho da economia inviabiliza a absorção de cidadãos brasileiros que querem, e precisam, trabalhar.

Os recursos economizados internamente, através de penosos superávits primários, ou obtidos no exterior na forma de custosos novos empréstimos, são utilizados quase que exclusivamente para servir às dívidas interna e externa. Dívidas essas que, ainda assim, não

⁹ “Introdução”, Persio Arida, pgs 11-12.

¹⁰ “What I learned at the world economic crisis. The insider”. Joseph Stiglitz, mimeo., 2000.

¹¹ “Recessão e renegociação”, Pedro Malan, pg. 107.

param de crescer. E, na medida em que novos investimentos não se realizam na dimensão adequada e em tempo hábil, o parque industrial brasileiro está cada vez menos preparado para competir no mutante e crescentemente agressivo cenário internacional. De forma análoga, são perceptíveis as dificuldades dos cada vez mais inseguros cidadãos, que, diante da escassez de recursos para investimentos sociais, estão em crescente desvantagem em relação aos seus concorrentes nos países desenvolvidos, no que diz respeito aos fatores que, no longo prazo, determinam a capacidade produtiva, a competitividade e o bem-estar de um povo: saúde, educação e emprego de boa qualidade para todos.

Um novo paradigma?

Também no Brasil, apesar do compreensível e não de todo despropositado otimismo do discurso oficial, a tradicional receita do FMI (aperto fiscal e monetário, liberalização de mercados e privatização) já não é aceita sem ressalvas. Após as cada vez mais frequentes, heterogêneas e severas crises financeiras observadas na última década - Ásia, Rússia e Brasil -, a percepção é que o modelo baseado apenas no denominado “consenso de Washington” não é uma panacéia. Já não é mais possível ignorar, por exemplo, a crescente instabilidade causada pelo aumento nos fluxos de capitais de curto prazo em um ambiente globalizado e informatizado. A vulnerabilidade dos países, especialmente os países economicamente desequilibrados, aumenta quando os mercados financeiros são menos regulados e mais abertos. Também por isso, cresce o apelo por uma nova arquitetura financeira mundial - um novo paradigma -, inclusive para o FMI. A dúvida está apenas na forma e no ritmo que deverão caracterizar as indispensáveis mudanças no arcabouço montado há mais de meio século.

O Relatório Meltzer e companhia

A arquitetura do sistema financeiro internacional vem sendo cada vez mais contestada tanto pela esquerda como pela direita.¹² O professor Joseph Stiglitz, ex-

economista-chefe do Banco Mundial e potencial ganhador do Prêmio Nobel, por exemplo, recentemente atacou o FMI. Segundo Stiglitz, o Fundo é uma instituição que freqüentemente diagnostica mal e impõe programas de ajuste macroeconômicos equivocados aos países que assiste; o que faz de forma pouco transparente e de acordo com os implícitos ou explícitos interesses, não tanto de tais países mas principalmente da Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos.

Outra crítica recente à atuação do FMI veio através de uma avaliação encomendada pelo Congresso Nacional norte-americano a um grupo de *experts*. O resultado foi uma conservadora proposta para enxugar drasticamente o FMI e o Banco Mundial. O denominado Relatório Meltzer sugere que o FMI seja apenas uma espécie de Banco Central Mundial - um seletivo emprestador de última instância para prover liquidez para economias pré-qualificadas e solventes em períodos turbulentos e propícios ao surgimento de pânico financeiros. Apenas nos casos de crises sistêmicas e para evitar um mal maior, o Fundo emprestaria recursos indiscriminadamente aos países membros. Outros, ainda mais radicais, chegam a ponto de propor a extinção do FMI, bem como de outras importantes instituições financeiras internacionais. Foi o que fez, por exemplo, George Schultz, em artigo com William E. Simon e Walther B. Wriston.¹³

Democracia e desenvolvimento no FMI?

