

About

Fundo Monetário Internacional

O Fundo Monetário Internacional é uma organização de 186 países trabalhando para estimular a cooperação monetária internacional, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento econômico sustentável, e reduzir a pobreza ao redor do mundo (IMF *factsheet: about*). O objetivo deste trabalho é introduzir o leitor ao FMI, seus países-membro, seu papel na economia global e o trabalho junto às demais instituições. Além disso, duas seções adicionais (posicionamento de blocos e questões a serem abordadas pelo communiqué) podem ser encontradas ao final do anexo, com a função de auxiliar a preparação dos delegados do FMI para a Conferência de Istambul.

1. Overview: uma visão de todo

O Fundo Monetário Internacional trabalha para promover o crescimento global e a estabilidade econômica. A instituição provê recomendações de políticas e ajuda financeira para os países membros em dificuldades econômicas. Além disso, o Fundo trabalha com as nações em desenvolvimento para ajudá-las a atingir a estabilidade macroeconômica e reduzir a pobreza.

Através do monitoramento, o FMI acompanha a saúde econômica dos países membros, alertando-os quanto aos riscos no horizonte e aconselhando-os em matéria de política econômica. Ademais, o Fundo realiza empréstimos para países em dificuldades e provê assistência técnica e treinamento para ajudá-los a melhorar o gerenciamento de sua economia. Todo esse trabalho é apoiado pelas atividades de pesquisa e produção de estatísticas do FMI.

O FMI possui 186 países membros. Funciona como uma agência especializada do sistema Nações Unidas, mas possui seu próprio estatuto, estrutura de governança e finanças. Seus membros são representados por meio de um sistema de quotas baseado no tamanho relativo de cada economia. Além disso, o FMI realiza consultas periódicas com os países membros para acompanhar a evolução da vida econômica daquelas nações e ajudar na prevenção de crises.

Por fim, o Fundo colabora com outras organizações internacionais para promover o crescimento e a redução da pobreza. Podemos destacar a parceria do Fundo com o Banco Mundial, sua instituição irmã, na qual ambos compartilham suas áreas de *expertise* e dividem responsabilidades nos esforços para a promoção do desenvolvimento. Além disso, o FMI interage com outros institutos de pesquisa, a sociedade civil e a mídia diariamente.

2. Histórico: como o FMI surgiu e como seu papel foi evoluindo

Esta seção apresenta um breve histórico da instituição, desde a criação do FMI no fim da Segunda Guerra Mundial e sua evolução ao longo do tempo, bem como a evolução de seu mandato frente à transformação das condições econômicas.

Cooperação e reconstrução (1944-71).

Durante a Grande Depressão de 1930, países esforçaram-se para escorar suas economias decadentes por meio do aumento das barreiras ao comércio exterior, desvalorização de suas moedas para competir no mercado de exportação, e restrições à liberdade da população para manter reservas em moeda estrangeira. Essas medidas provaram ser autodestrutivas: o comércio mundial declinou, os níveis de emprego e padrão de vida caíram rapidamente, os quais contribuíram para a ascensão de regimes políticos totalitários e o início a Segunda Guerra Mundial.

A falha abrupta na cooperação monetária internacional da década anterior levou os fundadores do FMI, reunidos em Bretton Woods em 1944, a planejar uma instituição responsável por supervisionar o sistema de pagamentos internacional. A nova entidade global teria por mandato garantir a estabilidade das taxas de câmbio e encorajar seus países membros a eliminar as restrições cambiais que interferiam no comércio.

Os países que concordaram em participar do FMI aceitaram manter suas taxas cambiais vinculadas ao dólar, que por sua vez tinha seu valor denominado em ouro. O regime de taxas de câmbio fixas que prevaleceu entre os anos de 1945 e 1971 ficou conhecido como sistema de Bretton Woods. O sistema funcionou bem durante duas décadas e permitiu que a maioria das economias devastadas pela guerra concluísse sua reconstrução.

O fim do sistema de Bretton Woods (1972-81).

Por volta de 1960, o valor do dólar americano, fixado em ouro, encontrava-se superestimado. O aumento dos gastos domésticos em grandes programas sociais do então presidente Lyndon Johnson, somado às despesas da guerra do Vietnã, agravaram gradualmente aquela sobrevalorização. O sistema de Bretton Woods dissolveu-se entre 1968 e 1973. Em agosto de 1971, o presidente dos Estados Unidos Richard Nixon anunciou a suspensão “temporária” da conversibilidade do dólar em ouro.

