

# **METODOLOGIA DE FINANCIAMENTO INTERNACIONAL E ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE ESTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

por Rodrigo Andrade, Lorryne Porciuncula, João Sigora,  
Bruno Rezende, Patrícia Rodrigues e Joyce Boreli

## **1. Introdução**

A **crise financeira internacional**, que teve início em 2008, teve conseqüências que continuarão a ser sentidas em um horizonte ainda indefinido. A desaceleração da atividade econômica em nível mundial representou milhões de empregos perdidos e a degradação das condições de vida, em especial nas regiões mais pobres do mundo. Por outro lado, a crise pode ser uma oportunidade de reflexão e aprendizado, de repensar os rumos do sistema econômico mundial.

A motivação para este artigo surgiu da discussão sobre as condicionalidades associadas ao financiamento do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Até que ponto sua existência e atual configuração beneficiam os países tomadores de empréstimos e garantem o cumprimento do papel das instituições financeiras? Acreditamos que o momento atual seja ideal para pensarmos de que forma a metodologia de financiamento internacional poderia ser conciliada com as estratégias nacionais de estabilização econômica e desenvolvimento.

A segunda seção deste artigo descreve a metodologia de financiamento internacional. Apresentamos a lógica por trás de seu funcionamento e os principais aspectos a serem considerados para o alcance dos objetivos desse financiamento – quais sejam, a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento.

Em seguida, realizamos um apanhado histórico dos principais eventos envolvendo a metodologia de financiamento. Tal resumo destaca a evolução desse conjunto de regras, a qual está intimamente relacionada com a evolução dos programas de ajuste e do próprio mandato do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. A história dos diferentes tipos de crise reflete as diferentes necessidades enfrentadas pelos países para sua recuperação, bem como o processo de adaptação e aprendizado do Fundo e do Banco para cumprir seu papel.

As principais controvérsias envolvendo a metodologia de financiamento são enumeradas na quarta seção. Algumas dessas críticas já se converteram em mudanças na maneira com que o FMI e o Banco Mundial se relacionam com os países membros. O principal aspecto abordado é o conflito surgido entre a metodologia de financiamento da forma como é conduzida e as agendas nacionais de desenvolvimento e estabilidade macroeconômica.

Na quinta seção, iniciaremos uma reflexão sobre o que realmente se quer dizer quando se fala em objetivos do financiamento. O que está em jogo, que variáveis são afetadas pela maneira como a metodologia de financiamento atua? Apresenta-se um conceito amplo de desenvolvimento e suas várias dimensões, bem como as dificuldades enfrentadas pelos países para atingi-lo.

Por último, enunciaremos algumas das propostas de reforma na metodologia de financiamento internacional, bem como as perspectivas para o futuro. O objetivo daquelas é aperfeiçoar a capacidade do Fundo e do Banco de cumprir seu mandato, reduzindo, simultaneamente, o nível de conflito surgido entre as estratégias nacionais e os programas das **instituições financeiras internacionais**. Ademais, discutimos os principais impactos da crise econômica mundial, especialmente sobre os países menos desenvolvidos, e a importância do auxílio financeiro para mitigá-los. Defendemos que a atuação do FMI e do Banco Mundial frente a esses novos desafios assume papel central para o sucesso da recuperação e retomada do crescimento mundial. No entanto, a questão que permanece é: recuperação em direção a quê? O verdadeiro sucesso só poderá ser obtido se a nova configuração das relações econômicas e das instituições financeiras internacionais trazer resultados significativos para o desenvolvimento das nações e a superação da pobreza.

## 2. O financiamento internacional e as condicionalidades: conceitos fundamentais

### 2.1 *De onde vem a necessidade de financiamento*

Dizemos que um país participa do mercado internacional de bens e serviços quando indivíduos, empresas e governo realizam trocas com o exterior, de acordo com a estrutura de produção interna e a capacidade de importação, bem como a disponibilidade de compradores e vendedores internacionais. Além disso, os países interagem com os demais por meio das transações financeiras, e aí podemos citar as compras e vendas de ações, tomada e concessão de empréstimos comerciais e investimentos internacionais. Assim, a manutenção do equilíbrio no **balanço de pagamentos** é um desafio constante para os gestores públicos no campo da economia política internacional.

Desequilíbrios no balanço de pagamentos são uma das razões mais comuns que levam os países a buscar financiamento externo. Tal situação pode advir, por exemplo, de um déficit prolongado nas transações correntes, ou seja, quando o país importa mais do que exporta cronicamente. Para pagar pela importação de produtos e pelos juros e parcelas de amortização de dívidas contraídas no passado, por exemplo, é necessário que o país possua ou consiga recursos monetários, geralmente denominados em moeda estrangeira. Esse dinheiro pode ter duas origens: o ingresso de capitais no país, advindos das receitas de exportação, por exemplo, ou de suas **reservas** internacionais. Assim, quando realiza transações comerciais e financeiras com os demais, um país pode gastar mais do que recebe, desde que possua reservas para isso. Contudo, devido à finitude das reservas, não é possível viver além dos próprios meios para sempre. Quando se esgotam, a única alternativa restante para o país saldar seus pagamentos com o exterior é a contração de empréstimos.

A economia mundial enfrenta, continuamente, momentos de expansão e contração das atividades produtivas, comerciais e financeiras. A situação política dos países, os fenômenos da natureza, o ritmo de progresso tecnológico e os avanços e retrocessos das negociações multilaterais, dentre outros fatores, contribuem para isso. Ademais, a maior integração global tornou as economias nacionais mais suscetíveis a **choques externos**, como a recente crise econômica. O ajuste a circunstâncias imprevistas muitas vezes está além da capacidade do país no curto prazo, o que às vezes acaba por levá-lo à

necessidade de auxílio financeiro internacional. Tal auxílio faz-se primordial para que a economia do país possa se adequar à nova conjuntura econômica, de modo a recuperar o equilíbrio macroeconômico e voltar a crescer.

Quando em situação financeira difícil – seja por um desequilíbrio interno ou devido a choques exógenos – e sem mais reservas, os países recorrem aos empréstimos internacionais para saldar seus pagamentos no presente e evitar o agravamento da situação. Esses empréstimos podem vir de três fontes: do setor privado, de governos nacionais (por meio de ajudas oficiais<sup>1</sup>) ou das instituições financeiras internacionais. O crédito internacional privado, em geral, tem um único objetivo: maximizar os lucros esperados, minimizando riscos e prejuízos, preocupando-se principalmente com o pagamento da dívida. Já as instituições financeiras internacionais (especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial) possuem objetivos adicionais, estabelecidos em seus mandatos, como a prevenção de dificuldades financeiras futuras nos países membros, a promoção de um ambiente favorável ao **crecimento** e ao comércio internacional, o **desenvolvimento** em bases sustentadas, e a manutenção da estabilidade na economia mundial.

## 2.2 *Como se dá o financiamento internacional: as condicionalidades*

O financiamento internacional junto às instituições financeiras tem um caráter diferente daquele feito em instituições privadas, como visto acima, uma vez que aquelas têm por objetivo assegurar o bom funcionamento do **sistema financeiro** internacional (no caso do Fundo Monetário) e a luta contra a pobreza e promoção do desenvolvimento (no caso do Banco Mundial). Com o fim de alcançar tais objetivos, essas instituições exigem dos países membros a adoção de medidas específicas. As cláusulas dos acordos do FMI e do Banco Mundial que impõem esse tipo de contrapartida são comumente conhecidas por **condicionalidades**. Contudo, não se pode descartar o caráter veementemente político dessas organizações e aos meios que elas se utilizam para alcançar seus objetivos. Críticas com respeito à atuação das instituições financeiras internacionais serão abordadas em mais detalhes posteriormente.

Portanto, as condicionalidades se referem a medidas a serem adotadas como pré-requisitos para a contração de empréstimos ou para o desembolso de novas parcelas de um programa já iniciado. Tanto no FMI quanto no Banco Mundial, as condicionalidades são empregadas como vinculações explícitas da liberação dos recursos à adoção de medidas específicas.

Ao tomar dinheiro emprestado com o FMI, o governo de um país membro concorda em ajustar suas políticas econômicas de modo a tentar superar aqueles problemas que o levaram a procurar ajuda financeira em primeiro lugar<sup>2</sup>. Essas condições, por outro lado, funcionam como garantia de que o país será capaz de pagar pelo dinheiro que lhe foi emprestado. Dessa forma, além de ajudar os países sob ajuste a

---

<sup>1</sup> Os programas de assistência oficial ao desenvolvimento (em inglês, *Official Development Assistance*) são fluxos de financiamento administrados com a promoção do desenvolvimento e bem-estar dos países em desenvolvimento como principal objetivo. Compreendem contribuições de agências doadoras governamentais, em todos os níveis, para países em desenvolvimento e para instituições multilaterais (OECD, *Glossary of Statistical Terms*, disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>).

<sup>2</sup> Em março de 2009, o FMI lançou o que foi chamado de Linha de Crédito Flexível, que passou a permitir a concessão de empréstimos sem a imposição de condicionalidades, desde que o país em questão atenda a critérios determinados.

solucionar seus problemas no balanço de pagamentos, sem com isso colocar em risco a prosperidade nacional e internacional, as condicionalidades também contribuem para salvaguardar os recursos do Fundo. Logo, as condicionalidades são formuladas para garantir que a economia do país esteja suficientemente saudável para pagar a dívida (FMI, 2009c).

As condicionalidades envolvem o monitoramento da implantação dos programas previstos quando da concessão do empréstimo. A natureza dos programas e das condicionalidades estabelecidas pelo Fundo varia caso a caso, de acordo com as singularidades do país e da situação. Mas, em todos os casos, o intuito principal reside na recuperação do balanço de pagamentos e na estabilidade macroeconômica, enquanto se prepara o campo para um crescimento econômico sustentado (FMI, 2009c).

Por sua vez, as condições incluídas nos acordos de empréstimos do Banco Mundial envolvem, além da manutenção da estrutura macroeconômica do país, a realização de um programa de ajuste amplo (envolvendo ações políticas e institucionais). Tal programa deve, desse modo, estar de acordo com as designações do Banco e contribuir a consecução de objetivos específicos de desenvolvimento. Enquanto os empréstimos concedidos pelo FMI têm por objetivo assegurar o bom funcionamento do sistema financeiro internacional, a principal atuação do Banco reside no financiamento concedido a países em desenvolvimento com o objetivo de luta contra a pobreza.

Além do respeito à estrutura de quotizações definidas para cada um dos países membros, outros fatores devem ser observados no que se refere à concessão de empréstimos pelo grupo Banco Mundial. O acesso aos fundos dessa organização requer que o país tenha seu próprio programa de desenvolvimento, determinando suas estratégias e prioridades, e atenda a determinados requisitos específicos para o tipo de país em questão. Para os países que tomam empréstimo junto ao BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento), é necessário que sejam considerados confiáveis para a concessão de empréstimos. Já para os países de baixa renda, os recursos estão disponíveis por meio da AID (*Associação Internacional de Desenvolvimento*), que considera população, renda *per capita*, critérios de qualidade das instituições<sup>3</sup>, práticas de governo, histórico do país junto à organização, análises de pobreza e impacto social, considerações ambientais, entre outros (Banco Mundial, 2005).

Um exemplo de condicionalidade adotada com relação ao Brasil deu-se no final da década de 1990, após as crises da Ásia e da Rússia<sup>4</sup>. Devido ao efeito de **contágio** da crise em outros mercados emergentes, o Brasil experimentou uma massiva **fuga de capitais**, marcada pela dramática redução das reservas brasileiras. No período anterior à crise russa, o **Banco Central** registrava um patamar de cerca de 72 bilhões de dólares em reservas; este valor saltou para menos de 40 bilhões em novembro de 1998. O pacote de ajuda ao país foi anunciado oficialmente em 13 de novembro de 1998, no valor de 9 bilhões de dólares advindos do BIRD e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Além disso, “o Brasil se habilitou a receber cerca de 20 bilhões de

---

<sup>3</sup> Como a classificação da CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*, em português, Avaliação Institucional e de Políticas por País).

<sup>4</sup> Sobre esse assunto, v. seção 3.

dólares no espaço de três meses a partir de novembro de 1998 e até 32 bilhões no prazo de um ano, do FMI e de membros do [Banco de Compensações Internacionais]” (Almeida, 2003). Como condição imposta aos empréstimos realizados ao país, estabeleceu-se o comprometimento com a manutenção de uma forte disciplina monetária, preservando-se o **regime de câmbio** relativamente fixo até então adotado no país<sup>5</sup>. A recuperação da economia brasileira foi rápida e bem-sucedida, permitindo que o Banco Central viesse a anunciar, em abril de 2000, a queda dos juros e o pagamento antecipado de 10 bilhões de dólares dos montantes sacados no pacote de 1998<sup>6</sup>.

### 2.3 *Os propósitos das condicionalidades*

Os financiamentos do FMI têm como propósito, segundo a própria instituição, permitir aos países alcançar certa estabilidade no balanço de pagamentos no médio prazo, bem como uma taxa de crescimento aceitável e sustentado, sem efeitos negativos para os países e seus vizinhos (FMI, 2001a). Para diminuir a vulnerabilidade dos países a choques adversos, combinam-se políticas macroeconômicas (tais como **políticas monetária**, cambial, comercial e **fiscal**) e reformas estruturais nas economias dos países. As condicionalidades estabelecem, assim, salvaguardas adequadas ao uso temporário dos recursos do Fundo (FMI, 2009a).

De forma geral, a concessão de empréstimos envolve problemas de **agente-principal**, como o **perigo moral** e a **assimetria de informação**, os quais justificam a inclusão de condicionalidades nos contratos. Tais conceitos referem-se ao fato de que as instituições credoras não têm total controle e conhecimento sobre as ações dos países devedores, embora cobrem relatórios periódicos e acompanhem de perto a aplicação do dinheiro emprestado. Em todo caso, a instituição incorre no risco de os recursos serem mal empregados, ou utilizados para outros fins sem o devido conhecimento da organização financiadora, o que pode minar os intuítos do empréstimo concedido. Isso pode, por sua vez, levar ao fracasso das tentativas de **estabilização macroeconômica** do país (bem como ao calote dos recursos tomados).

A concessão de empréstimos sob condicionalidades tem, ao mesmo tempo, duas faces: por um lado, permite ao Fundo interromper o financiamento a partir do momento em que o país deixar de seguir os parâmetros previamente estabelecidos; por outro, garante ao país devedor a continuidade do acesso aos recursos do Fundo, desde que sejam observadas as condições acordadas com a instituição. Os propósitos das condicionalidades configuram-se, dessa maneira, como um mecanismo que visa contribuir para reunir uma combinação de financiamento e políticas como intuito de solucionar dificuldades econômicas (FMI, 2001a).

A lógica de funcionamento das condicionalidades passa pela noção de que as reformas e a adoção de políticas prudentes diminuem da vulnerabilidade a crises futuras, configurando um cenário favorável ao desenvolvimento econômico. Porém, para que as condicionalidades surtam o efeito desejado, é necessário que, de acordo com os parâmetros adotados pelo Fundo, as autoridades dos países sujeitos a elas compartilhem dos objetivos amplos dessas reformas, e as vejam como um passo essencial à melhoria da situação econômica do país.

---

<sup>5</sup> Esse regime seria substituído, em janeiro de 1999, por um regime de câmbio flutuante, vigente até hoje.

<sup>6</sup> Em 2001, fatores como o desabastecimento energético, a crise argentina e os ataques terroristas de 11 de Setembro levaram o Brasil a sacar outros 2 bilhões de dólares, advindos da linha de crédito ainda disponível do FMI.

Por meio de consultas formais e informais, o FMI encoraja os membros a adotar medidas preventivas à emergência de dificuldades no balanço de pagamentos ou mesmo que atuem em um estágio inicial do desenvolvimento de tais dificuldades. As condicionalidades podem ser aplicadas a indicadores de política econômica (condicionalidades baseadas em instrumentos) e/ou a indicadores de objetivos de desempenho econômico (condicionalidades baseadas em resultados), sendo que a segunda opção dá aos países mais liberdade de ação no emprego de suas próprias escolhas políticas para alcançar as metas e objetivos propostos. Além disso, observa-se uma tendência à adoção mais freqüente do segundo tipo de condicionalidades (FMI, 2002c).

As condicionalidades devem refletir a capacidade de implementação e as circunstâncias particulares de cada país. Há muito o Fundo vem reconhecendo que as causas das dificuldades no balanço de pagamentos diferem de um país para o outro e que o financiamento, os ajustes de políticas e o tempo requerido para sua correção refletem tais diferenças circunstanciais (FMI, 2002c). O FMI é inteiramente responsável pelo estabelecimento e monitoramento das condições relacionadas ao uso de seus recursos. Entretanto, ao estabelecer e monitorar condições baseadas em variáveis que não estão em suas áreas principais de responsabilidade, o Fundo pode solicitar conselhos de outras instituições multilaterais, particularmente o Banco Mundial.

Hoje, no âmbito do Banco Mundial, a questão das condicionalidades não implica coerção explícita quanto à implantação de reformas, e também não prescreve o conteúdo das políticas a serem empregadas. Da mesma forma, a própria organização reconhece a importância da independência dos países nessas questões para a efetividade do desenvolvimento (Banco Mundial, 2005).

Segundo o Banco, princípios que devem guiar a questão das condicionalidades na organização incluem: a independência (*ownership*) dos países na formulação do conteúdo das políticas econômicas; a harmonização entre as práticas do governo e outros parceiros financeiros, em uma estrutura de prestação de contas coordenada; a customização das modalidades do apoio do Banco às circunstâncias do país; e a transparência e previsibilidade dos dados e do apoio financeiro (Banco Mundial, 2005).