Sabe-se que o Fundo não é uma instituição democrática. O diretor-gerente do FMI é escolhido pelo conselho executivo da casa, onde o critério decisório está mais próximo de “um dólar, um voto” do que de “uma pessoa, um voto”. O poder votante é distribuído de acordo com as quotas de cada país, que, por sua vez, refletem o seu porte. O conjunto das economias em desenvolvimento e os países antes comunistas detêm cerca de 40% dos votos. Os 60% restantes ficam com os países desenvolvidos.¹⁴ Os países desenvolvidos controlam a filosofia e a atuação da instituição, que, na prática, tem sido utilizada para submeter os países em desenvolvimento

¹² “The international financial system: a new architecture?”, Marcílio Marques Moreira, seminários DIMAC/IPEA número 23, julho de 2000.

¹³ “Who needs the IMF”. *Wall Street Journal*, 03/02/00.

¹⁴ “Chega de negociações de bastidores” (traduzido do *Financial Times*), Jeffrey Sachs, *Gazeta Mercantil*, 18/11/99.

(devedores) aos interesses específicos do mundo desenvolvido (credor). Tal situação parece inadequada em uma instituição multilateral, onde o modelo deveria se aproximar de um arranjo onde cada país tivesse direito a um voto. Pois, é necessário que o “ônus do ajuste macroeconômico” seja democraticamente compartilhado de forma mais equitativa entre países deficitários (devedores) e superavitários (credores).

É desejável também que o FMI seja transformado em um verdadeiro emprestador de última instância. Para isso, ao contrário do que sugere o Relatório Meltzer ou a proposta encabeçada por Schultz, o Fundo necessitaria de muito mais recursos. Assim sendo, por um lado, o FMI deve ser fortalecido para cumprir bem o objetivo de auxiliar os países membros a sobreviver durante crises temporárias de liquidez (curto prazo). Por outro, o Fundo não foi criado, e nem deve ser transformado, em uma instituição encarregada de, ainda que indiretamente, moldar a estrutura econômica dos países membros, através da tendenciosa manipulação de cláusulas contratuais (condicionalidades) ou critérios de desempenho. Isto seria uma disfunção, pois o FMI não surgiu para orientar as estratégias de desenvolvimento (longo prazo) de tais países: para isso existe o Banco Mundial.

Conclusão e ressalvas

No Brasil, apesar da barulhenta retórica populista, felizmente não há interesse em desmoralizar ou propor a extinção do FMI. Há, sim, firme intenção de melhorar o relacionamento com a instituição, embora enfatizando a urgente necessidade de reformá-la. A percepção é de que o FMI é uma instituição indispensável, tanto para socorrer países membros em momentânea dificuldade como para garantir o bom funcionamento do sistema financeiro internacional. Entretanto, os partidos de oposição e muitas organizações não-governamentais naturalmente reverberam a crescente e compreensível percepção popular de que o Fundo precisa ser repensado, reestruturado e redimensionado. Especialmente em um ambiente globalizado, acredita-se que só assim a instituição terá condições de servir aos reais interesses da totalidade dos países membros (grande parte deles devedores) e não apenas aos interesses específicos de países desenvolvidos e

poderosos (credores).

Assim como em outros países emergentes, o governo brasileiro, amparado em sintomática pressão popular, deve agir para apressar as reformas que possibilitarão que instituições como o FMI possam tratar melhor, tanto sistemas financeiros nacionais como moedas independentes. A propósito, convém refletir sobre o que disse o professor James Tobin em palestra no Banco Mundial: *“The presumption that currency crisis are just the the fault of the victims is still all too prevalent among the statesmem of world finance and, of course, among media pundits”*. O laureado professor afirmou ainda: *“(...) Effective internationalization is not unmitigated laissez faire”* (...) *“Let us encorage them [países emergentes] to build good national financial systems, not just open their doors ever wider.”*