Desde o fim do sistema de Bretton Woods, os membros do FMI tornaram-se livres para escolher qualquer forma de arranjo cambial que lhe conviesse (exceto o vínculo ao ouro). Muitos temiam que, após esse colapso, o período de rápido crescimento econômico houvesse chegado ao fim. Na verdade, a transição para o regime de câmbio flutuante foi relativamente tranqüila, e foi com certeza oportuna: as taxas de câmbio variáveis facilitaram o ajuste das economias à crise do petróleo, quando seu preço disparou em outubro de 1973. Os choques do petróleo ocorreram em 1973-74 e 1979, e ao FMI coube ajudar os países a lidar com as conseqüências.

Dívida e reformas dolorosas (1982-89).

Os choques do petróleo da década de 1970, os quais forçaram muitos dos países importadores a pegar emprestado de bancos comerciais, bem como os aumentos da taxa de juros nos países industriais para conter a inflação, levaram a uma crise de dívida internacional. A origem da crise remonta ao processo de 'reciclagem' de petrodólares, onde os bancos comerciais recebiam depósitos de exportadores de petróleo e emprestavam aos países importadores e países em desenvolvimento, geralmente a taxas de juros flutuantes. O aumento dos níveis internacionais de taxas de juros desencadeou uma explosão da dívida, agravada pela queda dos preços das *commodities* decorrente da recessão nas economias avançadas.

Quando a crise atingiu o México em 1982, o FMI coordenou a resposta global, chegando até a negociar diretamente com bancos comerciais. A instituição entendeu que o não pagamento das dívidas não traria benefícios a nenhuma das partes, e por isso tomou as rédeas do gerenciamento da crise para evitar uma catástrofe. Após o pânico inicial ter sido acalmado, restava aos países devedores um longo caminho de reformas estruturais dolorosas para eliminar o problema completamente.

Transição econômica, crise asiática e perdão de dívidas (1990-2004).

A queda do muro de Berlim em 1989 e a dissolução da União Soviética em 1991 permitiram ao Fundo se tornar uma instituição (quase) universal. Em três anos, o número de membros cresceu de 152 para 172 países, o crescimento mais rápido desde influxo de países africanos nos anos 1960. O FMI teve um papel central em auxiliar os países do antigo bloco soviético em seu processo de transição do planejamento central para a economia de mercado. Esse tipo de transformação nunca havia sido tentado, e algumas vezes a transição nada tinha de suave. Durante a maior parte dos anos 1990, aqueles países trabalharam de perto com o FMI, beneficiando-se de suas recomendações de política, assistência técnica e apoio financeiro. Ao fim da década, a maior parte deles havia completado a transição, de modo que alguns inclusive entraram na União Européia em 2004.

Em 1997, uma onda de crises financeiras varreu o leste asiático, atingindo a Tailândia, a Indonésia, a Coreia do Sul e outros países. Quase todos eles solicitaram ao FMI ajuda financeira e para reformar suas políticas econômicas. Não tardaram a surgir conflitos sobre como melhor lidar com a crise, e o FMI sofreu o período mais intenso de críticas em sua história. Dessa experiência, várias lições foram aprendidas. Entre elas, o Fundo passou a preocupar-se mais com as fragilidades do setor bancário e compreendeu que a liberalização financeira deve ser implementada com cautela. Além disso, a política fiscal voltou a ser considerada um instrumento viável para lidar com crises.

Por fim, a década de 1990 foi marcada pela parceria do FMI com o Banco Mundial para aliviar o peso da dívida dos países mais pobres. A iniciativa para países altamente endividados (HIPC) foi lançada em 1996, com o objetivo de garantir que nenhum país de baixa renda tivesse um fardo de dívida que não pudesse carregar. Em 2005, para

acelerar o progresso rumo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a iniciativa HIPC foi complementada pela iniciativa do perdão de dívidas multilateral (MDRI).

Globalização e crise (2005-presente).

Durante a maior parte da primeira década do século 21, o capital internacional abasteceu uma expansão econômica global que permitiu a muitos países pagar as dívidas que haviam contraído junto ao FMI e outros credores oficiais, além de acumularem reservas em moeda estrangeira.

A crise econômica internacional iniciada pelo colapso dos empréstimos hipotecários nos Estados Unidos em 2007, e seu alastramento pelo globo em 2008, foi precedida por enormes desequilíbrios nos fluxos mundiais de capital. A recente crise global revelou a fragilidade dos mercados financeiros dos países avançados, que dentro em pouco levou à pior recessão mundial desde a Grande Depressão. De repente, o FMI viu-se inundado de pedidos por acordos *stand-by* e outras formas de apoio financeiro e político.