Dessa maneira, pode-se dizer que os propósitos das condicionalidades, em se tratando do Banco Mundial, referem-se a recomendações de política econômica que visam à superação da condição de subdesenvolvimento e à diminuição da pobreza no país. Tais recomendações incluem reformas sociais, institucionais e administrativas que permitam ao país alcançar tais objetivos. Como exemplos de reformas pode-se citar a liberalização comercial, com vistas a aumentar a competitividade das indústrias do país, o aumento da eficiência na administração da justiça, dentre outros.

#### *2.4 Como funcionam as condicionalidades*

O FMI advoga o crescimento econômico como um objetivo de suas políticas, reconhecendo que o crescimento em uma base sustentável requer o fortalecimento da estrutura produtiva na economia, e isso se consegue por meio de reformas estruturais (FMI, 2001a). Nos últimos anos, os programas apoiados pelo Fundo têm considerado a importância, no âmbito das condicionalidades, de medidas relacionadas à governança nos países tomadores de empréstimos. Tais medidas envolvem, sobretudo, melhorias na gestão das finanças públicas (como, por exemplo, o tesouro nacional, o banco central e

as empresas estatais) e, de uma maneira mais geral, a manutenção de um ambiente econômico próspero e estável (FMI, 2002b).

As reformas estruturais praticadas nos programas financiados pelo FMI podem ser divididas em dois grandes grupos, não necessariamente opostos, que podem ser utilizados conjuntamente. O primeiro grupo cobre as políticas projetadas para alcançar a estabilização macroeconômica, por meio de medidas referentes à estrutura fiscal, ajustes nos gastos públicos no sentido da consecução de superávits primários, ajustes na política monetária e reformas no sistema cambial. Por outro lado, o segundo grupo se refere a políticas com o objetivo de melhoramentos da estrutura econômica do país, para a promoção do crescimento e aumento da capacidade de absorver de choques externos. Essas reformas podem incluir, dentre outras, a liberalização comercial, políticas de preços (nos setores energético e agrícola, por exemplo) e mudanças institucionais e regulatórias nos setores financeiro, corporativo e de mercado de trabalho (FMI, 2001b).

A questão da privatização de empresas estatais é uma das mais polêmicas, principalmente quando atrelada a discussões de cunho nacionalista. Como argumento central a favor desse mecanismo, defende-se que as privatizações visam alcançar ganhos de produtividade por meio da eliminação de subsídios fiscais que distorcem incentivos. Combinado a elas, defende-se um pacote de reformas nos aparatos institucional, legal e regulatório de modo a permitir a existência das condições ao florescimento do setor privado nesse mercado, evitando assim imperfeições como **monopólios**. Os defensores das privatizações as consideram não apenas um alívio nas contas públicas, mas também como pavimento de um ambiente propício à inovação, redução de custos e ao crescimento econômico. Deve-se, entretanto, mencionar também aspectos comumente levantados contra as privatizações. Por exemplo, alguns têm como indesejável a transferência da administração de determinados setores ao capital privado (tais como as indústrias siderúrgica e de produção energética), por serem considerados setores estratégicos para a nação. Além disso, a subavaliação do preço na venda de algumas estatais e o fato de algumas estatais já serem lucrativas (como nos casos brasileiros da Petrobrás e do Banco do Brasil) também são motivos de preocupação.

Diante de uma ampla gama de reformas estruturais passíveis de serem aplicadas, levanta-se uma questão importante no que tange a real capacidade de implantação e priorização das reformas a serem empreendidas. A seleção das reformas estruturais é uma tarefa difícil, que não segue receitas prontas e deve ser cuidadosamente analisada em cada caso. O que pode ser extremamente relevante para determinada situação pode não sê-lo para outra. O que está em jogo, nessa etapa, é a capacidade do país em honrar os compromissos acordados com o Fundo e alcançar a estabilidade macroeconômica.

As condicionalidades estruturais dos programas de financiamento do FMI costumavam ser limitadas à liberalização cambial, comercial e de preços. Além disso, somando esforços para se controlar a **inflação**, os bancos centrais e os bancos comerciais deveriam ter suas funções separadas. Da mesma maneira, a provisão de recursos ao orçamento advindos de empresas públicas deveria cessar. Nos programas de financiamento de segunda geração, que se seguiram a essa fase inicial de liberalização e estabilização, a separação das atividades dos setores público e privado moveu-se para o centro da questão. Nesse sentido, as condicionalidades estruturais passaram a estar mais focadas em áreas como privatização, fortalecimento das finanças públicas e reforma do setor financeiro (FMI, 2001b).

Algumas das principais ferramentas utilizadas no monitoramento desses programas no âmbito do FMI são: ações prévias, critérios de desempenho quantitativo, parâmetros estruturais e revisões do programa.

- As ações prévias são medidas tomadas por um país antes mesmo da aprovação do financiamento por parte do FMI, **signalizando** que o programa possui os instrumentos necessários para o sucesso (embora, evidentemente, isso possa vir a não ocorrer de fato);
- Os critérios de desempenho quantitativo referem-se a variáveis de política macroeconômica, tais como as situações monetária, fiscal e creditícia, as reservas internacionais e os empréstimos externos, e condicionam a concessão do empréstimo ao respeito de determinados limites para essas variáveis;
- Os parâmetros estruturais, por sua vez, são medidas empregadas para alcançar os objetivos do programa, tais como a melhoria do sistema de controle financeiro do Estado, das operações do setor financeiro etc.;
- As revisões de programa fornecem informações aos executivos do Fundo acerca do andamento do programa e de suas eventuais necessidades de modificações para que sejam alcançados os objetivos propostos (FMI, 2009c).

Com relação às condicionalidades aplicadas pelo Banco Mundial, suas principais modalidades incluem: ações prévias, condições para liberação de tranches<sup>7</sup>, requisitos (*triggers*) e parâmetros estruturais (*benchmarks*).

- As ações prévias são as condições necessárias para a aprovação do programa de financiamento em empréstimos de tranche única;
- As condições para liberação de tranches são aquelas que devem ser satisfeitas antes de uma tranche ser disponibilizada em uma operação em que o empréstimo é distribuído em diversas tranches;
- Os requisitos (*triggers*) consistem em uma série de ações prévias esperadas para operações futuras que são críticas para se alcançar e sustentar os resultados de médio prazo do programa de financiamento;
- Os parâmetros estruturais descrevem os conteúdos e resultados do programa governamental nas áreas monitoradas pelo Banco (Banco Mundial, 2005).

Ao longo da última década, as condicionalidades do Banco Mundial mudaram de rumo, passando de ajustes econômicos de curto prazo para mudanças institucionais complexas de médio prazo, tais como reformas sociais e na administração pública. Em áreas particularmente sensíveis, tais como privatizações e liberalização comercial, as condicionalidades recuaram, focando agora em questões institucionais de longo prazo. Da mesma maneira, as condicionalidades conjuntas do Banco e do FMI têm declinado, havendo ambas as instituições se concentrado em suas áreas mais restritas de atuação.

---

<sup>7</sup> *Tranches* referem-se a diferentes linhas de financiamento dentro de um mesmo projeto de concessão de crédito, abarcando diferentes financiadores, margens e prazos de vencimento.

### 3. Histórico das condicionalidades

A ideia de impor condições em uma relação a fim de se receber algo em troca é muito mais antiga que o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Essa via de mão dupla está presente em diversas situações, desde a vida cotidiana até as transações político-econômicas mais complexas, e em diversas épocas da história. Um exemplo pode ser dado: durante o período da colonização, embora Portugal detivesse o monopólio do comércio com o Brasil, o país fez diversas concessões no episódio da abertura dos portos, devido a exigências feitas pela Inglaterra sob a forma de condicionalidades. A continuidade da proteção militar e política prestada aos portugueses, frente ao império de Napoleão Bonaparte, estava sujeita a essas condições (Guimarães, 2008). Outro exemplo mais atual de condicionalidade política é aquela imposta aos países que requerem entrada na União Européia. Estes devem promover uma série de reformas estruturais para se adequarem aos critérios de elegibilidade para o ingresso no bloco.

O uso de condicionalidades é adotado na maior parte dos programas de concessão de crédito, como o caso de bancos comerciais e agências de fomento. Por exemplo, o financiamento a projetos de investimento funciona, em geral, não com o desembolso imediato dos recursos na íntegra, mas em prestações cuja liberação está condicionada a critérios de desempenho (e.g. lucratividade) do projeto. No entanto, ainda são as condicionalidades aplicadas pelo FMI e Banco Mundial que figuram no centro dos debates, pela importância que têm no relacionamento entre as instituições e seus membros. Nesta seção, pretendemos mostrar a evolução das condicionalidades do FMI e do Banco Mundial, a qual está intimamente ligada à evolução dos mandatos dessas instituições, desde a sua criação até a década de 2000.

#### 3.1 *Da criação do Sistema Bretton Woods aos anos 1960*

Em julho de 1944, representantes de quarenta e quatro países se reuniram em Bretton Woods, New Hampshire – EUA para criar uma nova ordem monetária internacional para o período pós-guerra. Nesta conferência, foram fundados o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a fim de constituir o sistema de Bretton Woods. Este consistia em um conjunto de regras e práticas acordadas entre os países para regular as transações monetárias internacionais e promover a liberalização dos **fluxos** comerciais. O regime de **taxas de câmbio** fixas<sup>8</sup> figurava no coração do sistema, pois conferia plena conversibilidade a todas as moedas nacionais e, portanto, um extraordinário grau de estabilidade à ordem econômica internacional. Nesse contexto, a função do Fundo Monetário era cobrir desequilíbrios temporários nos balanços de pagamentos dos países membros por meio de empréstimos de curto prazo, provendo **liquidez** ao sistema.

O BIRD, por sua vez, detinha a missão de financiar a reconstrução dos países europeus devastados pela segunda guerra mundial. Além dos recursos do Banco, a promoção do plano Marshall pelo governo americano foi fundamental para a recuperação da autonomia econômica dos países capitalistas da Europa. Nesse propósito, as duas iniciativas foram muito bem sucedidas: ao final da década de 50, os países europeus ocidentais já experimentavam um padrão de vida semelhante àquele

---

<sup>8</sup> Padrão ouro-dólar, onde o dólar era fixado a uma razão de 35 dólares por onça de ouro. Todas as demais moedas, por sua vez, eram fixas em relação ao dólar.

anterior à guerra, bem como taxas de crescimento acima da média. Já o desenvolvimento dos demais estados-membros do BIRD, como a massa de países periféricos e recém independentes, era um objetivo secundário àquela época. Os fluxos financeiros para os países do “terceiro mundo” concentravam-se sob a forma de **assistência oficial ao desenvolvimento** (ODA), a qual estava fortemente ligada ao estabelecimento de zonas de influência estratégica. A partir dos anos 1950, as duas superpotências mundiais na guerra fria – EUA e URSS – fizeram dos programas de ODA um poderoso instrumento político e de segurança nacional<sup>9</sup>.

Durante a vigência do sistema de Bretton Woods, tanto o FMI quanto o Banco Mundial (como o BIRD ficou conhecido) aprovavam empréstimos a **taxas de juros** de mercado (não-concessionais) ou em termos mais generosos (**taxas concessionais**). A justificativa para este último tipo reside no efeito indireto que a resolução de crises de liquidez tem sobre as demais nações. Ao contribuir para a manutenção da saúde do sistema, a atuação do Fundo e do Banco configurava uma modalidade de **bem público global**. No todo, o papel então restrito das instituições de Bretton Woods foi sendo ampliado, de modo que países mais pobres começaram, aos poucos, a serem incluídos nos programas de auxílio financeiro com o objetivo de acelerar o seu desenvolvimento.

No início dos 1960, os países industrializados da Europa e o Japão avançavam vigorosamente em sua recuperação. A partir de então, as nações desenvolvidas passaram a se envolver mais ativamente em programas multilaterais de assistência, voltados principalmente às suas ex-colônias. Sob a influência do Banco Mundial, houve um gradual aumento dos fluxos financeiros para países em desenvolvimento, muitos dos quais acordados sob condições concessionais de empréstimo. Além disso, com o passar da década, pressões crescentes sobre o regime de câmbio fixo levaram o FMI a ampliar seu escopo de atuação original, de modo a manter a estabilidade do sistema. Conforme veremos a seguir, não foi o bastante, pois o sistema entrou em colapso no início da década seguinte.

### *3.2 A década de 1970: a queda do Sistema de Bretton Woods*

A década de 1970 foi marcada por fluxos financeiros diferentes daqueles que predominaram no período anterior. Os programas de assistência oficial estagnaram e passaram a declinar com o tempo, tanto em número quanto em volume concedido. Os Estados Unidos, maior provedor de ODAs, diminuiu significativamente o fluxo de novos financiamentos, pois acreditava que os programas não estavam cumprindo satisfatoriamente seu papel como ferramenta política. Além disso, a eficácia dos programas era pouco confiável, devido ao desenvolvimento errático e instável dos países beneficiados.

A ausência de condicionalidades ligadas às chamadas “boas políticas” explicaria em parte, segundo especialistas, por que os programas de assistência não trouxeram os efeitos desejados. O termo “boas políticas” refere-se a medidas tomadas pelo país beneficiário para potencializar o impacto do dinheiro recebido e pavimentar o caminho para o crescimento, como o aumento dos **investimentos** produtivos e reformas estruturais. Sem cláusulas claras condicionando o desembolso dos recursos à

---

<sup>9</sup> A concessão de auxílio financeiro foi utilizada como ferramenta de segurança durante a Guerra Fria, com impactos de cunho político e econômico. Ao fazerem isso, as duas superpotências mundiais reafirmavam sua influência sobre os países beneficiários, procurando ao mesmo tempo conter a expansão da influência da nação adversária.

implementação das reformas adequadas, não havia garantias de que o financiamento cumpriria seu objetivo (i.e. aceleração do desenvolvimento).

Outra característica marcante da década de 1970 foi o advento da chamada “revolução financeira”. A liberdade de movimento do capital, aliada às novas tecnologias de informação e comunicação, conduziu à consolidação de um **mercado financeiro** global, caracterizado por um volume e velocidade de fluxos de capital nunca visto antes<sup>10</sup>. Os grandes bancos comerciais e demais empresas do setor financeiro passaram a ter um papel mais relevante nas relações econômicas mundiais, tornando-se maiores, mais numerosos e presentes em âmbito multinacional.

No entanto, os acontecimentos da década que provavelmente mais impactaram a economia global foram os **choques do petróleo**. Tanto em 1973 quanto em 1979, alguns dos principais países exportadores de petróleo se reuniram em um cartel para fixar os preços internacionais. Como consequência, os países da OPEP passaram a registrar extraordinárias receitas de exportação. Esse enorme volume de recursos, conhecidos como **petrodólares**, não possuía utilização imediata nos países exportadores, e logo precisava ser reinvestido externamente. O mecanismo de **reciclagem** funcionava da seguinte forma: os petrodólares eram depositados em grandes bancos comerciais americanos e europeus, que por sua vez competiam para realizar empréstimos a taxas de juros cada vez menores.

Os principais receptores de petrodólares reciclados acabaram por ser os governos e empresas dos **novos países industrializados** (NICs), que empregavam os recursos para financiar ambiciosos projetos de desenvolvimento. Não foi à toa que a década de 1970 representou um período de “milagre” econômico para muitos países latinoamericanos e asiáticos, os quais chegavam a apresentar taxas de crescimento da ordem de dois dígitos. Todavia, essa prosperidade foi acompanhada por um alto nível de endividamento externo<sup>11</sup>. Embora houvesse preocupações quanto à sustentabilidade da dívida, estas não eram levadas muito a sério já que não havia perspectivas de subida das taxas internacionais de juros no futuro próximo. Por conseguinte, os fluxos financeiros para os países em desenvolvimento, antes concentrados sob a forma de empréstimos de governos e instituições como o Banco Mundial, passaram a ser predominantemente privados, com destaque para os bancos comerciais envolvidos na reciclagem de petrodólares.

A crise do petróleo, por outro lado, teve um impacto negativo considerável na maior parte das nações industrializadas, as quais presenciaram a deterioração de suas transações correntes e crescente pressão sobre o balanço de pagamentos. Além disso, as iniciativas dos governos para estimular as economias domésticas não surtiram mais efeito, embora a inflação fosse crescente devido à elevação dos preços energéticos e alimentícios<sup>12</sup>. Os desequilíbrios gerados a partir do choque do petróleo levaram a grandes dificuldades de se manter a paridade das principais moedas do mundo frente ao dólar. O sistema de taxas de câmbio fixas dava sinais de não ser mais sustentável.

---

<sup>10</sup> A consolidação do sistema financeiro internacional e o aumento fluxos financeiros foram acompanhados pela desregulamentação e liberalização dos sistemas financeiros nacionais para acompanhar a nova tendência de liberdade dos fluxos.

<sup>11</sup> De 1973 a 1981, os empréstimos feitos por bancos privados aos países em desenvolvimento saltaram de 6,5 bilhões de dólares para a quantia de 293 bilhões. World Bank, *World Development Report 1988*, 37.

<sup>12</sup> Muitos países desenvolvidos vivenciaram, na década de 70, um período de **estagflação**, marcado pela desaceleração da atividade econômica acompanhada pela escalada de preços.