No passado, o governo brasileiro assinou e descumpriu várias “cartas de intenção” com o FMI. Já o atual governo parece querer cumprir, a qualquer custo, os compromissos (as metas) com a importante, porém, em alguns aspectos reconhecidamente “envelhecida” instituição. Ambas são posturas extremas. Alternativamente, um relacionamento maduro - de verdadeira parceria - entre o FMI e o Brasil pressupõe a capacidade de o governo negociar, e o Fundo aceitar, não apenas empréstimos emergenciais, mas, sobretudo, “condicionalidades” e critérios de desempenho condizentes com os legítimos objetivos de longo prazo de um país democrático, soberano e de inegável importância na comunidade internacional. O FMI e o Brasil são parceiros, ainda que uma vez ou outra possam parecer parceiros em conflito. É melhor assim, pois seria pior se fossem inimigos, mesmo que inimigos cordiais.

The Studies on International Financial Architecture published by the Friedrich-Ebert-Stiftung are a contribution to the national and international discussion on the building up of a sustainable international financial order. They represent the debate in selected threshold and developing countries.

- N° 1/1999:** **Proposals for the Reform of the International Financial Architecture: Korea's Perspectives**
Hyounghoo Zang, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), Seoul, Korea
- N° 2/1999:** **The Reorganisation of the International Financial System: The Mexican Perspective**
Luis Miguel Galindo, Faculty of Economics at the University UNAM, Mexico
- N° 3/1999:** **South African Debates on a New Global Financial Architecture**
Hein Marais, journalist and researcher, Johannesburg, South Africa
- N° 4/1999:** **Brazil's Participation in the Reorganization of International Finances**
Jose Carlos de Souza, Institute of Economics at the University of Campinas, Brazil; Marcos Antonio Macedo Cintra, Ibirapuera University, Brazil
- N° 5/1999:** **India and Global Financial Markets: Emerging Issues, Lessons and Responses**
Kavaljit Singh, Author and Coordinator of the Public Interest Research Group, Delhi, India
- N° 6/1999:** **The International Financial Architecture issues in Argentina**
Roberto Frenkel, Professor at the Buenos Aires and Palermo universities
- N° 1/2000:** **Reforming the global financial architecture: Singapore's perspectives**
Linda Low, National University of Singapore
- N° 2/2000:** **Chile's economic liberalization and control of foreign capital inflow**
Rafael Urriola, advisor of the Minister for Public Works in Santiago/Chile
- N° 3/2000:** **Credit Ratings and Emerging Economies (Conference Report)**
Brendan Murphy, freelance journalist specialised on financial and economic questions, New York, USA
- N° 4/2000:** **A New Global Financial Architecture: A Thai Perspective**
Thanong Khanthong, Business Editor of The Nation, Bangkok, Thailand
- N° 5/2000:** **International Monetary System under Changing Conditions and China's Policy Options**
Wei Jianing / Wang Tong, Department of Macro Economic Studies, Development Research Center, State Council, China
- N° 6/2000:** **Credit Ratings and Emerging Economies (IMF-Special)**
Brian Kahn, South African Reserve Bank
- N° 7/2000:** **The Role of the IMF from the Mexican Perspective (IMF-Special)**
Luis Miguel Galindo, Faculty of Economics at the University UNAM, Mexico
- N° 8/2000:** **Reform of the Global Financial Architecture and of the Role of the International Financial Institutions - The Labour Movement's Perspective (IMF-Special)**
Peter Bakvis, Director of the Washington Office of the ICFTU and the International Trade Secretariats (ITS); James Howard, Director of the Priority Group on Employment and International Labour Standards at the ICFTU
- N° 1/2001:** **The IMF and the Brazilian Economy: Partners or cordial enemies? (IMF-Special)**
Marcelo Lara Resende, Ph.D. (Yale University)

The Studies are also available on the FES-Homepage.

Impressum

Editor: Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Division for International Cooperation

Phone: +49 228 883 604
Fax: +49 228 883 600
<http://www.fes.de>
E-Mail: Ernst.Hillebrand@fes.de
© 2000 Friedrich-Ebert-Stiftung