A comunidade internacional reconheceu que os recursos do FMI eram mais importantes do que nunca, e que era provável que se esgotassem antes do fim da crise. Com amplo apoio dos países credores, a capacidade de empréstimos do Fundo triplicou para cerca de 750 bilhões de dólares. Para o uso efetivo desses fundos, o FMI revisou sua metodologia de financiamento, incluindo a criação da Linha de Crédito Flexível para países com fundamentos econômicos sólidos e um histórico de implementação de boas políticas. Outras reformas foram designadas para ajudar os países de baixa renda, permitindo ao Fundo desembolsar enormes quantidades rapidamente, baseando-se mais na necessidade presente dos países, e não em suas quotas como era no passado.

3. O trabalho do FMI e suas principais funções

O FMI promove a cooperação monetária internacional e a estabilidade das taxas de câmbio, facilita o crescimento balanceado do comércio internacional e provê recursos para ajudar os países membros em dificuldades no balanço de pagamentos, ou para auxiliar na redução da pobreza. Este é o coração do mandato do Fundo, e seu estabelecimento remonta às origens da instituição. Para desempenhá-lo, o FMI exerce três funções principais:

Monitoramento. O FMI supervisiona o sistema monetário internacional e monitora as políticas econômicas e financeiras de seus membros. A organização acompanha os acontecimentos econômicos em nível nacional, regional e global, realizando consultas regulares com os países membros e dando conselhos em política macroeconômica e financeira.

Assistência técnica. Para ajudar principalmente os países de média e baixa renda a gerenciar suas economias de forma efetiva, o FMI provê orientação prática e

treinamento em como aprimorar instituições e formular políticas macroeconômicas, financeiras e estruturais adequadas.

Assistência financeira. O FMI concede empréstimos para os países que enfrentam problemas para honrar seus pagamentos internacionais e de outra forma não poderiam encontrar financiamento suficiente e em termos arcáveis. A assistência financeira é desenhada para ajudar os países a recuperar a estabilidade macroeconômica por meio da reconstrução do seu estoque de reservas internacionais, estabilização cambial, e pagamento pelas importações – todas condições necessárias para a retomada do crescimento. O Fundo também provê empréstimos concessionais para países de baixa renda para ajudá-los a desenvolver suas economias e reduzir a pobreza.

É nossa intenção dar ênfase à função de financiamento do Fundo Monetário Internacional. Para tanto, discutiremos brevemente sobre os objetivos do financiamento, suas principais características e as linhas de crédito mais importantes.

Os empréstimos do FMI servem a três objetivos principais. Em primeiro lugar, o financiamento pode suavizar o impacto de choques diversos, ajudando o país membro a evitar medidas destrutivas como a moratória. Em seguida, os programas do Fundo contribuem para possibilitar outras fontes de financiamento, atuando como um catalisador de outros empréstimos. Isso acontece porque o programa serve como uma forma de sinalizar à comunidade financeira que o país está comprometido com a adoção de boas políticas, reforçando sua credibilidade. Por fim, os empréstimos contribuem para a prevenção de crises. A experiência é clara: a melhor maneira de lidar com crises no balanço de pagamentos é injetar capital no país em seus estágios iniciais, antes que a crise atinja a totalidade de suas proporções.

Entre as principais características do financiamento, podemos citar aquela que o diferencia de outras instituições financeiras, como o Banco Mundial: os empréstimos do Fundo são geralmente de curto ou médio prazo, visando o ajuste do balanço de pagamentos e a estabilização da economia. Já os empréstimos do Banco, por exemplo, apresentam prazos mais longos de pagamento e visam financiar grandes projetos sociais ou de infraestrutura, os quais só apresentam retornos no longo prazo. É importante ter em mente essa distinção na hora de articular a coordenação do trabalho do Fundo e do Banco, quando ambos atacam um problema sob múltiplas frentes.

Além disso, os empréstimos do Fundo Monetário Internacional estão sujeitos a condicionalidades. Estas podem tomar a forma do comprometimento do país com metas explícitas para variáveis macroeconômicas (nível das reservas internacionais, superávit primário), ou então medidas concretas a serem adotadas antes da liberação da próxima fase do empréstimo. O objetivo das condições é não apenas garantir a devolução dos fundos, mas também disciplinar o comportamento dos governos no que trata da utilização dos recursos e da solução dos problemas que ocasionaram a necessidade de financiamento. Por outro lado, o Fundo procura garantir que suas condições foquem apenas nos aspectos relevantes para o problema em questão, e que

haja identificação do governo nacional com as características do programa (*ownership*).