Durante a vigência do regime de Bretton Woods, a liquidez de que o sistema necessitava para realizar transações internacionais era garantida pela saída de dólares dos EUA. Porém, a crescente emissão de dólares indicava que cedo ou tarde o governo americano não poderia mais lastrear toda aquela quantia em ouro. O problema foi agravado pelos excessivos gastos militares realizados durante a Guerra do Vietnã, no final da década anterior, somado aos frequentes ataques especulativos à moeda americana, os quais alimentavam desconfianças quanto ao poder do dólar e a estabilidade do sistema. Assim, em agosto de 1971, o presidente Richard Nixon, anunciou o fim da paridade dólar-ouro. Seguindo essa tendência, já em 1973, as principais moedas do mundo flutuavam livremente. O sistema Bretton Woods chegara ao fim. No entanto, não seria o fim das instituições com ele criadas, as quais modificaram e reafirmaram seus papéis na nova conjuntura.

Após a queda do sistema de Bretton Woods, propagaram-se as preocupações acerca do futuro do **sistema monetário**. Após inúmeras e infrutíferas reuniões e tentativas de reforma, representantes de países industrializados chegaram à conclusão que o sistema funcionaria melhor se deixado por si só, com taxas de câmbio flutuantes determinadas pelo mercado. No entanto, devido à **volatilidade** dos fluxos internacionais de capital, os governos poderiam intervir para evitar variações bruscas na taxa de câmbio, as quais tendem a desestabilizar as economias nacionais e o comércio internacional. Além disso, o FMI teve o seu papel estendido, passando a ser o guardião da estabilidade do novo sistema. Seu mandato passou a incluir funções de prevenção e resolução de crises, por meio do monitoramento do sistema cambial e aconselhamento dos países membros.

Ademais, o Fundo Monetário e o Banco Mundial passaram a realizar operações de empréstimo de **ajuste estrutural**, em resposta ao segundo choque do petróleo. Segundo a nova modalidade, os países deveriam realizar adaptações em sua estrutura produtiva a fim de estimular o setor exportador e, assim, recuperar a estabilidade de longo prazo do balanço de pagamentos. Esse tipo de programa passou a ser utilizado em larga escala durante as crises de dívida externa nos anos 1980. Sua ascensão trouxe a questão das condicionalidades para o centro dos debates, como veremos a seguir.

### *3.3 A década de 1980: as crises de dívida externa*

Uma série de choques externos somada a altos níveis de endividamento levaram grande parte dos países em desenvolvimento a crises de dívida externa. As crises de primeira geração, como ficaram posteriormente conhecidas, foram caracterizadas por recessões e dificuldades financeiras crônicas, e marcaram a década de 1980.

Os fluxos financeiros para os países em desenvolvimento, durante a década de 1970, foram predominantemente privados. Embora tenham contribuído para a ampliação da capacidade produtiva e taxas incríveis de crescimento econômico, o volume de empréstimos comerciais acarretou a escalada da dívida externa para patamares insustentáveis nesses países<sup>13</sup>. Em determinados países, como o Brasil, parte dos recursos era utilizada para financiar o **consumo** corrente (como a importação de petróleo), o que significa que não se gerariam receitas futuras para a quitação da dívida.

---

<sup>13</sup> Em alguns países latino-americanos, o estoque de dívida externa como proporção do PIB chegou à ordem de 50% antes do estouro da crise.

Em 1979, com a segunda crise do petróleo, o mundo testemunhou a explosão nos preços da *commodity*. Como os combustíveis permeiam todos os segmentos da atividade econômica, a elevação geral de preços passou a representar um grave problema para várias nações desenvolvidas. Como consequência, alguns governos adotaram uma postura rigorosa de combate à inflação, em especial o dos Estados Unidos. Devido à magnitude da economia americana, a elevação da taxa de juros doméstica influenciou para cima os níveis internacionais da taxa de juros. Logo, os países cujo endividamento externo era predominantemente pós-fixado<sup>14</sup> foram atingidos em cheio pelo crescimento exponencial do **serviço da dívida**, justamente quando passavam por uma desaceleração econômica no plano doméstico.

Ademais, o mundo observou a ascensão de governos conservadores nos principais países industrializados, como Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher no Reino Unido. As novas administrações posicionaram-se de forma enfática para enfrentar as dificuldades econômicas domésticas. Para tal, as medidas corretivas adotadas envolviam amplo corte de gastos governamentais, e neles se incluíam tanto os programas de ajuda oficial quanto os fluxos financeiros públicos para os países em desenvolvimento.

Além do declínio dos programas de ODA e demais fluxos financeiros direcionados aos países em desenvolvimento, a **recessão** mundial levou à redução da demanda por produtos de exportação dos países em desenvolvimento. Desse modo, para muitos países, a única fonte de moeda estrangeira para sequer estar em dia com o pagamento dos juros da dívida era a entrada de fundos privados. Porém, os bancos comerciais já apresentavam grande relutância em continuar concedendo empréstimos aos países em desenvolvimento, dada a sua óbvia fragilidade financeira, aliada a pouca confiabilidade dos governos para realizar o ajuste necessário.

Em consequência de todos esses fatores, deflagraram-se as crises. Em 1982, o México anunciou que era incapaz de pagar o serviço de sua dívida, a qual se encontrava então no patamar dos 80 bilhões de dólares (Spero e Hart, 1996: 35). A maior parte do endividamento mexicano era com bancos comerciais, principalmente americanos, os quais tiveram suas carteiras de empréstimos severamente expostas após a declaração de moratória. O acontecimento abalou um dos pilares do sistema financeiro internacional: a confiança, com graves consequências para o sistema como um todo. A principal delas foi o contágio da crise nos demais países, especialmente na América Latina, os quais também começaram a declarar dificuldades em honrar suas dívidas<sup>15</sup>.

Ao contrário das crises de liquidez – marcadas pela escassez temporária e circunstancial de moeda estrangeira para saldar pagamentos – as crises de dívida foram de insolvência – incapacidade de obtenção de divisas no médio prazo, podendo levar ao esgotamento das reservas internacionais e à moratória. Portanto, para lidar com esse tipo de crise não bastava uma injeção temporária de recursos do FMI, até que o equilíbrio nas contas externas fosse restaurado. Fazia-se necessária uma intervenção mais profunda e propositada, de modo a combater as raízes do problema. Assim, os

---

<sup>14</sup> Dívida pós-fixada é aquela cujo pagamento de juros é flutuante, dado pela taxa corrente de mercado.

<sup>15</sup> A dívida dos países menos desenvolvidos chegou a atingir 831 bilhões de dólares em 1982. Os países em ordem de endividamento: Brasil, México, Argentina, Venezuela, Nigéria, Filipinas, Iugoslávia, Marrocos, Chile, Peru, Colômbia, Costa do Marfim, Equador, Bolívia, Costa Rica, Jamaica e Uruguai. . SPERO, J. & HART, J. Capítulo2, Pg. 35

programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial tiveram seu uso generalizado para combater as crises de dívida externa.

Os programas de ajuste estrutural incluíam medidas como disciplina fiscal, reforma tributária, desvalorização cambial, abertura comercial, privatizações e desregulamentação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas. O objetivo dessas medidas era disciplinar o sistema de incentivos em nível doméstico, visando aumentar a produtividade, a competitividade externa e a receita de exportações no médio prazo, a fim de que o país fosse capaz de pagar sua dívida e retomar o crescimento. O conjunto de medidas descrito acima ficou conhecido como o **Consenso de Washington**, devido ao documento de mesmo nome produzido por John Williamson (1989)<sup>16</sup>.

As políticas do consenso de Washington foram implementadas em larga escala nos programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial sob a forma de condicionalidades. O foco dos programas estava no equilíbrio das contas públicas, e como consequência, aqueles quase sempre levavam à imposição de políticas de **austeridade**. Isto é, os governos nacionais deveriam aumentar impostos e cortar gastos públicos em áreas não essenciais. Todavia, a situação de fragilidade com que muitos países se deparavam os obrigava a cortar gastos em educação, saúde e outros serviços públicos para cumprir os critérios de desempenho dos acordos de empréstimo, com consequências sociais desastrosas.

Não obstante, a situação de crise precisava ser contida para não se propagar por outros países, gerando efeitos graves para o sistema internacional. Portanto, os países em crise não tinham escolha senão cumprir as condições dos acordos com o FMI e Banco Mundial. A insatisfação gerada em relação à atuação dessas instituições teve por razão não apenas a austeridade imposta aos países sob ajuste, mas também a alegação de que as medidas aplicadas eram de fato pouco eficazes para combater a crise. Segundo essa visão, o arrocho fiscal e monetário designado para combater a inflação agravava a recessão no país, deteriorando ainda mais a capacidade de pagamento da dívida no curto prazo.

Entretanto, os programas de ajuste estrutural tiveram notável sucesso no gerenciamento das crises. Grande parte da dívida com bancos comerciais foi paga, de modo que a estabilidade do sistema financeiro internacional foi mantida. Por outro lado, as expectativas de que o ajuste estrutural trouxesse crescimento posterior à austeridade foram frustradas. As políticas restritivas trouxeram desemprego e depressão econômica, minando a capacidade dos países devedores de pagarem suas dívidas no longo prazo. Além do mais, o crescimento do volume de empréstimos do FMI e do Banco Mundial resultou no aumento da dívida total dos países sob ajuste. O **estoque** total de dívida dos países em acordos com o Fundo passou de US\$ 391 bilhões em 1982 para US\$ 454 bilhões em 1985 (Ibidem: 209), o que demonstrou a complexidade das crises de insolvência e a fragilidade estrutural a que estavam sujeitos os países em desenvolvimento.

---

<sup>16</sup> Note que tanto o FMI quanto o Banco Mundial são sediados em Washington. Além disso, o principal escritório do Departamento do Tesouro Americano também se encontra na cidade. O conjunto de medidas referido ficou conhecido como consenso porque era aplicado de maneira padronizada em programas de ajuste para países em desenvolvimento.

Outro fator importante para o gerenciamento das crises de dívida foi o aumento dos recursos do FMI e do Banco Mundial, a fim de que pudessem socorrer um maior número de países. Além disso, as instituições, em especial o Fundo, tiveram um papel importante na mediação do diálogo entre credores e devedores durante as crises. Em geral, a **renegociação da dívida** ou a extensão do prazo de pagamento era bem sucedida, embora não sem grandes concessões feitas pelos países devedores; na maioria das vezes, sob a forma da aceitação de condicionalidades. Por fim, a atuação do FMI e do Banco Mundial contribuiu para a continuidade dos fluxos de financiamento privado aos países em desenvolvimento, uma vez que aquelas instituições haviam sinalizado que interviriam socorrendo os países em caso de insolvência.

Uma importante forma de atuação do FMI e do Banco Mundial durante a década de 1980 foi em relação aos países que viveram até 1989 sob regime socialista. A partir de então, não só o número de países membros nas instituições aumentou como também os novos membros necessitavam de apoio financeiro para realizar a transição para a economia de mercado. Um processo desse tipo é de difícil execução, pois várias medidas complexas devem ser tomadas em sintonia. Por exemplo, a propriedade das empresas estatais precisa ser estabelecida. As instituições de mercado precisam ser criadas. O governo deve se acostumar a seu novo papel (mais contido) e levar adiante as reformas econômicas, políticas e jurídicas essenciais ao sucesso da transição. A experiência confirmou que isso não é tarefa simples! À época, diversos países entraram em crise e pediram ajuda ao FMI e ao Banco Mundial. Diante de uma situação de crise sem precedentes, aquelas instituições se viram com o desafio de adequar seus programas de ajuste às necessidades das nações em transição e aconselhá-las neste processo. Alguns países, como a Polônia, tiveram notável sucesso na implementação das reformas e desfrutaram de uma recuperação rápida. Outros, porém, experimentaram uma situação crônica de crise que em alguns casos se arrasta até hoje.

Ao final da década, os países devedores voltaram a apresentar certo grau de estabilidade macroeconômica e taxas de crescimento razoavelmente melhores. Argumenta-se, hoje, que esse nível de sucesso foi alcançado devido ao ajuste estrutural, o qual revela seus efeitos apenas no médio ou longo prazo. Porém, não é possível determinar se a adesão aos programas de ajuste foi exclusivamente responsável por aqueles resultados. Além do mais, o questionamento que se coloca é: sucesso em que sentido? A dívida social deixada pela chamada “década perdida” para muitos países em desenvolvimento é difícil de ser subestimada.

### *3.4 A década de 1990: as crises financeiras*

A década de 1990 foi marcada por políticas liberais, como as privatizações, a desregulamentação da economia e a abertura nacional para o comércio exterior. O conjunto de idéias dominante da época pregava o maior grau de liberdade econômica e presença do setor privado possível, de modo a aumentar a produtividade da economia e trazer prosperidade e bem-estar no longo prazo. Por outro lado, a interferência governamental e a regulação econômica eram vistas como barreiras ao aumento da eficiência.

Além da liberalização, observou-se uma forte expansão do setor financeiro, com a integração de vários países em desenvolvimento aos mercados globais de capital. Após emergirem das crises de primeira geração na década anterior, muitos países passaram a atrair grandes fluxos de capital privado. Nessa época, investidores particulares como

bancos de investimento e **fundos de hedge** buscavam avidamente as altas taxas de retorno e oportunidades de diversificação de risco oferecidas pelos mercados emergentes. Entretanto, a maior parte dos fluxos de capital que fluíam para os países em desenvolvimento eram **investimentos em portfólio**<sup>17</sup>.

A crescente participação das economias emergentes nos mercados financeiros globais, embora apresentasse seus benefícios, também tinha seus problemas. Em primeiro lugar, grande parte dos fluxos financeiros internacionais era de curto prazo e de caráter especulativo, apresentando alta volatilidade. Como consequência, variações abruptas na direção dos movimentos de capital, causadas, por exemplo, por mudanças súbitas no apetite de risco dos investidores, causavam flutuações cambiais imprevisíveis no país hospedeiro. Tal instabilidade alimentava inseguranças quanto à capacidade do governo de manter o controle sobre a taxa de câmbio, e, portanto, aumentava a percepção de risco dos investidores. Quando ocorria algum evento gatilho, como a falência de um banco, o pânico rapidamente se disseminava e o país experimentava uma fuga em massa de capitais, culminando em uma crise cambial<sup>18</sup>. Por vezes, apenas a expectativa de desvalorização futura da taxa de câmbio era suficiente para desencadear uma fuga de capitais, o que caracterizou as chamadas **crises auto-realizáveis**.

As crises financeiras nos países em desenvolvimento começaram a eclodir por volta de 1994. Na maioria das vezes, seu mecanismo de desencadeamento era semelhante, embora imprevisível. Por outro lado, o efeito contágio era muito maior que nas crises de dívida externa dos anos 80. Nesse sentido, as crises de segunda geração, como ficaram conhecidas, criaram um novo desafio para as instituições financeiras internacionais, em particular o FMI. Não apenas suas funções de monitoramento tiveram que ser aprimoradas, mas a própria abordagem do Fundo à prevenção e resolução de crises teve que ser revista. Entre os países mais afetados pelas crises financeiras, destacam-se os mercados emergentes da América Latina (México, Brasil e Argentina) e da Ásia (Tailândia, Coreia do Sul e Rússia). Vamos a alguns detalhes envolvidos nas crises mais importantes.

O México, após recuperar-se da crise de 1982, passou por um período de ampla liberalização interna e adotou uma estratégia de desenvolvimento orientada à exportação. Com o fortalecimento da economia e alcance de certo grau de estabilidade, o país passou a ser um importante receptor de **investimentos estrangeiros diretos** e em portfólio. Porém, em dezembro de 1994, o evento de uma insurreição política no sul do país desencadeou pânico nos investidores, levando à fuga em massa de capitais e a uma severa desvalorização cambial. As tentativas subsequentes do governo para estabilizar o peso mexicano não deram resultado, prolongando os efeitos da crise.

Uma característica importante da crise financeira no México foi a rapidez com que os efeitos do contágio se propagaram. Os impactos sobre a taxa de câmbio da

---

<sup>17</sup> Investimentos em portfólio são, em geral, de caráter especulativo e, portanto, voláteis. Por exemplo, as operações de compra e venda de ações na bolsa de valores constituem um tipo de investimento em portfólio. Em contraposição, os investimentos diretos são aqueles em que o investidor apresenta a um interesse duradouro no país hospedeiro. A instalação de novas fábricas por empresas multinacionais ou a compra por estrangeiros de ações em oferta primária são exemplos de investimentos diretos.

<sup>18</sup> No evento de uma fuga de capitais, o governo pode intervir no mercado de câmbio a fim de suavizar flutuações enquanto tiver reservas internacionais para isso. Uma vez que se esgotam, a única alternativa é deixar a moeda se desvalorizar, o que agrava a crise.

Argentina<sup>19</sup> e do Brasil (chamados, na época, de “efeito tequila”) se fizeram sentir poucos dias depois. A crise do peso mexicano chamou muita atenção, pois deflagrou o estágio de integração global em que se encontravam os mercados nacionais, bem como o potencial de ameaça do contágio para a estabilidade do sistema financeiro internacional.

Em pouco tempo, o FMI e, em especial, o governo americano aprovaram um pacote de ajuda financeira para o México e demais países afetados. Mais uma vez, os programas de austeridade governamental, como a elevação da taxa de juros, foram recomendados como instrumentos de estabilização da confiança dos investidores. Além disso, o Fundo passou a incluir condicionalidades envolvendo o aumento da transparência e da disponibilidade e confiabilidade de dados econômicos divulgados pelos países, encorajando-os a aderir a padrões internacionais<sup>20</sup>.