Segue abaixo a apresentação das linhas sob as quais o Fundo Monetário Internacional realiza seus empréstimos:

- *Acordos Stand-by*

Esta estrutura de financiamento visa promover o ajuste necessário do balanço de pagamentos. O montante é liberado de acordo com condições pré-estabelecidas no acordo, a taxas de juros não concessionais. Os empréstimos mais volumosos realizados pelo FMI foram realizados sob essa forma de crédito. Apesar de seu uso ter entrado em declínio, continua sendo popular entre os países de renda média.

- *Linha de Crédito Flexível (LCF)*

Esta modalidade de empréstimo é direcionada a países com fundamentos econômicos fortes e bons históricos de implementação de ajustes. Uma vez aprovada a elegibilidade do país a essa linha de crédito, este pode utilizar todos os recursos disponíveis pela LCF a qualquer momento, sendo desnecessária a vinculação de desembolso a condições pré-estabelecidas.

- *Linha de Acesso Estendido a Fundos*

Objetiva ajudar os países lidar com dificuldades no balanço de pagamentos relacionadas a problemas estruturais, as quais podem levar mais tempo para serem solucionadas do que desequilíbrios macroeconômicos. Seu programa inclui medidas para melhorar o funcionamento das instituições domésticas, como reformas tributárias, privatizações e desregulamentação do mercado.

- *Linha de Assistência a Emergências e Choques Exógenos*

Fornecida a países com problemas no balanço de pagamentos devido a desastres naturais ou conflitos militares. Geralmente é acessada por países de baixa renda, os quais têm poucas condições de absorver choques por conta própria.

- *Mecanismo de Integração Comercial*

Ajuda países de média e baixa renda a lidar com choques econômicos, como aumento nos preços dos alimentos e combustíveis, ou um desastre natural causador de impactos significativos nas relações comerciais com o resto do mundo.

- *Linha para a Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF)*

É o principal meio estratégico de auxílio financeiro do FMI para a redução da pobreza nos países de baixa renda. Seus objetivos principais são promover um equilíbrio sustentável do balanço de pagamentos e fomentar um crescimento igualmente sustentável, levando a melhoria dos padrões de vida e redução da pobreza. Apresenta taxas de juros concessionais e prazos de pagamento mais longos.

- *Esquemas de perdão de dívida: iniciativa HIPC e iniciativa MDR*

Alguns países de baixa renda são elegíveis para o cancelamento de suas dívidas através de duas iniciativas chave:

Países Altamente Endividados (HIPC): Iniciativa introduzida em 1996 e reforçada em 1999. Um programa onde os credores concedem perdão de dívida de forma coordenada, visando restaurar a sustentabilidade da mesma.

Iniciativa de Perdão Multilateral de Dívida: Através desta o FMI, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial, e o Fundo de Desenvolvimento Africano (FDAf) cancelam 100% de suas reivindicações de dívida de certos países, para ajudá-los a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

4. Organização e finanças: como o organismo funciona

Esta seção visa apresentar o staff e a direção do FMI, bem como a maneira como a instituição é organizada e financiada. Além disso, introduziremos o Conselho de Governadores, o Conselho Executivo e outros mecanismos de prestação de contas que governam o Fundo.

Chefia e staff de servidores civis internacionais. O FMI possui um Diretor Executivo, o qual é o chefe do staff e Presidente da Diretoria Executiva. Atualmente, o cargo é ocupado pelo francês Dominique Strauss-Khan. Os funcionários do Fundo vêm do mundo inteiro; eles são responsáveis perante o Fundo e não perante as autoridades dos países dos quais são cidadãos. Entre as atividades desenvolvidas pelo staff do FMI podemos mencionar a pesquisa econômica, administração interna, monitoramento regional e relacionamento com governos.

Quotas. Os recursos do FMI vêm principalmente do dinheiro que os países pagam como subscrição de capital quando eles se tornam membros da instituição. Os principais gastos da organização incluem o pagamento de juros ao capital investido no Fundo pelos países membros e as despesas administrativas. As quotas de cada país determinam o peso de seu voto nas decisões do Fundo, bem como os limites com que aquele pode acessar o financiamento da instituição. O número de quotas é variável ao longo do tempo, conforme os países aumentam suas contribuições voluntariamente ou a pedido do FMI; por exemplo, quando há necessidade de expansão dos fundos disponíveis para empréstimo.

A maneira com que os países estão representados é a chave para a legitimidade do Fundo como organização internacional representando os interesses de 186 países membros. O sistema de quotas é frequentemente questionado, e, portanto, passa por revisões regulares com o objetivo de realocar quotas de modo a refletir mudanças na conjuntura econômica. O objetivo do sistema de votação ponderada é refletir o peso relativo de cada país membro na economia mundial, uma vez que as decisões em matéria de economia e finanças podem afetar as economias nacionais de acordo com o seu tamanho.