Em 1997, outra crise financeira eclodiu na Tailândia e rapidamente se propagou para os demais países do leste asiático. A região havia experimentado um período prolongado de prosperidade nos anos 1980, marcado pelo crescimento orientado às exportações. Já na década de 90, diversos países asiáticos liberalizaram suas **contas-capital** para se beneficiarem da onda de investimentos estrangeiros nos mercados emergentes. Porém, devido a problemas estruturais no sistema financeiro doméstico<sup>21</sup>, as inseguranças acerca da estabilidade das moedas asiáticas se acumularam. Em 1997, uma falência bancária desencadeou o pânico nos investidores com relação à saúde financeira da Tailândia, resultando na fuga de capitais. Em consequência do efeito contágio, países como a Coreia do Sul, a Indonésia e Filipinas logo sofreram desvalorizações cambiais e entraram em recessão.

O Fundo Monetário Internacional foi o principal ator no gerenciamento da crise asiática, oferecendo liquidez aos países envolvidos e promovendo a austeridade nos programas de ajuste estrutural para restaurar a confiança dos investidores estrangeiros. Embora os prejuízos envolvidos tenham sido astronômicos e as consequências sociais, severas, os países asiáticos apresentavam sinais de recuperação já em 1999, segundo analistas. Tal fato sugere a eficácia dos programas do FMI para o gerenciamento das crises de segunda geração. A austeridade social seria, então, uma condição inerente às crises, e o caminho para a recuperação, tanto mais rápido quanto mais abrupto fosse o ajuste. Por outro lado, como já vimos, os “tratamentos de choque” receitados pelo Fundo e pelo Banco Mundial na década de 90 não passaram sem críticas.

Outras crises financeiras também ocorreram na Rússia (1998), no Brasil (1999) e na Argentina (2000), mas não entraremos em detalhes aqui. Todas elas tiveram características semelhantes: formação de uma bolha especulativa sobre o valor das moedas nacionais, seguida por desvalorizações bruscas e fugas de capital. Todas elas foram gerenciadas pelo Fundo Monetário Internacional, por meio de programas de ajuste estrutural envolvendo austeridade, especialmente com respeito à taxa de juros. Portanto, as instituições financeiras internacionais tiveram seu mandato redefinido na

---

<sup>19</sup> A Argentina chegou a dolarizar sua economia, em que sua moeda, o peso, foi atrelada ao dólar em paridade, e os depósitos bancários do país eram feitos nessa mesma moeda.

<sup>20</sup> A criação dos **padrões especiais de disseminação de dados** (SDDS), aos quais cerca de quatro quintos dos países membros subscrevem hoje em dia, data de 1996.

<sup>21</sup> Por exemplo, a falta de transparência das instituições financeiras privadas, o favorecimento político do governo e de corporações na concessão de crédito, bem como a falta de regulação e supervisão bancária, contribuíram para a desconfiança com relação ao sistema financeiro de vários países asiáticos.

década de 1990, passando a ter um papel proativo na prevenção e resolução de crises. O monitoramento das economias domésticas foi intensificado e as condicionalidades passaram a refletir uma maior preocupação com a transparência e adoção de boas práticas pelos países membros. Por fim, o FMI teve seus recursos ampliados com o estabelecimento de um fundo emergencial de 90 bilhões para combater crises (Gilpin, 2001: 270).

Na década de 1990, o Banco Mundial também teve suas operações expandidas. A atenção do Banco, por sua vez, se concentrou nos **países menos desenvolvidos** (LDCs), em geral altamente endividados, os quais não eram atrativos para os mercados de capitais internacionais. Os programas de ajuste para esse países apresentavam condicionalidades estruturais mais brandas, e quase sempre eram enquadrados numa iniciativa ampla de perdão de dívida. De certa forma, os empréstimos do Banco Mundial se assemelhavam aos programas de ODA da década de 1970, porém agora fornecidos por uma instituição multilateral e atrelados a condições de redução da pobreza e adoção de boas políticas<sup>22</sup>.

### 3.5 A década de 2000: os desafios da integração financeira

A primeira grande crise da década teve origem nos EUA, em decorrência do estouro da **bolha** da internet. Nos anos 90, os Estados Unidos experimentaram um período prolongado de crescimento e estabilidade, caracterizado pelo aumento da produtividade e a “revolução da internet”. O período foi marcado pela fundação (e, em muitos casos, espetacular falência) de um grande número de empresas de internet, conhecidas por *dot-coms*. Para iniciar ou expandir suas operações, aquelas levantavam capital com grande facilidade nos mercados financeiros, devido à popularidade de suas ações. O otimismo das expectativas quanto aos avanços tecnológicos e lucratividade futura das *dot-coms* deu origem a um frenesi de especulação financeira no setor, culminando na criação da Nasdaq, a bolsa de valores das empresas de tecnologia. Porém, a bolha sobre os preços de ações de tecnologia não tardou a estourar<sup>23</sup>, no início de 2001, gerando enormes perdas e se alastrando para os mercados financeiros das demais nações desenvolvidas.

A conseqüente crise financeira precipitou a desaceleração econômica dos Estados Unidos, levando outros países desenvolvidos e em desenvolvimento à recessão. Após um vigoroso pacote de estímulo do governo americano, a economia começou a se recuperar já em 2002. Alguns analistas apontam que o estouro da bolha das *dot-coms* em 2001 apresenta várias semelhanças com a recente crise financeira internacional. No caso desta última, a formação de uma bolha especulativa sobre o mercado imobiliário, em adição ao baixo nível de regulação do setor financeiro, foi responsabilizada pelo derretimento dos preços de ativos observado em 2008.

Contudo, nem todas as crises decorreram da frouxa supervisão bancária. Em alguns casos, a influência de fatores políticos e conjunturais foi decisiva. A Argentina, por exemplo, no começo do novo século ainda carregava sequelas do contágio com as crises de segunda geração. A dolarização feita anteriormente contribuía para a

---

<sup>22</sup> Particularmente enfáticas com respeito ao aumento da transparência do governo e combate à corrupção.

<sup>23</sup> O estouro da bolha ocorre quando os agentes percebem que seus ativos financeiros estão supervalorizados inflacionados em relação aos fundamentos econômicos “reais” por eles representados (e.g. valor da empresa com base no faturamento). Então, os investidores correm para vender seus títulos, precipitando a queda vertiginosa dos preços e extinção do valor ilusório.

manutenção de certo grau de equilíbrio macroeconômico; porém, o dólar, como moeda estrangeira, não refletia a real condição econômica do país<sup>24</sup>. Além disso, a paridade deixava as exportações argentinas caras com respeito a seus principais parceiros comerciais (como o Brasil), resultando num déficit comercial prolongado, o qual, somado a um **déficit orçamentário** crônico, levou à fuga de capitais do país.

Em dezembro de 2001, o governo argentino, com a intenção de conter uma corrida bancária, restringiu quantias que poderiam ser sacadas pela população. Ademais, a administração recorreu ao rebaixamento de salários e aposentadorias para lidar com o déficit público, e decretou o fim da paridade do peso frente ao dólar – medidas que ficaram conhecidas como *curralito*. O FMI, insatisfeito com os resultados, determinou a interrupção do financiamento como forma de punir a relutância do governo em cooperar. Somada a essas condições, uma nova fuga de capitais atingiu o país no início do ano seguinte, devido à incerteza quanto a políticas adotadas pelo governo e pelo receio de que o país seria incapaz de saldar sua dívida. Como consequência, propagou-se um clima de instabilidade social marcado por greves, passeatas e demonstrações, muitas delas culminando no uso da violência.

A crise na Argentina não foi somente econômica, mas também teve cunho político e institucional. O país assistiu a um revezamento de presidentes em um curto período de tempo, tendo que lidar com delicadas situações de disputa interna pelo poder. Todavia, já em meados de 2003 a economia argentina mostrava sinais de melhora e o país renegociava acordos com o FMI e o Banco Mundial, buscando recuperar a confiança e a ajuda dessas instituições. Apesar de terem sido suspensos durante algum tempo, os diálogos acabaram atingindo um bom patamar e o país conseguiu exigências mais flexíveis, dando maior margem de liberdade ao governo argentino. Assim, a Argentina conseguiu estabilizar sua situação econômica e atingir boas taxas de crescimento, até o estouro da crise financeira internacional em 2008.

A despeito do aprendizado das instituições financeiras internacionais com os eventos da década de 90, as crises continuaram a acontecer na década de 2000. Isso mostra como a natureza das crises se transforma com o tempo. Conforme aumenta a integração econômica internacional, as ações de um país influenciam os demais e os efeitos de uma crise não tardam a se propagar por meio do contágio. Para fazer frente aos crescentes desafios impostos pela globalização, faz-se necessário que a qualidade da regulação e da supervisão do sistema financeiro acompanhe o ritmo das transformações. Por isso, não apenas as condicionalidades ligadas à concessão de crédito devem ser regularmente revisadas, mas o próprio papel do FMI e do Banco Mundial na arquitetura do sistema financeiro precisa ser repensado.

## 4. Controvérsias envolvendo a metodologia de financiamento internacional

### 4.1 *As Críticas, o FMI e o Banco Mundial*

Há diversas críticas dirigidas tanto ao FMI quanto ao Banco Mundial, que os acusam de formularem orientações incompletas e obscuras; pela pouca atenção de seus

---

<sup>24</sup> A situação da moeda é o reflexo da conjuntura econômica de um país. Como o peso estava indexado ao dólar, a relativa estabilidade dos EUA era refletida na moeda argentina, criando uma ilusão sobre o verdadeiro valor da moeda.

programas aos impactos no crescimento econômico e no meio ambiente; pela depreciação dos direitos humanos; e por recomendar políticas fiscais e monetárias demasiadamente restritivas (Buirá, 2003). Os efeitos negativos dos programas do Fundo do Banco sobre o investimento social e a distribuição de renda dos países sob ajuste estrutural são muito contestados pelos defensores dos direitos humanos. Outra crítica destes é quanto à concessão de empréstimos a países com um histórico de violação dos direitos humanos (Carrasco *et al*, 1998). Há quem afirme serem as condicionalidades um meio de coerção por parte dos principais doadores do FMI, ou ser a manutenção das reservas do Fundo e do Banco Mundial seus únicos propósitos. Críticos mais radicais defendem a completa extinção das condicionalidades, alegando serem desnecessárias uma vez que não desempenham mais o propósito para o qual foram criadas.

O FMI possui um instituto responsável por conduzir avaliações independentes sobre questões relevantes, o *Independent Evaluation Office*<sup>25</sup> (IEO). Isso confere ao Fundo o caráter de “instituição aprendiz”, em que o aumento de sua eficiência é conseguido através da cultura do aprendizado constante. O processo de análise contínua é muito importante para o FMI. Suas recentes considerações em relação a críticas, internas e externas, resultaram no estabelecimento da *Linha de Crédito Flexível* (LCF) em março de 2009. O acesso a esse tipo de crédito facilitado é particularmente útil para prevenção de crises econômicas, uma vez que um país elegível pode acessar um grande volume de fundos sempre que necessitar, e se preocupar com a presença de condicionalidades.

No ano de 2002, o FMI publicou o “*Guidelines on Conditionality: Principles, Modalities, Evaluation and Review*”<sup>26</sup>. O documento que compilou definições mais precisas a respeito das condicionalidades e seus objetivos, esclarendo os propósitos dos programas de ajuste e definiu o papel do Fundo como guia em relação ao planejamento de cada acordo e os pré-requisitos para a liberação dos empréstimos.

O Banco Mundial tem se esforçado para considerar críticas e sugestões com boa vontade. Um exemplo de suas considerações foi a criação do “*Inspectional Panel*”<sup>27</sup> em 1993. Consiste em grupo responsável por compilar os receios daqueles que podem ser afetados por projetos do Banco. A garantia de que essas apreensões serão consideradas durante todas as fases do projeto é também de responsabilidade do grupo inspeccional.

Outra ferramenta utilizada pelo Banco Mundial em resposta às críticas é a divulgação escrita das diretrizes que orientam suas políticas. O “*World Bank’s Operational Manual*”, publicado ao final década de 90, e revisado em diversas ocasiões, foi criado com a intenção de aumentar a transparência e a credibilidade do Banco. Já o “*Review of the World Bank Conditionalities*”, publicado em setembro de 2005, formaliza a adoção de diversas práticas relacionadas às condicionalidades: *ownership*, harmonização, customização, crucialidade, transparência e previsibilidade.

---

<sup>25</sup> O “Escritório de Avaliações Independentes” – IEO – foi instaurado no ano de 2001 com o propósito de conduzir avaliações independentes e objetivas para o FMI. A missão central do IEO é melhorar a habilidade do Fundo de apreender lições apartir de experiências concretizadas e integrá-las mais rapidamente em seus trabalhos futuros.

<sup>26</sup> “*Diretrizes para Condicionais: Princípios, Modalidades, Avaliação e Revisão*”.

<sup>27</sup> *Grupo de Inspeção*. É composto por três membros da comunidade a ser afetada pelas políticas do Banco, são selecionados pelo quadro executivo do Banco Mundial. Os critérios de escolha são: familiaridade com as questões vigentes; não vinculação com o Banco; e habilidade de lidar com requisitos inspeccionais, apresentando caracteres de fluidez e justiça.

## 4.2 *Contestações às Condicionalidades*

Esta subseção analisa diversas correntes de críticas às condicionalidades. Os argumentos empregados dizem respeito, essencialmente, a diferentes pontos de vista acerca da legitimidade da intervenção e da validade do conteúdo de medidas propostas. As organizações não-governamentais (ONGs), tais como o Greenpeace, são um dos membros do grupo, e criticam o FMI, com relação a suas políticas “desumanas”, e o Banco a respeito de sua falta de consideração com o meio ambiente. Já os contestadores políticos, aqui denominados, observam as relações do Fundo e do Banco Mundial com bancos, instituições privadas e governos dos países ricos. Os estruturalistas acusam o FMI de impor as mesmas soluções a todos os seus membros (Stiglitz, 2000), e o Banco de aplicar condicionalidades estruturais, as quais, originalmente, não lhe são características. Os críticos liberais rotulam tanto o FMI quanto o Banco Mundial de instituições burocráticas que buscam garantir apenas sua autopreservação.

### 4.2.1 *Antiglobalistas*<sup>28</sup>

Algumas de suas críticas são dirigidas à maneira com a qual o FMI lida com situações de crise econômica. A imposição de condicionalidades em períodos como esses diminui a credibilidade das informações fornecidas pelos governos. A adoção de medidas econômicas severas, consideradas no curto prazo, agrava a pobreza e reduzem os padrões de vida, no caso de países mais vulneráveis (Klein, 2001).

Por considerarem o Fundo um instrumento de influentes governos capitalistas, os antiglobalistas acusam-no de comprometer a prosperidade de países afetados por crises econômicas. A recomendação de políticas econômicas liberais que, em tese, favorecem o crescimento econômico e o desenvolvimento industrial, pouco contribuem no combate à pobreza, fome e má distribuição de renda (Dutra, 2006).

O Banco Mundial é acusado por ambientalistas, ONGs e grupos minoritários, tais como indígenas, de financiar projetos que resultam em dano extensivo ao meio ambiente. De acordo com relatórios desses críticos as populações mais empobrecidas do mundo encaram complicações substanciais como superpopulação, falta de saneamento básico, erosão do solo e poluição do ar, que são agravadas pelo programas do Banco (Carrasco *et al*, 1998). O cerne dessa crítica está na pouca, ou nenhuma sustentabilidade presente nos projetos e políticas apoiadas pelo Banco.

Outra questão contestada é o **sistema de quotas** para votação utilizado pelo FMI e Banco Mundial. Os antiglobalistas acreditam que esse sistema deveria ser modificado para um modelo mais democrático do tipo “um país, um voto”, ou ainda usar a quantidade populacional como fator criterioso para delinear os pesos dos votos de cada país. O problema atrelado ao sistema de quotas é a grande influência exercida pelos países de maior poder de voto na elaboração dos programas de ajuste dessas instituições.

### 4.2.2 *Discurso político*

Os argumentos desse grupo contra o FMI realçam a falta de compromisso da instituição com o desenvolvimento humano e a sustentabilidade, bem como sua

---

<sup>28</sup> As definições de cada subseção desta parte foram extraídas do Guia de Estudos da SiNUS 2006.

conveniência a interesses de bancos, instituições privadas e governos com grandes quotas de contribuição ao Fundo. O economista Jeffrey Sachs (2004) destaca o papel dos Estados Unidos nas decisões do FMI. Um exemplo recente apresentado por ele é o caso do Haiti durante a administração Bush, no ano de 2001. Empréstimos foram negados ao país até o governo haitiano alegar estado de falência, o que constitui uma forma clara de punição ao governo esquerdista do Haiti pela administração estadunidense. Há ainda a crítica à questão de que países ricos nunca seguem as prescrições de política econômica do Fundo, mas forçam países em desenvolvimento a fazê-lo.

Humberto Compodonico (2008) critica o foco do Banco Mundial em reformas estruturais. Ele ressalta que o Banco deveria concentrar-se em prestar **assistência técnica** e em realizar estudos econômicos mais completos, antes de definir as condicionalidades e programas de desenvolvimento a serem utilizados. Destaca também a necessidade do Banco de basear-se em lições apreendidas de programas anteriormente executados, e de propor condicionalidades mais realistas e de acordo com a situação de cada país. (Compodonico, 2008).

Outro aspecto criticado é o processo de formulação das condicionalidades. A *priori*, isso traria um alinhamento de interesses entre o Fundo, ou o Banco, e o país sob um plano de ajuste. Porém, medidas adversas são sugeridas e, diante da necessidade de recursos, os países concordam com elas. Assim, o FMI e o BM acabam por ditar aspectos mandatórios divergentes às políticas originais do país, ao incentivar o liberalismo e a privatização de setores essenciais da economia, como os setores de energia elétrica e distribuição de água. Esse fato – apontam os críticos – interfere na soberania dos países assistidos. E o *ownership*, aspecto fundamental para o sucesso dos programas de ajuste e de desenvolvimento, torna-se uma máscara para a clara intromissão do Fundo e do Banco em assuntos do país que não lhes competem. Pois, ainda que o país formule por conta própria o pacote de medidas a ser adotado, ele só escolherá aquelas que irão agradar a essas instituições.

#### 4.2.3 Linha estruturalista

Impor os mesmos remédios a todos os pacientes, não importando quão diferentes eles são, é a principal crítica dos estruturalistas. Políticas monetárias e fiscais extremamente restritivas são características dos programas de ajuste do FMI, as quais tendem a agravar a recessão nos países que já encontram-se em períodos de desaceleração econômica. O arrocho inflacionário e os cortes nos gastos públicos são exemplos de moderações adotadas, consideradas pouco eficientes para a superação de crise e com conseqüências socioeconômicas nocivas.

Martin Feldstein (1998) considera que “o Fundo deveria resistir à tentação de usar crises recorrentes como uma oportunidade de forçar reformas estruturais aos países, (...) a não ser que sejam indispensáveis para reavivar o acesso a recursos internacionais”. Os estruturalistas afirmam ainda que a maneira pela qual o Fundo lida com crises econômicas pode precipitar novas crises. Devido ao falho aspecto avaliativo dos programas, o Fundo é incapaz de controlar totalmente os recursos emprestados, e, portanto o descumprimento de aspectos anteriormente acordados acaba ocorrer. Por outro lado, se a avaliação é bem executada, a falta de transparência dos governos, estimulada pelas recomendações irrealistas do FMI, contribui para a continuidade das crises.

O Banco Mundial, por sua vez, é criticado pelos estruturalistas com relação ao conteúdo irrelevante de parte das condicionalidades de seus programas. Eles afirmam que muitas recomendações de política do Banco são inapropriadas, não democráticas e ineficientes. Ademais, a assistência prestada seria mais eficaz se os países sob plano de ajuste exercessem liderança genuína e efetiva de suas políticas de desenvolvimento e estratégias econômicas (Cabello *et al*, 2008).

#### 4.2.4 *Liberais*

Acusam tanto o Banco Mundial quanto o FMI de defenderem governos corruptos e ineficientes. Os liberais afirmam que essa prática resulta na maior dependência dos governos com respeito à ajuda financeira do Banco e do Fundo. Outra crítica é em relação à destinação dos empréstimos para financiar enormes projetos de infraestrutura potencialmente desnecessários, ou para pagamento de débitos comerciais com bancos estrangeiros, pouco contribuindo, assim, para o desenvolvimento do país. Criticam ainda o aumento do poder e do controle dos governos na economia do país, fato descaracterístico de uma política liberal (Carrasco, Wendt e Weider, 1998), não devendo, portanto, o Fundo e o Banco serem qualificados como instituições liberais. Por fim, os críticos liberais se referem ao FMI e Banco Mundial como “instituições burocráticas com um único propósito”: garantir sua auto-preservação (Dutra, 2006).

#### 4.3 *Banco Mundial: mudança de foco*

Junto a interesses de países doadores em promover uma agenda para o setor privado, o Banco Mundial tem enfatizado este setor em suas operações e projetos, destacando o suporte financeiro para o setor privado em sua própria agenda nos últimos anos. O Banco alega que uma maneira de reduzir a pobreza e elevar os padrões de vida das pessoas, em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, é a promoção do desenvolvimento do setor privado (Durbin, 1998).

A sentença precedente, se não houvesse sido proferida há dez anos, poderia ser uma manchete de jornal deste ano. ONGs criticam constantemente a negligência do Banco e do Fundo com relação a países pobres, e a mudança de foco de seus programas e empréstimos para países de renda média e alta, bem como para o setor privado da economia. A alegação é de que esses gastos poderiam ser direcionados a países em situação econômica crítica com dificuldades de obter empréstimos<sup>29</sup>.

Medidas como o corte de gastos públicos, a abertura de mercados para o exterior e as privatizações, são favoráveis ao setor privado, particularmente para as grandes empresas estrangeiras que querem investir em países em desenvolvimento (Durbin, 1998). Alguns críticos repudiam esse tipo de condicionalidade por intervir na soberania do país e no princípio da autodeterminação. O fato de o Banco destinar fundos para o setor privado não garante o cumprimento de seus objetivos principais de reduzir a pobreza e promover um desenvolvimento sustentável<sup>30</sup>.

Partes significativas dos empréstimos do Banco são destinadas a áreas do setor privado que atuam na extração de recursos naturais e desenvolvimento industrial, com ênfase no setor energético. Esse tipo de investimento cria um cenário ideal para a instalação de multinacionais que explorarão os recursos do país sem qualquer

---

<sup>29</sup> <http://www.brettonwoodsproject.org/art-565636#m>

<sup>30</sup> Tampouco o desembolso de fundos para governos centrais. A contra-argumentação dessa crítica embasa-se justamente no fato de que os governos são ainda menos confiáveis que o setor privado para ao destino de recursos, dada a sua suscetibilidade à corrupção e influência de grupos de interesse.

preocupação com impactos sociais e ambientais, e terão seus lucros remetidos para o exterior. Andrea Durbin (1998) sugeriu que o Banco Mundial financiasse áreas do setor privado relacionadas a formas alternativas e renováveis de energia, à agricultura sustentável, a empresas locais ou de grupos minoritários, tais como indígenas, etc. Além da criação de novos empregos, esses projetos costumam apresentar reinvestimento dos lucros na própria empresa ou na comunidade local, promovendo o desenvolvimento da região.

#### 4.4 *Fundo Monetário Internacional: aumento no número de condicionalidades*

Em janeiro de 2008, o IEO publicou uma revisão sobre as condicionalidade estruturais do FMI (Lamdany; Hamann, 2008). Segundo o documento, os programas do Fundo continuam a incluir muitas condicionalidades, 17 em média, o mesmo número antes da iniciativa de dinamização<sup>31</sup>, sendo que muitas delas têm impacto limitado. Além disso, um terço das condicionalidades ainda é aplicado em áreas em que o Fundo tem pouca ou nenhuma experiência.

Diante de tais resultados o relatório do IEO sugere o estabelecimento de um menor número de condicionalidades, limitando-as a menos de um terço do número total atualmente instituído. A participação de autoridades do país vigente em seus programas de reforma na formulação das condicionalidades também é uma recomendação importante. Não podendo ser extintas por completo, dada a sua importância para o alcance dos objetivos dos programas, o IEO conclui que as condicionalidades devem ser direcionadas e restritas a áreas em que o Fundo possui experiência.

Ariel Buirá (2003) realizou um ensaio sobre as condicionalidades do FMI em 2003. Foram três suas principais críticas a respeito do aumento do número de condicionalidades ao longo dos anos:

1. O aumento no número de condicionalidades acarretou na perda de transparência e aumento da incerteza quanto à obediência do programa de ajuste por parte dos países. Pode um país submetido a 47, ou até 60, condicionalidades ser capaz de segui-las a risca e permitido a desembolsar o empréstimo do Fundo?

A preocupação com o perigo moral se torna maior conforme o número de condicionalidades aumenta. Uma questão relevante, nesse sentido, é a continuidade do recebimento do empréstimo do Fundo por parte do país sob ajuste. Dada a disposição para a falta de transparência por parte dos governos, há a possibilidade de uso dos recursos adquiridos para finalidades não acordadas na formulação do programa. Outra preocupação é o incentivo ao comportamento imprudente com relação ao risco por parte do setor privado, consciente de que o governo remediará quaisquer grandes perdas, para que a estabilidade econômica seja mantida.

2. Como uma regra geral, quanto maior o número de condições em um programa, menor é o “sentimento” de *ownership* por parte das autoridades em relação ao programa, um fato que reduz as chances de sucesso e conclusão do programa.

---

<sup>31</sup> *Streamlining Initiative*. Suas diretrizes foram estabelecidas pelo *2002 Guidelines on Conditionality*. De acordo com o princípio da parcimônia, as condicionalidades atreladas aos programas de ajuste devem ser as mínimas necessárias para que os objetivos do programa sejam alcançados.

*Ownership* é um princípio considerado fundamental para a eficácia dos programas de ajuste e das condicionalidades. Em sua essência, ele diz respeito ao país considerar como suas as decisões adotadas, como se não fossem obrigações, mas sim políticas que implementaria caso possuísse os recursos financeiros necessários. O conceito também faz referência à questão da soberania do país, pois atenua a impressão de intervenção do Fundo em sua política doméstica.

3. Os maiores números de falhas nos programas do Fundo dão razão a questões como o porquê de ter programas tão ambiciosos que nunca, ou quase nunca, são concluídos. As razões parecem ser óbvias: quanto maior o número de condições, maiores as chances de que alguma não seja completada. Programas mais modestos e realistas, centrados em assuntos cruciais, críticos em relação à *performance* econômica e alcance de todos os objetivos do programa, são mais passíveis de sucesso, suporte e *ownership* por parte das autoridades do que programas mais abrangentes.

As políticas estabelecidas pelo Fundo carecem de detalhes com relação às especificidades de cada país. A falta de um levantamento mais abrangente a respeito das condições econômicas do país quando da elaboração do programa, bem como a falta de rigor do monitoramento são mais duas críticas aos programas do Fundo. Diz-se, ainda, que o Fundo deve ater-se a sua principal área de experiência: a estabilização macroeconômica. Para casos de problemas socioeconômicos fora de seu escopo no país sob ajuste, a parceria com o Banco Mundial faz-se necessária durante a formulação dos programas de ajuste estrutural.

## 5. O que está em jogo?

Os objetivos de longo prazo do ajuste estrutural são saudáveis e desejáveis, do ponto de vista macroeconômico. Afinal, a razão de qualquer ajuste é adequar-se a novas circunstâncias de modo a tirar melhor proveito delas. Porém, muitas vezes seus impactos no curto prazo podem corresponder ao oposto do que se procura. Assim, faz-se necessário investigarmos os impactos da metodologia tradicional de financiamento internacional sobre diferentes dimensões da sociedade. Então poderemos atentar ao que de fato está em jogo quando falamos em ajuste estrutural, para que não se incorra em simplificações. E o que está em jogo, argumentaremos, são vidas de milhares de pessoas, seus empregos, sua dignidade, sua liberdade. Procuramos, nesse sentido, abordar a multi-dimensionalidade do tema sob uma perspectiva que vai além do mero crescimento econômico e engloba uma noção ampliada de desenvolvimento.

### 5.1 A dimensão econômica

Os programas de ajuste do FMI e do Banco Mundial são formulados, geralmente, para propiciar os meios de retomar o crescimento econômico, gerar renda e aumentar a capacidade de saldar as dívidas acumuladas por países em desenvolvimento. Aquelas instituições entendem que a reorientação da política econômica é uma condição necessária para o sucesso do ajuste. Abordaremos, de forma breve, alguns aspectos dessa reorientação.

De forma geral, os programas de ajuste apresentam tradicionalmente propostas de liberalização e estabilização econômica, as quais visam o aumento da eficiência, da competição e a recuperação da credibilidade. Logo, o caminho para o alcance de tais

objetivos se orienta pela desregulamentação, abertura comercial, privatização das empresas públicas, flexibilização do mercado de trabalho e **ajuste fiscal**.

Como os países que buscam financiamento internacional quase sempre estão em crise ou na iminência de uma, a estabilização doméstica adquire um papel central nas discussões a respeito das condicionalidades. O ajuste fiscal quase sempre é a peça central da proposta de estabilização, e se dá por meio do aumento da arrecadação tributária e/ou do corte dos gastos. Ao fazer isso, o governo recupera o equilíbrio sobre seu orçamento e estanca o ritmo de crescimento da dívida, pois não precisa pegar emprestado para fechar suas contas a cada período.

Uma forma de aumentar a eficiência produtiva é através das privatizações de determinados setores sob o controle do poder público. Estas refletem um segundo aspecto dominante dos programas de ajuste estrutural – a liberalização. As medidas liberalizantes, como as privatizações, têm como finalidade otimizar a alocação de recursos, evitando desperdícios e direcionando os investimentos públicos para os setores nos quais a atuação do governo é essencial, como saúde e educação. Há uma extensa literatura quanto ao papel ideal do estado na economia. Uma das objeções que se faz ao controle estatal de atividades econômicas está relacionada à suscetibilidade do governo a diversas influências, como grupos de interesse e objetivos pessoais dos governantes, os quais seriam incapazes de tomar decisões além do prazo de suas próprias eleições. Além disso, o governo está sujeito a informações imperfeitas e à incerteza da mesma forma que os agentes privados. Logo, não há razões para acreditar que o governo seria capaz de desempenhar alguma atividade produtiva melhor que a iniciativa privada. Por outro lado, as empresas públicas e os setores protegidos pelo governo são geralmente ineficientes, pois têm sua viabilidade garantida por subsídios e não são compelidos a reduzir seus custos como uma empresa sob a pressão da concorrência. Portanto, teme-se que os recursos empregados nesses setores estão sendo utilizados de maneira subótima. Partindo do princípio que o mercado produz o resultado mais eficiente do ponto de vista econômico, a redução da intervenção governamental e, portanto, as privatizações, redirecionariam os gastos do governo para melhores usos e tornariam, no longo prazo, os setores liberalizados mais eficientes e competitivos.

Conforme apontado acima, além da busca pelos ganhos da eficiência, o aumento da concorrência é também um aspecto central para as condições adotadas pelo Banco Mundial e pelo FMI. A liberalização do mercado de trabalho e das trocas comerciais e financeiras com o exterior visa submeter os agentes à disciplina da competição e resulta em ganhos de eficiência. Os resultados positivos observados após a liberalização comercial, a qual envolve eliminação das restrições ao comércio, corroboram o argumento a favor do mercado. Por exemplo, temos que a redução das licenças à importação e à exportação estimula a proliferação de indústrias voltadas para exportação. No futuro, as consequências são em geral benéficas: a geração de renda e empregos pelas empresas exportadoras se traduz em aumento do padrão de vida das pessoas empregadas naquele setor, enquanto o acesso a produtos importados mais baratos e de melhor qualidade representa ganhos de bem-estar do ponto de vista dos consumidores. Todavia, é importante ressaltar que a liberalização comercial pode acarretar, tudo o mais constante, em um aumento temporário das importações, o qual pode não ser imediatamente contrabalançado pelo aumento correspondente nas exportações. Tal desequilíbrio pode ser oneroso para o balanço de pagamentos caso não haja livre entrada de capitais privados.

Ainda, seguindo a lógica da liberalização e do aumento da concorrência, devemos mencionar a liberalização dos fluxos de capitais como outro ponto relevante nas políticas de ajuste. A livre entrada de capitais exerce uma função importante para os investimentos na indústria de exportação e no mercado interno. Se os investimentos forem duradouros, como a instalação de novas fábricas de empresas multinacionais e outras formas de investimento direto, então estamos no melhor dos mundos. Por outro lado, os movimentos especulativos de capital aumentam a volatilidade cambial, podendo tornar o país mais vulnerável a crises de confiança e ao contágio.

Há uma grande preocupação, contudo, quanto ao *timing* da liberalização e a forma como é conduzida. Como visto acima, a liberalização abrupta de fluxos de capitais pode ser dolorosa. Quanto mais rápido for o processo, menor é a capacidade de ajuste da economia, dada a baixa mobilidade dos recursos produtivos no curto prazo. No entanto, se o processo de reforma for muito prolongado, maior será o risco de que aquele perca a sua credibilidade, que a incerteza quanto ao comprometimento do governo assuste investidores e que os objetivos do ajuste fiquem muito aquém do esperado.

Os impactos na economia são conhecidos aos técnicos das instituições financeiras internacionais. São precisamente esses impactos no longo prazo que guiam a formulação das políticas que integram os programas de ajuste. No entanto, deve haver uma devida coordenação entre as várias medidas para que o resultado esperado seja atingido. As reformas estruturais devem ser implementadas como um conjunto. Do contrário, não há garantia de sucesso e as consequências podem ser indesejáveis.

## 5.2 *A dimensão social*

As políticas de austeridade tradicionalmente presentes nos programas de ajuste do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional são costumeiramente o principal alvo das críticas direcionadas a essas instituições. Do ponto de vista das instituições financeiras internacionais, o corte nos gastos públicos visa, sobretudo, à geração de um superávit primário que permita que o país continue a honrar com o pagamento dos juros e das parcelas de sua dívida. Por outro lado, a honra aos compromissos externos contribui para garantir a contínua disponibilidade de capital para o financiamento do projeto nacional de desenvolvimento no futuro. Contudo, a despeito de a proposta de cortar gastos quando eles excedem a arrecadação parecer sensata, na prática esses cortes podem ter efeitos concretos para a vida de milhões de pessoas porque os gastos sociais são, em geral, os primeiros a serem afetados.

Ainda que desenvolvimento não passe apenas pelo crescimento econômico, como aqui se argumentará mais adiante, a renda exerce papel crucial na superação das privações que afligem a população de um país. Assim, cortes na rede de proteção social como programas de transferência de renda e benefícios previdenciários, por exemplo, podem ser particularmente impactantes sobre indicadores sociais. Por outro lado, cortes nos investimentos como educação, ainda que tenham efeitos danosos menos

perceptíveis de imediato, muito provavelmente se configurarão como poderoso empecilho ao desenvolvimento da nação<sup>32</sup>.