Estrutura de governança e accountability. O Fundo Monetário Internacional é regido pelo *Articles of Agreement*, sua carta magna estabelecida no ato de sua fundação. De acordo com o documento, o órgão máximo de decisão no âmbito da instituição é o Conselho de Governadores, no qual estão representados todos os 186 países membros. Devido à dificuldade de reunir um grande número de ministros e banqueiros centrais com muita frequência, o Conselho de Governadores se reúne anualmente para decidir os assuntos mais importantes que envolvem o FMI e o Banco Mundial, o qual é governado pelo mesmo Conselho. As reuniões acontecem, em geral, na sede do Fundo ou do Banco em Washington, DC; porém, uma vez a cada três anos um país membro é escolhido para sediar a reunião (o país escolhido em 2009 foi, naturalmente, a Turquia).

Além disso, o Fundo é gerenciado por um Conselho de Diretores Executivos, o qual lida com os assuntos rotineiros, como a aprovação de empréstimos, e representa a organização perante a sociedade e os governos dos países membros. O FMI presta contas a múltiplas partes, incluindo seu próprio “cão-de-guarda” interno (o Escritório de Avaliações Independentes - IEO), os governos-membro, a mídia, a sociedade civil e a academia.

5. Agenda: as principais questões na pauta do FMI

Aqui procedemos a uma enumeração dos tópicos-chave atuais envolvendo os países membros e a economia global, para fins informativos apenas.

Financiamento de emergência para mercados emergentes

Os mercados emergentes enfrentam dificuldades crescentes ao redor do mundo devido ao alastramento da crise econômica mundial. Os principais impactos sobre aquelas economias incluem a queda da demanda por seus produtos de exportação, a redução do investimento produtivo e o esvaziamento do financiamento internacional privado. Um número cada vez maior de economias emergentes depara-se com uma estreita margem de manobra para políticas econômicas, de modo que se faz necessário uma iniciativa de ajuda oficial em larga escala, por parte de fontes bilaterais e multilaterais.

Desde 2008, o FMI desembolsou mais de 160 bilhões de dólares em empréstimos para diversos países afetados pela crise; entre eles, Hungria, Islândia, Letônia, Paquistão e Polônia. O Fundo anunciou empréstimos precaucionários para El Salvador e também está engajado em negociações com a Turquia.

Auxiliando países de baixa renda a combater a crise

A crise econômica global está ameaçando minar os ganhos econômicos recentes e criar uma crise humanitária nos países mais pobres do mundo. Em resposta, o FMI tem expandido o financiamento para os países de baixa renda, a fim de que possam combater o impacto da recessão global. As medidas de mitigação incluem o aumento dos recursos, duplicação dos limites de acesso, taxas de juros zero até o fim de 2011, e

novos instrumentos de empréstimos que oferecem termos mais flexíveis. A maioria dos países de baixa renda escaparam das fases iniciais da crise global, a qual começou nos setores financeiros das economias avançadas. Mas agora aqueles estão sendo atingido em cheio, principalmente por meio do declínio do comércio, devido à recessão nos países avançados, desencadeada pela crise financeira, as quais estancam a demanda por importações vindas de países de baixa renda.

Além do mais, mais de 18 bilhões de dólares de um total planejado de 250 bilhões serão alocados para as nações menos favorecidas. Esses países serão beneficiados pelo fortalecimento de suas reservas, ou pela possibilidade de sanar suas necessidades de balanço de pagamentos com os recursos.

Advogando o estímulo fiscal global

O FMI tem aconselhado também os países avançados em matéria de política econômica. Por exemplo, o Fundo vem realizando consultorias sobre como abordar os problemas nos setores financeiro e bancário, e como formular pacotes de estímulo efetivos.

Devido às restrições na efetividade da política monetária, a política fiscal deve desempenhar um papel central para sustentar a demanda. O Fundo sugeriu aos países membros que o atributo chave de um programa de estímulo fiscal é a sua capacidade de sustentar a demanda agregada por um período prolongado de tempo e ser aplicado de forma coordenada em escala internacional, de modo a minimizar vazamentos transfronteiriços.

Porém, os países também devem ter em mente a sustentabilidade fiscal no médio prazo. O custo dos pacotes de estímulo fiscal para reviver as economias derrubadas pela crise financeira internacional, combinado com as perdas de arrecadação tributária decorrentes da queda da produção e os enormes gastos com a reestruturação do setor financeiro, será de proporções épicas.