Mais do que isso, se em algumas situações as tarefas desempenhadas pelo Estado poderiam ser realizadas de maneira mais eficiente pela iniciativa privada, em outras os bens providos pelo Estado são de caráter público, isto é, seus benefícios são usufruídos pelo conjunto da população e de forma não-exclusiva. Nesse caso, uma vez que a iniciativa privada não dispõe de incentivos para ofertá-los sozinha, não há substitutos perfeitos para o papel do Estado. Encaixam-se nessa categoria, por exemplo, o serviço de segurança pública, a despoluição e recuperação de recursos ambientais, algumas obras de infra-estrutura e o desenvolvimento de pesquisas em áreas de interesse coletivo cujas perspectivas de lucro não despertam o interesse privado. Dessa forma, quando o governo se vê obrigado a cortar investimentos nessas áreas, nem sempre eles serão supridos por agentes privados.

Diante dessas dificuldades, dilemas de escolhas conflitantes então emergem. A existência de grupos de interesse com grande poder de lobby junto ao governo frequentemente acaba por gerar distorções no momento de elencar prioridades. Assim, não é surpresa que os programas de ajuste estrutural na forma tradicional, largamente empregados pelo FMI nas décadas de 80 e 90, não raramente vieram acompanhados de forte piora nos indicadores sociais.

### 5.3 A dimensão política

As condições dos programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial têm um enorme impacto na realidade política de um país. Logo, não é surpresa que estas instituições sejam alvos de intensa crítica internacional e de acusações polêmicas. No entanto, há profundas mudanças positivas que se devem a tais condicionalidades. Entre elas, podemos destacar a conquista da credibilidade, a qual, como já se discutiu, tem um papel importantíssimo na dimensão econômica. Todavia, seu impacto vai além da esfera econômica e são as suas consequências na dimensão política que serão analisadas agora.

Uma importante função dos programas de ajuste estrutural encontra-se na possibilidade de formação de códigos de conduta. Com a consolidação das reformas estruturais, as instituições financeiras internacionais esperam criar também um enquadramento macroeconômico mundial, o qual evite posições nacionais vantajosas que possam prejudicar outras economias (Dutra, 2006: 211). Tal padronização permite que a comunidade internacional seja capaz de melhor avaliar a situação econômica de um país.

Ainda, ambos FMI e Banco Mundial adotam uma postura de constante monitoramento e consulta. O diálogo e o aconselhamento permanente aos países membros permitem que essas instituições estejam a par de suas dificuldades e que, assim, possam adotar uma postura de vigilância capaz de detectar vulnerabilidades ainda em estágio inicial. Somados às pressões de transparência advindas de consultas

---

<sup>32</sup> Investimentos em educação produzem **externalidades** positivas que, por meio de um efeito conhecido como *spillover*, afetam positivamente todo o conjunto da sociedade. Do ponto de vista da nação, seus benefícios quase sempre excedem seus custos. A educação, no entanto, não deve ser encarada apenas como *conducente* ao desenvolvimento, já que é, ela própria, aspecto *constituente* deste. Sobre esse assunto, v. seção 4.4.

periódicas estão os acordos entre os países membros e as instituições sobre a publicação de análises econômicas de *experts* internacionais e divulgação de dados oficiais.

Dessa forma, ao reforçar as bases de suas instituições e políticas, os programas de acompanhamento e de ajustes estruturais catalisam a transparência e *accountability* de um país e evitam ações de investidores baseadas em informações imperfeitas e perspectivas infundadas. Notadamente, se o FMI ou o Banco Mundial emprestam a um país, o significado interpretado é de que as políticas econômicas desse país estão no caminho certo, o que assegura investidores e a comunidade internacional, convergindo para a atração de maior financiamento adicional de outras fontes.

Entretanto, não se pode ignorar os desconfortos que consultas externas podem causar internamente a um país. Críticos apontam que as condições impostas pelas instituições financeiras internacionais ferem a soberania dos países em questão. A ideia de que organizações externas estariam ditando políticas econômicas é de fato conturbadora. Consensualmente, a formulação de “boas políticas econômicas” seria do interesse da própria nação que, conscientemente, não adotaria posturas que pudessem acarretar em perdas evidentes. Todavia, a governabilidade de um país nem sempre é tão clara e monolítica. E vários são os exemplos conhecidos de casos em que o interesse econômico de um país de superar seus problemas urgentes nessa dimensão é sobreposto em função de jogos políticos que visam consolidação de poder.

As instituições financeiras internacionais têm diretrizes claras, mas o processo de formulação de políticas é cada vez mais imbuído de propostas do próprio governo, que conhece suas debilidades, dentro de uma interação crescentemente balanceada de consultas mútuas permanentes. Tanto o FMI quanto o Banco Mundial se preocupam com o *ownership* dos programas de ajuste. É desejado que os países participem e sintam-se “donos” dessas políticas econômicas.

No entanto, o suposto entendimento entre os governantes e os técnicos dessas instituições nem tudo resolve. O escopo de prioridades pode ser algumas vezes distorcido. Pensa-se em crescimento, mas a maneira de incentivá-lo pode ter influências heterogêneas dentro de um mesmo país, região, ou cidade. Se um projeto de incentivo ao turismo é aprovado no Banco Mundial como meio de superação da pobreza, isso não significa que os ganhos relativos a tal incentivo necessariamente atingirão os pobres. Como saber quais eram as verdadeiras prioridades da região? Pela distância, física e cultural, o FMI e o Banco Mundial são, às vezes, acusados de serem elitistas e “defensores de banqueiros”. Parece haver um hiato entre alguns projetos e as populações afetadas<sup>33</sup>. Nem sempre, faz-se necessário lembrar, as instituições financeiras podem saber exatamente como seus programas se desdobram dentro de contextos desconhecidos. Talvez a construção de resorts e hotéis de luxo não seja a solução nem para a preservação da cultura local, nem para a da natureza. Mas como saber disso se a discussão está restrita a alguns poucos e não parece chegar a quem de fato importa?

O problema de participação política parece ser ainda menosprezado. Não é de se surpreender, então, o temor da população em aceitar verdades estabelecidas por uma

---

<sup>33</sup> Tal fato também ocorre entre governos centrais e demandas locais. Uma solução apontada para isso tem sido a descentralização do aporte financeiro de instituições como o Banco Mundial, com empréstimos a governos locais.

cúpula a quilômetros de distância. Se um governo se dispõe a fomentar o crescimento social e pesa as suas opções, nada mais justo que este viabilize o contexto para que tanto as populações afetadas como as organizações da sociedade civil possam construir as condições de se posicionar e decidir sobre tais opções. Mais do que uma discussão superficial que não entre nas questões estruturais de uma determinada política de desenvolvimento, exige-se que os cidadãos tenham a liberdade para discutir os caminhos para o seu próprio desenvolvimento.

#### 5.4 *Desenvolvimento como processo multidimensional*

Compreender os impactos dos programas de ajuste estrutural em diferentes dimensões da vida social é necessário porque esse entendimento permite alargar nosso escopo de análise de modo a convergi-la para um tema mais amplo que perpassa toda a discussão até agora empreendida: o desenvolvimento. Não obstante divergências a respeito de seu próprio significado, o desenvolvimento é frequentemente clamado fim último de incontáveis programas econômicos e políticas públicas.

Um estudo do termo revelaria que ele é associado a um leque de perspectivas semânticas sinônimas, opostas ou até mesmo contraditórias. Corriqueiramente, são-lhe atribuídos adjetivos como humano, econômico, social, autônomo e sustentável. Historicamente, no entanto, o conceito tem sido reduzido a sua dimensão econômica e considerado em termos de desempenho econômico, como o crescimento do **PIB** ou da industrialização. De acordo com essa visão economicista, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (Furtado, 1961: 115-116).

Recentemente, esforços no sentido de encarar o desenvolvimento como imerso em um contexto complexo de processos sociais interconectados acabaram por revelar aquilo que, na visão de alguns teóricos, seria a multi-dimensionalidade do conceito. É o caso, por exemplo, do trabalho de Amartya Sen, economista indiano e ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1998, que considera a necessidade de superação de visões restritas do desenvolvimento.

Para Sen, as “liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os *componentes constitutivos* do desenvolvimento” (Sen, 2000: 20, *grifo do autor*). Por um lado, essas liberdades devem ser o fim primordial do desenvolvimento; por outro, elas acabam por se tornar seus meios principais, pois, estando vinculadas entre si, a promoção de uma delas acaba por facilitar a realização de outra. Obrigamo-nos, assim, a considerar o desenvolvimento como um processo multidimensional pelo qual há a expansão das liberdades reais de que os indivíduos desfrutam.

Essa discussão é relevante porque o que está em jogo não são apenas definições vazias. Os diferentes conceitos de desenvolvimento carregam dentro de si uma compreensão específica dos fenômenos sociais e, ao estabelecerem diagnósticos dos problemas a serem enfrentados, estipulam também quais devem ser os caminhos e as linhas de atuação para que se alcance o desenvolvimento (Scatolin, 1989: 6). As ações adotadas ou deixadas de serem adotadas, por sua vez, têm impactos sobre a vida de cada um dos habitantes de um país.

Se estabelecermos uma identidade entre desenvolvimento e crescimento econômico, então pode ser que sejam justificáveis programas de ajuste estrutural que puguem a austeridade econômica e o crescimento em modelos não-sustentáveis a despeito dos potenciais custos envolvidos. No entanto, se optamos por um conceito mais abrangente de desenvolvimento, o desafio se torna o de formular políticas que incorporem, além do fomento ao crescimento da economia, preocupações como a distribuição mais equitativa da renda, o adequado funcionamento da democracia e a proteção ao meio ambiente.

Defendemos uma noção ampliada de desenvolvimento porque acreditamos que não há necessariamente uma relação unívoca e direta entre aumento da renda real e melhora do bem-estar de uma população. Mais do que isso, o foco exclusivo em indicadores econômicos como a taxa de crescimento do PIB gera graves distorções em nossa análise, já que nos leva a considerar como positivos efeitos que podem mesmo ir à contramão do conceito ampliado de desenvolvimento. O aumento da violência, por exemplo, impulsiona uma próspera indústria de proteção e segurança, ao mesmo tempo em que atua como poderoso estimulante das companhias de seguro, aumentando o PIB. O crescimento da produção agrícola e industrial, por sua vez, pode vir acompanhado de degradação ambiental, tornando seus efeitos positivos sobre o bem-estar questionáveis no longo prazo.

Além disso, uma abordagem do desenvolvimento direcionada para a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas, como a de Sen, oferece a vantagem de encarar o indivíduo como agente de mudança social. Na visão do economista indiano, a ampliação da liberdade de que os indivíduos desfrutam também tem um papel instrumental, pois há “encadeamentos empíricos que unem os tipos distintos de liberdade *uns aos outros*, fortalecendo sua importância conjunta” (Sen, 2000: 25, grifo do autor). Pesquisas têm demonstrado, por exemplo, que as taxas de mortalidade e desnutrição infantil diminuem acentuadamente conforme aumentam os anos de estudo da mãe<sup>34</sup>. Outros estudos têm sugerido que as liberdades de participação política e a garantia de direitos civis podem contribuir significativamente para a prevenção de crises humanitárias, como fomes coletivas<sup>35</sup>.

O que procuramos aqui não é menosprezar o papel do crescimento econômico na melhoria das condições de vida de populações. Diferentemente, é salientar a necessidade de atentar para o fato de que o desenvolvimento econômico deve acontecer em modelos sustentáveis e de que ele, ainda assim, por si só não pode trazer a resposta para todos os desafios da vida social. Políticas públicas e programas de ajuste econômico devem incorporar essa preocupação.

### 5.5 *Paz, liberdade e desenvolvimento*

Como vimos argumentando, o tema do desenvolvimento perpassa toda a discussão a respeito dos programas de ajuste estrutural empreendida até aqui, que então se vê

---

<sup>34</sup> A título de ilustração, dados da última Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS) no Brasil, realizada em 2006, mostram que em domicílios em que a mãe de família possuía até quatro anos de estudo, a taxa de mortalidade infantil era de 29 mortes por mil nascidos vivos. Nos domicílios em que a mãe possuía 8 ou mais anos de estudo, essa taxa caía para 19 mortes por mil nascidos vivos.

<sup>35</sup> Ver Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*, 2000, capítulo 2, e as obras a que o autor faz referência, como Drèze e Sen, *Hunger and Public Action*, 1989, capítulo 10.

obrigada a levar em consideração elementos muito mais complexos e diversos do que talvez inicialmente se esperasse. A própria existência de uma cultura de paz se coloca como fator decisivo para que se alcance o desenvolvimento e um espaço de liberdade possa florescer.

De fato, a violência tem custos elevados. O caso brasileiro é emblemático. Um estudo divulgado em 2007 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com vistas a mensurar os custos econômicos da violência e da criminalidade que assolam o país indicou que, em 2004, o custo da violência no Brasil foi de R\$ 92,2 bilhões, alcançando surpreendentes 5,9% do PIB, ou um valor per capita de R\$ 519,40. Deste total, os gastos pelo setor público respondem por R\$ 28,7 bilhões, enquanto R\$ 60,3 bilhões correspondem a custos tangíveis e intangíveis arcados pelo setor privado. Em 2005, os gastos com seguros ultrapassaram R\$ 14,5 bilhões, enquanto aqueles com segurança privada atingiram R\$ 17,2 bilhões, quantias que, somadas, respondem por 1,48% do PIB.

Uma cultura de paz não diz respeito apenas à ausência de conflito, no entanto. Ela se refere também a um conjunto de valores e atitudes positivas baseados no respeito à vida, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, na promoção do desenvolvimento e na aderência a princípios como democracia, tolerância, cooperação, justiça, pluralismo e diálogo (AGNU, 1999). Ora, a superação das privações que impedem os indivíduos de exercerem seu papel de agentes, aspecto fundamental do processo de desenvolvimento, certamente também passa por esses pontos.

Paz e liberdade estão estreitamente relacionadas e se complementam mutuamente. Uma cultura de paz é fundamental para que um espaço de liberdade possa florescer. Ao mesmo tempo, uma condição de paz não pode ser verdadeira se impede que os indivíduos permaneçam senhores de seu próprio destino: as liberdades são os alicerces fundamentais sobre os quais deve se apoiar a edificação de uma cultura de paz. Apenas em um ambiente em que ambas estejam presentes podemos pensar na possibilidade de um desenvolvimento pleno.

#### *5.6 Desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*

A paz deve ser vista como uma meta exequível. A proposta de desenvolvimento é bem real e nós já sabemos que estrada seguir, mas resta-nos um esforço de longo prazo contínuo e coletivo. Dessa forma, para que a humanidade alcance o seu maior objetivo, são necessários largos passos que podem ser reunidos em oito principais – são os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

O Relatório de 2009 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é claro sobre os importantes resultados alcançados por boas práticas apoiadas por um financiamento adequado e por fortes comprometimentos políticos. Ora, o que se tem discutido aqui é precisamente financiamento e comprometimento, então, nada mais natural que os analisemos sob o escopo de um compromisso mundial aos ODMs.

Os ODMs não são insulados uns dos outros, pelo contrário, todos eles estão inter-relacionados, pois o pleno sucesso de um objetivo depende do sucesso de outro. Aqui, aplica-se nitidamente a dependência entre distintas capacidades descrita por Sen (Ibidem).

A erradicação da pobreza e da fome encabeça a lista dos ODMs. Há boas razões para entender pobreza como privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. O motivo para tal compreensão se encontra no fato de que além da renda, há diversas condições sob as quais alguém é privado de capacidades, ou seja, pobre. Indivíduos podem ser pobres e passar fome devido a privações explicadas pela idade (como idosos ou crianças), pelos papéis sociais e sexuais (responsabilidades da maternidade e costumes familiares), pela localização em que se encontram (propensão a inundações e violência) ou pelas condições epidemiológicas de uma região (doenças endêmicas). Torna-se, então, mais difícil a delimitação dos ODMs visto que normalmente uma privação vem acompanhada de várias outras. Evidencia-se, também, que a erradicação da pobreza não é alcançável apenas pelas vias de crescimento econômico. Há esforços a serem feitos em todas as arenas críticas ao desenvolvimento.

Para a superação da pobreza, apenas investimentos em projetos de educação e saúde não se mostram suficientes (IMF, 2009c). É necessário que os gastos sejam equitativos e de qualidade. O segundo objetivo é, então, atingir o ensino básico universal. A influência deste ODM em especial é bastante relevante para todos os outros objetivos. É tão importante, pois é por meio deste que uma cultura de paz e liberdade é disseminada. Em um contexto no qual segundo ODM é alcançado, não há espaço para preconceitos ou desigualdades, e, logo, o terceiro objetivo de promoção da igualdade de sexos e autonomia entre as mulheres está fadado a se realizar.

Onde as mulheres são respeitadas e têm acesso a educação, o quarto objetivo de redução da mortalidade infantil e o quinto que visa a melhoria da saúde materna parece se resolver. Melhor educação básica e serviços de saúde elevam diretamente a qualidade de vida. Quanto mais inclusivos o forem, maior será a possibilidade de que mesmo os potencialmente pobres (aqueles que ao nascer já têm privações) tenham uma chance de superar a penúria (Sen, 2000). Seguidamente, o sexto objetivo, combate do HIV/AIDS, malária e outras doenças, torna-se factível apenas pelo investimento em pesquisa e, conseqüentemente, em educação e saúde.

Cabe notar o motivo da insistência nessas duas áreas. Não é coincidência que o Banco Mundial financie tantos projetos nesse sentido. Mudanças profundas nesses dois pilares iniciam um “efeito dominó” que cedo atinge toda a sociedade. Pessoas com educação e saúde se transformam em cidadãos informados que exigem seus direitos e que cobram seus governantes. A democracia importa justamente por isso, pois permite debate e cobrança em um ambiente de liberdade. Não basta apenas esperar o crescimento econômico para depois pensar em desenvolvimento, equidade e sustentabilidade. As soluções nesse sentido devem ser implementadas agora.

Os últimos dois objetivos são considerados, na atual circunstância, os mais conflituosos. O mundo parece ter entrado em acordo quanto aos primeiros, com exceção da promoção de igualdade entre os sexos em alguns países, mas isso já é um grande avanço, por mais que ainda haja muitas ações a serem tomadas. Contudo, o sétimo e oitavo objetivos ainda não inspiram boa vontade. Percebe-se que são os que exigem maiores esforços comuns que vão além das fronteiras nacionais e, por isso, a garantia a sustentabilidade ambiental e a parceria de fato para o desenvolvimento continuam apenas do âmbito do discurso.

O papel do FMI e do Banco Mundial pode ser a partir de agora emblemático. Como já mencionado, as condicionalidades adotadas têm como objetivo a construção de

códigos de conduta. Através da homogeneização de comportamentos pode-se atingir um tipo de cooperação que não seja subjugado pelos **problemas de ação coletiva** (Olson, 1968). Logo, ao adotar a premissa de desenvolvimento em suas cartilhas, estas instituições serviriam como intermediários de uma parceria mundial.

O problema de sustentabilidade ambiental e de aceleração do aquecimento global pode ser abordado de uma maneira semelhante, mas é necessário que haja a incorporação real dessa prioridade. O Banco Mundial já detém Fundos de Adaptação às Mudanças Climáticas e de Tecnologias Limpas, e seria a instituição mais bem posicionada para lidar com as finanças do clima. Já o FMI procura aprender que boas políticas econômicas podem envolver custos de mudança climática. Essa lição todos nós precisamos aprender.

## 6. Reformas propostas e perspectivas para o futuro

### 6.1 Reformas propostas

As reformas propostas para a metodologia de financiamento internacional têm por objetivo tornar as instituições de Bretton Woods mais efetivas em seu mandato. Este consiste em garantir que os países membros alcancem a estabilidade e o desenvolvimento, sem ameaçar sua soberania e sua liberdade de formular suas próprias estratégias nacionais. Em última instância, as reformas na metodologia representam mudanças na maneira do Fundo e do Banco se relacionarem com seus países membros, procurando sempre melhorar a situação para os dois lados.

Em outras palavras, a pauta de reformas tem a intenção encontrar um meio termo no conflito de interesses surgido no estabelecimento das condicionalidades dos programas de financiamento. Dentre as principais mudanças propostas às condicionalidades do FMI, convém destacar:

- Pré-seleção dos países: o estabelecimento de critérios claros quanto à elegibilidade de países para ter acesso a financiamento sem condicionalidades reduz a interferência do Fundo na soberania e aumenta o *ownership* dos programas. Parte desta reforma já foi adotada com a criação da Linha de Crédito Flexível (LCF), em março de 2009.
- Coordenação das condicionalidades com outras instituições: o FMI possui vantagem comparativa em áreas específicas como estabilização macroeconômica, logo poderia se beneficiar da cooperação com outras instituições – como o Banco Mundial – para melhor formular as condicionalidades de seus empréstimos.
- Limitação das condicionalidades às áreas críticas para os objetivos macroeconômicos: o Fundo deveria se concentrar em aspectos nos quais possui *expertise* relevante. Nesse sentido, condicionalidades estruturais não cruciais para os objetivos do programa de ajuste poderiam simplesmente ser eliminadas.
- Abandono dos critérios de desempenho nas condicionalidades estruturais: passagem ao sistema de pré-seleção (LCF) ou optar pelo monitoramento dos

aspectos estruturais nas revisões de programa, o que permite maior *ownership* nas decisões estruturais do país.

- **Streamlining:** tornar as condicionalidades mais focadas em objetivos que em ações, o que amplia a margem para o país escolher as próprias políticas a serem conduzidas de modo a atingir os objetivos; aumentando, assim, o *ownership* do programa.
- Incentivo aos países membros a aderir a padrões internacionais de conduta e práticas, o que diminui a necessidade de condições específicas acopladas aos empréstimos.

No que diz respeito ao Banco Mundial, a proposta relevante é a reforma geral da metodologia de financiamento de projetos. O financiamento de projetos é utilizado em todos os setores em que o Banco é ativo, com concentração em infraestrutura, desenvolvimento de recursos humanos (educação e treinamento), agricultura e administração pública. O veículo responde por dois terços dos novos empréstimos concedidos anualmente pelo BIRD e AID, e mais de 90% da carteira de empréstimos ativos. Os pontos centrais das reformas são os seguintes:

- Melhorar o gerenciamento de risco, de forma a permitir a adoção de procedimentos mais simples para operações de baixo risco. Dessa maneira, a liberação de empréstimos torna-se menos burocrática para projetos de menor risco, incentivando os países membros a perseguirem boas práticas.
- Consolidar e racionalizar o *menu* de opções de investimento em um só instrumento flexível, que possa abranger respostas rápidas e operações de emergência, bem como incorporar o financiamento baseado em resultados.
- Aprimorar o apoio à supervisão e execução dos projetos. A assistência técnica provida pelo Banco Mundial representa um compartilhamento de conhecimento específico que muitas vezes é chave para o sucesso do projeto de investimento.
- Revisar e simplificar as políticas que direcionam o financiamento de projetos.
- Cultivar um ambiente de reforma por meio do alinhamento dos incentivos e do mecanismo de prestação de contas, de modo a propiciar um ambiente de aprimoramento contínuo.

## 6.2 *As repercussões da crise econômica mundial*

O trabalho desempenhado pelo FMI e pelo Banco Mundial no sentido de zelar pela estabilidade macroeconômica do sistema internacional e agenciar o desenvolvimento econômico tem importância difícil de ser subestimada. A crise financeira internacional, que teve início em 2008, evidenciou o papel crucial desempenhado pela assistência financeira para defender a estabilidade do sistema. Tendo suas origens no mercado hipotecário americano, a crise desencadeou uma desaceleração que se propagou por todos os países e segmentos da atividade econômica.

O contágio financeiro foi imediato: bancos que estavam expostos aos ativos tóxicos vieram à falência, sistemas financeiros nacionais inteiros estiveram à beira do

colapso, e houve falta de liquidez generalizada para a realização de transações internacionais. Já o impacto sobre o lado “real” da economia, embora tenha vindo com o tempo, teve conseqüências mais perversas: significou a perda de milhões de empregos, interrupção de investimentos e corte de gastos por parte das famílias e empresas. No caso dos países mais pobres, as perdas podem significar anos de combate à pobreza jogados fora, o que representa um baque para as esperanças de concretização dos objetivos de desenvolvimento do milênio.

Em decorrência da desaceleração global, a maior parte dos países em desenvolvimento enfrentou uma situação de reduzida demanda por seus produtos de exportação, devido à recessão nas economias industrializadas. Além disso, o caos financeiro derrubou o apetite de risco dos investidores internacionais e tornou difícil a obtenção de recursos nos mercados de capitais. Dessa forma, as fontes de receita em moeda estrangeira se tornaram escassas para garantir a sustentabilidade externa. Num contexto de crescente globalização econômica, os países dependem da integração com as demais nações para manter seu próprio nível de atividade doméstica, devido à importância do setor exportador. É aí que entram o Fundo Monetário e o Banco Mundial, provendo recursos de curto e médio prazo para que os países em dificuldades estejam em dia com os pagamentos externos e para o financiamento do ajuste estrutural de mais longo prazo, necessário para a adaptação ao novo cenário da economia mundial. Os recursos do Fundo e do Banco funcionam como uma injeção direta no volume destinado aos programas de estímulo da economia, bem como ao desenvolvimento da infraestrutura produtiva (estradas, portos e ferrovias) que será necessária para os países retomarem o caminho do crescimento econômico.

Os pacotes de recuperação pelo mundo inteiro envolveram o estímulo fiscal (caracterizado pelo aumento dos gastos governamentais), com o objetivo de aquecer a atividade econômica e retomar o crescimento. Isso representou uma partida da tradição do FMI e do Banco de impor o equilíbrio fiscal aos países sob ajuste. Ademais, medidas adicionais de saneamento dos sistemas financeiros domésticos figuraram no topo da agenda dos países de forma generalizada. O FMI e o Banco Mundial agiram coordenando as etapas de execução dos pacotes de estímulo entre os países e fazendo uso de seu banco de especialidades (*pool of expertise*) para orientar a reforma regulatória do sistema financeiro. A cooperação técnica entre os técnicos do FMI e do Banco e as autoridades locais é um fator importante para o sucesso das estratégias nacionais de recuperação.

### 6.3 Resposta do FMI à crise global

Como resposta à crise, o papel do FMI foi fundamental para evitar o pior. Os programas de ajuste, desta vez, foram notadamente diferentes do que costumavam ser no passado. Como exemplos, podemos citar vários casos onde a ajuda do FMI foi crucial: Islândia, Letônia, Turquia, México (estes últimos obtiveram acesso à LCF, a qual provou ser uma forma eficaz de concessão de empréstimos, pois se baseia em condicionalidades *ex ante*<sup>36</sup>) e diversos países da África. Tal ajuda corrobora os programas nacionais de estímulo fiscal que atenuaram as recessões que se propagaram pelo mundo inteiro.

---

<sup>36</sup> Condicionalidades baseadas em ações prévias.

Um estudo recente<sup>37</sup> mostra que, com a ajuda do FMI, muitos dos severos distúrbios característicos de crises passadas, como a disparada cambial, contrações agudas em **conta corrente** e crises bancárias, foram evitados ou grandemente suavizados. Entre os países estudados, figuram aqueles em que o Fundo teve de intervir de forma decisiva, como Costa Rica, Hungria, Islândia, Letônia, Mongólia e Paquistão. Enquanto restam muitos desafios, como restaurar o nível sustentado de crescimento e emprego, há sinais encorajadores de estabilização. Os governos e povos dos países em questão merecem o crédito por estes esforços.

Os fatores-chave que marcaram a resposta do FMI à crise incluíram o rápido e volumoso financiamento canalizado para os setores em maior dificuldade, políticas econômicas acomodativas e a proteção do setor financeiro contra o arrocho de liquidez. Ademais, os empréstimos envolveram condicionalidades mais focadas, isto é, menos condicionalidades estruturais e mais condicionalidades direcionadas ao setor financeiro, raiz da crise recente, bem como maior *ownership*. Esse fato é evidenciado pelas diferenças marcantes no desenho de programas para diferentes países - com respeito, por exemplo, ao regime cambial vigente.

Entre os aspectos da adequação da resposta de política à situação de cada país, pode-se destacar a política fiscal acomodativa, pela qual os déficits são permitidos para absorver o impacto recessivo da crise e evitar um aperto abrupto da política monetária. Além disso, os programas incorporam medidas preventivas para o setor bancário, como provisão de liquidez e reforço da regulação do setor com antecedência. Por fim, destaque deve ser dado ao compromisso do financiamento com a sustentação ou expansão das redes de seguridade social.

Os desafios remanescentes identificados no estudo envolvem principalmente a definição de uma **estratégia de saída** para os programas de estímulo fiscal e monetário. O FMI demonstra preocupações quanto à sustentabilidade da **dívida de governos** e bancos centrais após a massiva injeção de liquidez na economia. Para evitar uma crise de insolvência posterior, faz-se necessário a retração em tempo do estímulo fiscal e monetário, o ajuste dos fatores de competitividade externa e conserto dos balanços patrimoniais dos bancos (FMI, 2009d).

Apesar do aparente sucesso, houve diversas críticas quanto à atuação do FMI na crise, sendo que as principais concentram-se no fato de o Fundo ter, na prática, modificado muito pouco as condicionalidades acopladas aos empréstimos. Apesar de ter permitido alguma margem para políticas **contra-cíclicas** nos programas de estabilização, o FMI somente o fez acompanhando obrigações explícitas de reverter as políticas expansionistas já em 2011, retomando o equilíbrio fiscal e diminuindo o ritmo de expansão monetária.

#### 6.4 Resposta do Banco Mundial à crise global

O Banco Mundial também desempenhou importante papel nos desdobramentos da crise financeira. No presente, enquanto a economia global mostra sinais de recuperação, é importante reconhecer que os países mais pobres foram os mais afetados pela crise e precisam de atenção especial.

---

<sup>37</sup> *Review of Recent Crisis Programs*, publicado em setembro de 2009 pelo FMI.

Em um documento preparado para a reunião do G-20 em Pittsburg que se aproxima, o Banco Mundial constatou que, como resultado da crise, 89 milhões de pessoas a mais vão passar a viver em condições de extrema pobreza, com menos de \$1,25 por dia, ao fim de 2010. A recessão global também colocou em risco US\$11,6 bilhões de gastos cruciais em áreas como educação, saúde, infraestrutura e proteção social nos países mais vulneráveis (Banco Mundial, 2009).

Segundo o Banco, uma das ações mais urgentes é pressionar os países do G20 que prometeram US\$ 50 bilhões para os países de baixa renda a ajudá-los a implementar as redes de proteção social, há muito estabelecidas nas nações desenvolvidas. Há também a ideia de comprometer 0,7% dos pacotes de estímulo dos países desenvolvidos para um fundo de vulnerabilidade<sup>38</sup>, visando ajudar os países pobres que não podem arcar com *bailouts*<sup>39</sup> ou déficits fiscais.

Os países de baixa renda continuam a sofrer com as consequências da crise financeira internacional, somadas aos efeitos das crises de combustíveis e de alimentos que culminaram em meados de 2008, a despeito dos esforços internacionais para amortecer seus impactos. O Banco Mundial sugere o estabelecimento de uma Linha de Resposta a Crises, com o objetivo de prover recursos rápidos para países de baixa renda absorverem choques, e assim não pôr em cheque as reformas e progresso no combate à pobreza conquistados no passado recente.

Entre os principais choques sobre os países pobres, o Banco Mundial destaca:

- Comércio internacional: a redução da demanda externa (de 5 a 10% em 2009) por produtos de exportação teve grande impacto sobre os países pobres que dependem do setor exportador para garantir o nível de **emprego** e renda.
- Fluxos privados de capital: declinaram de US\$ 30 para US\$ 21 bilhões em 2008, e projeta-se ainda uma queda para US\$ 13 bilhões em 2009. Tal redução representa enormes problemas para países que dependem em peso da entrada de capitais externos.
- Remessas de trabalhadores no exterior: a deterioração das condições econômicas levou à queda de 5 a 7% nas remessas de trabalhadores para as famílias situadas em países pobres.
- Turismo: atingiu principalmente os países localizados em pequenas ilhas, os quais dependem do setor para obter divisas externas e empregos, tanto no setor formal quanto no informal (Banco Mundial, 2009).

Como resposta à crise, a ajuda financeira do Banco Mundial bateu recorde de US\$ 60 bilhões, correspondendo a um aumento de 54% sobre o ano anterior. O auxílio financeiro foi principalmente direcionado a países pobres para mitigar os efeitos da crise. Três áreas foram estabelecidas pelo Banco como prioritárias para as iniciativas de resposta à crise. São elas: as redes de seguridade social, os investimentos em infraestrutura e o apoio às pequenas e médias empresas e microcrédito.

---

<sup>38</sup> A proposta do fundo de vulnerabilidade tem por objetivo a transferência da capacidade de absorver choques (e.g. espaço para condução de políticas anticíclicas) para países pobres dependentes do comércio internacional e dos fluxos de investimento estrangeiro.

<sup>39</sup> *Bailout* é o termo utilizado para expressar a intervenção do governo para salvar um ou mais agentes da falência. Em geral, envolve a injeção de recursos públicos no setor insolvente.

## 6.5 As perspectivas para o futuro

A crise financeira internacional foi inovadora em relação a todas as outras, pois ela pouco teve a ver com desequilíbrios no balanço de pagamentos e problemas cambiais. Tal fato despertou um questionamento se o papel do Fundo não deveria ser ampliado, no sentido de abordar outros aspectos que afetem a estabilidade global, como a saúde financeira e o monitoramento do risco sistêmico. Se este for o caso, a metodologia de financiamento futura pode ter outra estrutura. Por exemplo, os programas de ajuste podem envolver condicionalidades para o mercado financeiro, como exigência da adesão a um padrão mínimo de capital próprio para o setor bancário.

Da mesma forma, o Fundo pode estar preocupado, no futuro, em reduzir desequilíbrios globais, como o vasto superávit comercial chinês. Nesse sentido, a instituição pode vir a persuadir os países membros a delegarem a ela o papel de precaução contra crises e emprestador de última instância, ao invés de cada país recorrer à construção de imensas reservas em moeda estrangeira. Tal feito exigirá que o Fundo trabalhe para diminuir a estigmatização vinculada a seus programas de ajuste, a fim de que os países não receiem as condicionalidades que um acordo com o Fundo possa envolver.

Para o longo prazo, a experiência da crise econômica global pode ser uma oportunidade profícua para se tomar a iniciativa de atacar de frente os desafios do desenvolvimento, especialmente nos países mais pobres. Avanços recentes como os programas de perdão de dívida e a iniciativa para os países pobres altamente endividados mostram uma crescente preocupação com esta outra faceta do problema. Afinal, de nada adianta estabelecer critérios claros para as condicionalidades se os países que mais precisam não tiverem condições de atendê-las, e assim ficarem excluídos dos programas de ajuste.