Reformando o sistema financeiro internacional

A crise econômica global motivou uma reflexão profunda acerca de como o sistema financeiro internacional é estruturado. O Fundo está auxiliando o G-20, o grupo das economias industrializadas e emergentes, com recomendações para redefinir o arcabouço de regulação internacional e governança. Em ampla medida, os esforços globais até agora estiveram focados na crise presente, mas as reformas estão progredindo com uma visão orientada ao mundo pós-crise.

Como um insumo para o processo de reforma, o FMI publicou um estudo abrangente tratando das causas da crise financeira global. O estudo vale-se das lições iniciais aprendidas com a crise e conclama por um repensamento mundial sobre como lidar com o gerenciamento de risco sistêmico.

As políticas econômicas e financeiras invariavelmente continuarão a ser atribuições dos governos nacionais, mas as mudanças em curso na arquitetura financeira global – incluindo no FMI – podem reduzir a frequência e a profundidade de crises futuras.

Mudanças adicionais poderiam também incluir a abordagem de algumas fragilidades do processo decisório no âmbito do G-20, por meio da abertura de espaço para tomada de decisão conjunta num espectro mais amplo de questões econômicas e financeiras internacionais. Nesse contexto, o FMI e seu novo papel expandido figurariam como uma peça central.

6. Posicionamento dos blocos acerca do tópico a debatido

Com o objetivo de auxiliar os delegados em sua preparação, esta seção visa fornecer um vislumbre do posicionamento dos principais blocos no que concerne a discussão sobre a metodologia de financiamento internacional. Note que a classificação das nações em grupos difere da usual, uma vez que o tópico da comissão tem menos a ver com localizações geográficas e integração comercial, e sim com o nível de desenvolvimento e o tamanho das economias nacionais. Por fim, vale lembrar que a abordagem feita aqui é excessivamente geral, e não substitui uma pesquisa mais aprofundada acerca das especificidades da política externa de cada país.

6.1. Economias industrializadas

O grupo das economias industrializadas engloba as nações que já alcançaram um grau satisfatório de desenvolvimento e possuem relativo sucesso no gerenciamento macroeconômico. Os empréstimos do FMI a esses países têm declinado com o tempo, uma vez que as nações avançadas em geral preferem obter financiamento de curto prazo junto aos mercados privados de capital. No entanto, há algumas exceções. O estouro da crise financeira em 2008, por exemplo, estancou os fluxos internacionais de crédito, de modo que alguns países desenvolvidos de menor porte viram-se com problemas para saldar seus pagamentos internacionais, tendo de recorrer ao Fundo.

Atualmente, a maior parte das economias industrializadas ainda enfrenta a recessão causada pelo estouro da bolha financeira, em especial os países europeus. Logo, os governos têm se valido do estímulo fiscal para reaquecer a atividade econômica no plano doméstico. Além disso, vários países ainda têm de lidar com o saneamento do setor financeiro, fundamental para que a recuperação da crise se dê em bases sólidas. Entre as lições da crise, experimentamos afirmar que os países aprenderam a importância do risco sistêmico nas relações financeiras internacionais, e defenderão medidas que fortaleçam a capacidade do Fundo de prevenir crises futuras.

Em geral, os países industrializados possuem um posicionamento conservador em se tratando de reformas abrangentes à metodologia de financiamento internacional. Afinal, por serem os maiores credores do Fundo, esses países têm interesse em salvaguardar os recursos investidos contra riscos e mau gerenciamento, objetivo que só pode ser alcançado com o atrelamento de condicionalidades adequadas ao financiamento. Por outro lado, os países desenvolvidos, em especial os EUA, encontram-se numa posição delicada para defender as medidas tradicionais de ajuste na formulação dos programas do Fundo, como a austeridade fiscal. Afinal, quase todos os países aumentaram os gastos públicos para combater a recessão, e seriam

incoerentes ao impor políticas ortodoxas aos demais países por meio de condicionalidades.

6.2. Mercados emergentes

O grupo das economias emergentes é definido como “as regiões do mundo que têm experimentado rápido crescimento sob condições limitadas ou parciais de industrialização”. Este bloco subdivide-se em países emergentes avançados – renda per capita médio-alta e infraestrutura de mercado desenvolvida –, e países emergentes secundários – renda per capita médio-baixa e infraestrutura doméstica menos desenvolvida. Vários países do bloco enfrentaram crises econômicas severas no passado, e conhecem bem a austeridade do ajuste estrutural. Outras características comuns são a instabilidade política, volatilidade cambial, profundas desigualdades regionais, negligência socioambiental, etc.