É preciso ter em mente o FMI e o Banco Mundial dificilmente abandonarão por completo as condicionalidades em seus programas, devido aos problemas de assimetria de informação e risco moral associados à concessão empréstimos. Por outro lado, para que as instituições sejam bem sucedidas em seus mandatos, os países mais marginalizados precisam ser incluídos em seus programas. Faz-se necessário um meio termo entre garantir que o programa tenha sucesso e que os recursos sejam devolvidos, e estender a ajuda financeira aos países impossibilitados de apresentar qualquer “bom histórico” de variáveis econômicas e institucionais.

Mais que nunca, as condicionalidades precisam ser objetivas, transparentes e factíveis, de modo a não provocar a estigmatização<sup>40</sup> dos acordos com o Fundo e com o Banco por parte dos países membros. O esvaziamento da cooperação com as instituições multilaterais põe em risco a própria estabilidade do sistema. Portanto, é necessário que o Fundo e o Banco desenhem seus programas de forma que as condicionalidades atendam aos critérios de *ownership* e eficácia, de modo que os países venham até as instituições e dialoguem com elas para tentar alcançar uma solução para as dificuldades do momento. Garantindo que as condicionalidades sejam justas e

---

<sup>40</sup> Estigmatização refere-se ao receio que os países têm de procurar auxílio junto ao FMI, por esperarem de antemão condicionalidades muito severas acopladas aos empréstimos, e ao considerarem a exposição negativa perante a comunidade internacional que o não cumprimento das condições poderia ocasionar.

eficazes para o sucesso dos programas, as instituições estarão desempenhando seu papel de socorro aos países em crise sem comprometer sua própria sustentabilidade.

O caminho para a recuperação reforça a necessidade de cooperação entre os países. Há um consenso em formação de que o sistema financeiro internacional precisará passar por alterações profundas para que o crescimento global seja retomado em bases sustentáveis. O progresso feito até agora, no sentido de reformas às instituições financeiras internacionais, foi louvável, todavia ainda há muito a ser feito.

## **7. Considerações finais**

Antes de prosseguirmos às considerações finais é preciso restabelecer o foco de toda a análise aqui desenvolvida. Para tanto, achamos importante refazer a pergunta que motivou o artigo. Qual o efeito da metodologia de financiamento internacional sobre as estratégias nacionais de estabilidade e desenvolvimento? As tentativas de resposta foram feitas gradativamente. Ao longo do texto, valemo-nos da definição de conceitos e da utilização de exemplos históricos.

No início deste artigo, apresentamos a atual configuração e lógica de funcionamento da metodologia de financiamento internacional. Mais especificamente, a existência de condicionalidades associadas aos programas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial foi justificada: sem elas, os empréstimos estão sujeitos a problemas de compatibilidade de incentivos, como o perigo moral. Por fim, enumeramos os principais instrumentos de aplicação de condicionalidades utilizados pelo FMI e Banco.

Em seguida, realizamos um apanhado histórico dos principais eventos envolvendo a metodologia de financiamento internacional. Desde a conferência de Bretton Woods até a década recente, acompanhamos a evolução dos programas de ajuda financeira e a natureza das condicionalidades a elas ligadas. Observe que a primeira está intimamente relacionada com a história das crises, a qual também foi estudada em detalhes.

É importante notar que o conteúdo dos programas de ajuste estrutural, hoje em dia, se parece menos com o consenso de Washington de vinte anos atrás. Afinal, tanto o Fundo quanto o Banco Mundial passaram por um processo de melhoria e refinamento de suas práticas através das várias gerações de crises. Por outro lado, os países membros aprenderam, em maior ou menor medida, as vantagens da consecução de boas políticas econômicas para sua imagem perante o mercado financeiro internacional e para gozar da boa vontade das instituições financeiras internacionais. Por exemplo, muitos países têm apresentado bons históricos de comportamento e adoção de medidas precaucionárias com vistas a se tornarem elegíveis para financiamento livre de condicionalidades. O conteúdo dos programas de ajuste tende a incluir cada vez mais medidas de estabilidade financeira e maneiras para tornar os países à prova de crises.

As críticas às condicionalidades das instituições financeiras internacionais foram compiladas na seção seguinte. A ênfase dada repousou nos conflitos surgidos entre a metodologia de financiamento e a liberdade dos países formularem suas próprias

políticas, conhecida como princípio da autodeterminação. Ademais, as principais correntes de críticas ao FMI e ao Banco Mundial foram expostas.

Dentre as controvérsias mencionadas, duas críticas merecem ser recolocadas. Em primeiro lugar, as instituições financeiras internacionais falham em negligenciar aspectos relacionados ao meio ambiente (e.g. aquecimento global) não apenas na elaboração das condicionalidades, mas em todo o espectro de seu relacionamento com os países membros, incluindo suas funções de aconselhamento e monitoramento global. Acreditamos que tanto o Fundo quanto o Banco têm um papel imprescindível na coordenação internacional de problemas ambientais, como o ajuste econômico às medidas de mitigação do aquecimento global. Sua manifestação poderia se dar por meio da inclusão de condicionalidades referentes a boas práticas ambientais por parte de países sob ajuste, ou mesmo como critério de seleção para linhas de financiamento mais flexíveis (i.e. condicionalidades *ex ante*).

O segundo ponto que merece ressaltar é a questão do sistema de quotas na governança do FMI e do Banco Mundial. Há muito o referido sistema não reflete a realidade das relações econômicas internacionais, concedendo pesos desproporcionais à importância relativa de alguns estados em detrimento de outros (e.g. países emergentes). Enquanto o sistema não for reformado, a legitimidade das condicionalidades estabelecidas pelas instituições financeiras estará em cheque. Afinal, é óbvio que a formulação dos programas nunca é um processo unicamente técnico. Sempre há viés político, influenciado por interesses secundários (como grupos de interesse dos países detentores dos maiores poderes de voto), na recomendação de políticas para os países sob ajuste, de modo que o programa pode não apresentar detalhes que seriam ótimos sob um ponto de vista puramente técnico.

Na quinta seção, examinamos como os programas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial impactam a sociedade, em várias de suas dimensões. Vimos que o conteúdo de políticas dos programas tem sua razão de ser, pois traz benefícios de longo prazo para a economia, como o aumento de produtividade. Por outro lado, os impactos sociais podem ser severos no curto e médio prazo, a ponto de impor questionamentos sobre o que realmente está em jogo quando se trata dos objetivos do financiamento. Definimos um conceito ampliado de desenvolvimento como um processo multidimensional e fizemos uma breve introdução às metas de desenvolvimento do milênio.

O ponto central da nossa argumentação reside na correta definição dos objetivos que se deseja atingir com os programas de desenvolvimento. Parece ter ficado claro que a visão meramente economicista do processo é demasiado limitada. A adoção de um conceito mais amplo de desenvolvimento humano, no qual figura a libertação da necessidade e das privações, pode levar a novas diretrizes para os termos dos programas de financiamento. As instituições financeiras internacionais precisam ter em mente que a natureza das condicionalidades e o conteúdo dos programas (e.g. austeridade no curto prazo) devem refletir as aspirações dos países membros sobre o que está em jogo.

Na última seção, especificamos algumas reformas propostas à metodologia de financiamento do FMI e do Banco Mundial. Além disso, comentamos as repercussões da crise financeira internacional e o trabalho das duas instituições para combatê-la, de modo a deixar claro que seu papel é crucial para a estabilidade e prosperidade da

economia mundial. Por fim, algumas das perspectivas para o futuro no que tange à metodologia de financiamento internacional foram delineadas.

Entra as principais lições da crise podemos citar a necessidade de melhor e mais abrangente regulação do sistema financeiro, em nível doméstico e internacional. O desafio que se coloca é o da coordenação entre as nações para harmonizar o novo arcabouço regulatório, de forma a abordar o risco sistêmico e evitar distorções como práticas bancárias obscuras e paraísos fiscais. O FMI tem um papel para mediar essa coordenação, contribuindo com seu relevante *pool of expertise* e aparato de monitoramento e coerção instalado. Por outro lado, acreditamos que cabe ao Banco Mundial trabalhar para que os países menos desenvolvidos persigam boas práticas em matéria de estabilidade financeira, por meio da cooperação técnica e usando a ampla rede de contatos já construída entre o Banco e aqueles países.

Chegamos à conclusão que o julgamento sobre a qualidade da metodologia de financiamento internacional não é uma tarefa simples. O mero posicionamento ideológico não basta para defender ou atacar as condicionalidades. Apenas a análise racional do funcionamento das condicionalidades e sua adequação aos problemas que procura resolver é capaz de nos embasar para sugerir quaisquer mudanças.

Nesse sentido, defendemos que os acordos de financiamento respeitem a autonomia dos países membros para perseguirem seus próprios objetivos de desenvolvimento. Primeiro, porque as possibilidades de sucesso do programa são consideravelmente aumentadas quando ele possui *ownership*. Em segundo lugar, a excessiva interferência na política doméstica pode levar à estigmatização do auxílio prestado pelo Fundo e pelo Banco, conseqüência indesejável sob qualquer hipótese.

A crescente popularidade dos programas com condicionalidades *ex ante* é muito bem vinda, nesse caso. Tal configuração oferece os incentivos corretos para os países perseguirem políticas prudentes sem a necessidade de coerção externa, preservando sua soberania a aumentando sua credibilidade perante a comunidade de investimentos privados. No entanto, a elegibilidade para programas com critérios de seleção está longe de ser universal. São os países mais pobres aqueles que apresentam uma convergência de fatores desfavoráveis: não têm condições de apresentar bons históricos, possuem estruturas produtivas subdesenvolvidas e frágeis, e enfrentam o enorme peso de suas dívidas. Acreditamos que a maneira de se pensar em condicionalidades para esses países deveria ser completamente reformulada, já que se trata dos países em que as questões de desenvolvimento são as mais delicadas. Pressionar a austeridade por meio do ajuste fiscal a qualquer custo, a nosso ver, vai completamente contra os objetivos de qualquer programa que se propõe a ajudar, na linha da definição multidimensional de desenvolvimento abordada acima.

Portanto, a metodologia de financiamento precisa ser conciliada com as estratégias nacionais de desenvolvimento. O Fundo Monetário e o Banco Mundial devem prosseguir com sua cultura de constante aperfeiçoamento e trabalhar para que suas condicionalidades contribuam para o cumprimento dos objetivos do financiamento. Assim, aquelas instituições estarão fazendo a sua parte na empreitada da promoção do desenvolvimento econômico e a manutenção da estabilidade do sistema financeiro internacional.

## 8. Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2003) **O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos.** In: MAZUOLLI, Valério de Oliveira *et al.* *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. (1999). *Declaration on a Culture of Peace.* A/RES/53/243. 6 de outubro de 1999.

BANCO MUNDIAL. (1988). *World Development Report.* Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/12/13/000178830\\_98101912131965/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/12/13/000178830_98101912131965/Rendered/PDF/multi_page.pdf). Acesso em 17/10/2009.

\_\_\_\_\_. (2005). *Review of the World Bank conditionality: Operations Policy and Country Services.* Disponível em: <http://worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940114615847489/ConditionalityFinalDCpaperDC9-9-05.pdf>. Acesso em: 06/02/2010.

\_\_\_\_\_. (2006). *Good practice principles for the application of conditionality: Operations Policy and Country Services.* Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/Conditionalitypaperfinal.pdf>. Acesso em: 06/02/2010.

\_\_\_\_\_. (2009). *Financial Crisis: what the World Bank is doing.* Disponível em <http://www.worldbank.org/financialcrisis/bankinitiatives.htm>. Acesso em 06/02/2010

BUENO, Fábio Marvulle. (2006). **As condicionalidades do Fundo Monetário Internacional.** *Economia Política Internacional: Análise Estratégica, no. 9.* P.p. 29-39.

BUIRA, Ariel (2003). **An analysis of IMF conditionality.** *Artigo preparado para XVI Technical Group Meeting of the Intergovernmental Group of 24.* Porto de Espanha, Trindade e Tobago.

CABELLO, Daniel; SEKULOVA, Filka; SCHMIDT, Douwe (2008). *World Bank and conditionalities: poor deal for poor countries.* Amsterdam: A SEED Europe.

CAMPODÓNICO, Humberto (2008) **Conditionality in Latin America.** *Artigo preparado para Promoting Ownership and Reforming Conditionality: Strategic Planning Workshop.* Disponível em: <http://www.futureofaid.net/files/Conditionality%20-%20Campodonico.pdf>. Acesso em: 06/02/2010.

CARRASCO, Enrique R.; WENDT, Nicole; WEIDNER, Maria (1998). *50<sup>th</sup> Anniversary of the World Bank and IMF Prompts Criticisms.* Disponível em: <http://www.uiowa.edu/ifdebook/ebook2/contents/part2-II.shtml>. Acesso em: 06/02/2010.

DURBIN, Andrea. (1998). **World Bank's private sector agenda.** *Foreign Policy In Focus, Vol. 3, No. 40.* pp 4.

DUTRA, Renato Cabral Dias *et al.* (2006). **Reforming the Fund: (re)thinking ways to strengthen the architecture of the International Financial System.** In: *Sinus 2006: Educação para a Vida.* Brasília: Editora UnB.

FELDSTEIN, Martin (1998). **Refocusing the IMF.** *Foreign Affairs, v.77, No 2.* pp. 20-33.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. (2001a). *Conditionality in Fund-Supported Programs-Policy Issues*. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2001b). *Structural Conditionality in Fund-Supported Programs*. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2002). *Guidelines on conditionality: Principles, Modalities, Evaluation and Review*. Disponível em: <http://www.imf.org/External/np/pdr/cond/2002/eng/guid/092302.pdf>. Acesso em: 06/02/2010.

\_\_\_\_\_. (2002a). *The modalities of conditionality: further considerations*. Washington, DC: FMI

\_\_\_\_\_. (2002b). *Lessons from the real-time assessments of structural conditionality*. Washington, DC: Policy Development and Review Department, FMI.

\_\_\_\_\_. (2002c). *Guidance on the design and implementation of IMF conditionality: preliminary considerations*. Prepared by the Policy Development and Review Department. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2005). *Review of the 2002 conditionality guidelines*. Washington, DC: Policy Development and Review Department, FMI.

\_\_\_\_\_. (2009) *Globalization, the Transition Economies, and the IMF*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/031403.htm>. Acesso em 20/11/2009.

\_\_\_\_\_. (2009a). *Conditionality in Fund-Supported Programs – Purposes, Modalities, and Options for Reform*. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2009b). Factsheet: *IMF Conditionality*. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2009c). Factsheet: *MDGs*. Washington, DC: FMI.

\_\_\_\_\_. (2009d). *Review of Recent Crisis Programs*. Washington, DC: Strategy, Policy and Review Department, FMI.

FURTADO, Celso. (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

GILPIN, Robert. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. 2001. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. (2008). **O Comitê de 1808 e a defesa dos interesses dos negociantes ingleses com a corte no Brasil**. *Mneme – Revista de Humanidades, UFRN*, v.9. n.24, set/out. Disponível em: [www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais](http://www.cerescaico.ufrn.br/mneme/anais)

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2007). *Os Custos da Violência no Brasil*. Brasília: IPEA. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/35/pdfs/rd35not04.pdf>. Data de acesso: 07/02/2010.

KLEIN, P. (2001). **A comment on reforming IMF's conditionality**. *IMF - External comments and contributions on IMF conditionality*. Washington, DC: FMI.

LAMDANY, Ruben; HAMANN, Javier (2008). **Structural conditionality in IMF-supported programs**. *Apresentado em Open Conference on IMF Conditionality*. Disponível em: [http://www.icio-imf.org/eval/complete/pdf/01032008/SC\\_main\\_report.pdf](http://www.icio-imf.org/eval/complete/pdf/01032008/SC_main_report.pdf). Acesso em: 06/02/2010

MELTZER, H. Allan; SACHS, Jeffrey. (2000). **Reforming the IMF and the World Bank**. Disponível em: <http://www.aei.org/basicPages/20038142220000242>. Acesso em: 06/02/2010.

PALAST, Greg. **World Bank “conditionalities”**. *The Observer*. 10/10/2001. Disponível em: <http://www.laleva.cc/economy/worldbank.html>. Acesso em: 06/02/2010

PRESSER, Mário Ferreira. *A Argentina e o FMI: Uma nota sobre as negociações*. Disponível em: [http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim\\_ceri/boletim/boletim6/05\\_A\\_Argentina\\_e\\_o\\_FMI2.pdf](http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim6/05_A_Argentina_e_o_FMI2.pdf)

RAJAN, G. Raghuram. (2008). *The future of the IMF and the World Bank*. Disponível em: [http://www.aeaweb.org/annual\\_mtg\\_papers/2008/2008\\_527.pdf](http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2008/2008_527.pdf). Acesso em: 06/02/2010.

SACHS, Jeffrey (2004). **How to run the International Monetary Fund?**. *Foreign Policy*, No 143. pp. 60-64.

SEN, Amartya. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SPERO, Joan; HART, Jeffrey. (2003). *The Politics of International Economic Relations*. Belmont, Estados Unidos: Thomson Wadsworth. Sexta edição.

STIGLITZ, Joseph E. (2000). **The Insider - What I learned at the world economic crisis**. *The New Republic*. pp. 56.

TAN, Celine. (2006). **NGOs criticize outcome of the IMF - World Bank meeting**. Disponível em: <http://www.twinside.org.sg/title2/finance/twninfofinance007.htm>. Acesso em: 06/02/2010.

WENDT, Nicole; SHEPPARD, Samantha; WEIDNER, Maria (1998). **The World Bank & IMF Respond to Criticisms**. Disponível em: <http://www.uiowa.edu/ifdebook/ebook2/contents/part2-III.shtml>. Acesso em: 06/02/2010.

WILLIAMSON, John. (1990). **What Washington Means by Policy Reform?** In: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington, DC: Institute for International Economics.