Nos últimos anos, os mercados emergentes têm se tornado cada vez mais atraentes e acessíveis ao portfólio de investidores estrangeiros. Dada a correlação entre crescimento econômico e retorno ao investimento, os países emergentes apresentam inúmeras vantagens: altas taxas de crescimento anual, privatizações regulares, baixa regulação do mercado – características que não necessariamente aplicam-se a todos os países dessa categoria. Porém, a recessão econômica de 2008 trouxe graves consequências para esses países que, até então, dispunham de financiamento regular por parte da comunidade internacional. A redução do volume de investimentos e a incerteza dos credores quanto ao futuro preocupa não só aos emergentes, como também às instituições financeiras internacionais, apreensivas em relação ao aumento potencial do número de países que solicitarão empréstimos.

Os países emergentes constituem aproximadamente 80% da população mundial e cerca de 20% da economia global. Tais percentagens não podem ser ignoradas. O papel dos países emergentes avançados na economia mundial tem aumentado dramaticamente; tanto que, diante da necessidade do Fundo Monetário de ampliar suas reservas durante a crise financeira de 2008, foram alguns daqueles países que lhe prestaram auxílio. Esse fato tornou os componentes do bloco mais confiantes para terem uma postura mais agressiva em suas reivindicações nas principais conferências econômicas do ano passado (2009). Algumas de suas propostas incluem a reestruturação do sistema de quotas no FMI e Banco Mundial e a mudança da moeda de reserva dessas instituições. Já a configuração da metodologia de financiamento é bem vista pelos países emergentes; no entanto, há ressalvas quanto à imposição de condicionalidades severas durante períodos de crise.

6.3. Países exportadores de petróleo

A economia política dos países exportadores de petróleo merece atenção especial por sua natureza diferenciada. Embora aquelas nações nem sempre apresentem economias desenvolvidas, uma característica marcante é o tamanho do estoque de reservas internacionais, construído ao longo dos anos a partir de volumes formidáveis de receitas de exportação de petróleo. Portanto, muitos desses países podem se dar ao luxo de serem credores significativos do FMI. Em outras palavras, os países

exportadores de petróleo, apesar de sustentarem certo tipo de discurso em outras áreas, em geral agem com precaução em assuntos financeiros, quando são seus próprios recursos que estão em jogo.

No entanto, muitos desses países possuem níveis médios de renda, tendo que arcar com diversos problemas estruturais e sociais fora do mundo da exportação de petróleo. Por exemplo, a maior parte desses países apresenta profundas desigualdades sociais e regionais, de modo que os benefícios da exploração do óleo se concentram nas mãos de poucos. Além disso, vários países enfrentam problemas de infraestrutura, como gargalos na cadeia produtiva que entram a diversificação da economia doméstica. Logo, os países deste grupo costumam ser benevolentes em se tratando de iniciativas para o desenvolvimento e a redução da pobreza.

6.4. Países de renda média

As economias de renda média se distinguem das demais por terem dado o primeiro passo no longo caminho do desenvolvimento, mas ainda restarem muitos desafios a serem superados. A maioria dos países deste grupo ainda apresenta instabilidade macroeconômica, em geral associada a conflitos políticos, gargalos na estrutura produtiva e inflação. No entanto, nos últimos anos, o mundo tem assistido a um gerenciamento econômico cada vez melhor por parte dos países em desenvolvimento.

Os países de renda média costumam ser clientes assíduos de acordos com o FMI, principalmente com o propósito de acomodar choques externos. Em geral, esses países aderem a programas de ajuste estrutural de médio prazo, com taxas de juros não concessionais, e muitas vezes lamentam a severidade das condicionalidades. Porém, a crise financeira de 2008 desencadeou um surto de pedidos de auxílio financeiro por parte do mundo em desenvolvimento, devido à desaceleração econômica nos países avançados e ao declínio do comércio internacional. Tanto que, em meados de 2009, o FMI precisou de uma nova injeção de fundos para dar conta da demanda por novos empréstimos. Os países em desenvolvimento, que nada puderam fazer para evitar o contágio da recessão global, acusam as nações avançadas pela irresponsabilidade dos atores no setor financeiro e pelas consequências negativas que os últimos geraram para o resto do mundo.

Os países de renda média reivindicam a soberania na formulação dos programas, embora as autoridades tenham consciência de que ajustes nunca vêm sem dor. Apesar de muitos países em desenvolvimento tenham aprendido lições com crises passadas, em especial os países asiáticos, vários ainda acreditam que há espaço para melhorar a habilidade do FMI para prevenir crises.

6.5. Países de baixa renda

As economias menos desenvolvidas são aquelas desprovidas de bases econômicas sólidas. A população desses países apresenta, em geral, baixos padrões de vida e, muitas vezes, o baixo nível de satisfação das necessidades básicas é evidente. A economia global observou um intenso fluxo financeiro dos países ricos para os países pobres na última década, até a crise de 2008. Esse fenômeno apresentou resultados

significativos para o desenvolvimento, em especial dos países africanos, por menores que fossem os investimentos realizados. Porém a dependência daquelas nações em relação ao financiamento externo revelou a fragilidade das economias diante de choques econômicos exógenos, e a impossibilidade de autossustentação do tênue crescimento experimentado recentemente pelos países menos desenvolvidos.

O impacto da recessão econômica de 2008 sobre os países de baixa renda foi incomensurável. A recente escalada dos preços de alimentos e combustíveis, somada à instabilidade financeira dos últimos dois anos, são motivos suficientes para que estes países tenham que começar praticamente “do zero” no caminho para o crescimento. A reestruturação econômica dos países de baixa renda deve acontecer de modo a garantir que seu desenvolvimento seja mais resistente a crises econômicas, e mais inclusivo com relação a melhoras na qualidade de vida da população. Por exemplo, cortes nas áreas de saúde e educação não deveriam ser efetuados, mesmo diante da recessão econômica.

As garantias de financiamento são importantíssimas para os países menos desenvolvidos. Linhas de crédito de longo prazo, bem como a redução da burocracia para o acesso aos fundos das instituições financeiras internacionais são pontos defendidos por esses países. Também é importante salientar a importância dos programas sociais desenvolvidos por ONGs e instituições humanitárias internacionais. A falta de recursos governamentais para suprir necessidades básicas (alimentação, saneamento, saúde pública, educação, entre outras) faz com que o Estado desenvolva poucos ou nenhum projeto social, tornando a ajuda externa indispensável para que a população tenha condições mínimas de sobrevivência.

7. Questões que um comunicado deve abordar

Tendo em vista facilitar a elaboração de propostas para o documento final do Conselho de Governadores do FMI e do Banco Mundial, elaboramos algumas questões para guiar a reflexão e melhor estruturar as idéias acerca da reforma da metodologia de financiamento, no que concerne o Fundo Monetário Internacional. Elas são as seguintes:

- Quais são os impactos dos programas de ajuste sobre os países que buscam ajuda financeira junto ao FMI? Ou seja, de que forma as medidas concretas recomendadas (privatizações, aumento da transparência, liberalização, etc.) contribuem para a solução dos problemas que levaram o país a solicitar o empréstimo em primeiro lugar? Qual é a avaliação daqueles impactos?
- Qual é a relevância do *ownership* para o sucesso dos programas do Fundo Monetário Internacional? Como garantir que as condicionalidades atendam aos critérios de respeito à soberania nacional dos países sob ajuste?

- Qual o escopo da separação de tarefas e especialidades entre o Fundo Monetário e o Banco Mundial? Em que aspectos deve-se estreitar a parceria existente no trabalho dos dois órgãos?
- Em que sentido a iniciativa de dinamização (*streamlining*) das condicionalidades contribui para a atenuação do conflito entre os programas do Fundo e as estratégias nacionais de estabilidade econômica?
- Quais são as vantagens das condicionalidades *ex ante* nos programas do FMI para a prevenção de crises? Como a pré-seleção dos países fornece os incentivos para a consecução de boas políticas? Deve haver uma adequação das economias nacionais a códigos de conduta em política macroeconômica, ou isso representa uma interferência na soberania?
- Deve haver condicionalidades especiais para países de baixa renda? Em que sentido as diretrizes da metodologia de financiamento devem ser diferentes para aqueles países? Qual a importância dessa discussão para considerações sobre o desenvolvimento e a superação da pobreza?
- Num sentido mais geral, qual a relação da configuração da metodologia de financiamento com os esforços de prevenção e resolução de crises? Quais devem ser as considerações de curto e longo prazo para o sucesso duradouro das estratégias de estabilização econômica?
- Quais são os desafios impostos pela crise financeira de 2008 sobre a metodologia de financiamento internacional? Em que sentido ela deve ser reformada para adequar-se aos novos desafios?

As questões acima não necessariamente exaurem o espectro de temas que podem surgir ao longo dos debates, mas funcionam bem como um ponto de partida. Lembre-se de que o objetivo do trabalho que desenvolveremos é chegar a propostas práticas de solução para os problemas apresentados, e não apenas abstratas.