

FMI E ACUMULAÇÃO MUNDIAL

Otto Alcides Ohlweiler*

Introdução

O presente texto é um resumo comentado da primeira parte do livro *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*, de autoria de Samuel Lichtensztein e Mônica Baer, originariamente publicado em espanhol e, recentemente, lançado em língua portuguesa pela Editora Brasiliense.¹ O nosso texto cobre apenas a parte referente ao Fundo Monetário Internacional. A obra em questão é uma excelente descrição da trajetória das atividades do FMI: os antecedentes históricos do atual sistema financeiro internacional, a criação do Fundo, sua estrutura organizativa e de poder, suas estratégias e políticas. Lichtensztein e Baer posicionam-se criticamente frente às atividades do FMI, caracterizadas por eles como se inserindo na estratégia da acumulação do capital nas condições de internacionalização do circuito financeiro, estratégia conduzida sob a hegemonia dos Estados Unidos em compartilhamento com os outros países industrializados, principalmente ao arripio dos interesses dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A esse respeito, a única restrição que se poderia fazer à obra é que seus autores não explicitam, tão claramente como seria de desejar, as exatas posições das classes dominantes dos países subdesenvolvidos face às estratégias, políticas e condicionamentos do FMI em relação a esses países, cujas economias são cada vez mais monitorizadas por aquela agência financeira, em função da estratégia global do capital financeiro internacional.



Em 1944, por ocasião da celebração do acordo de Bretton Woods, que pôs fim ao sistema do padrão ouro, foram fundadas duas agências financeiras internacionais: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O desenvolvimento posterior dessas instituições acha-se intimamente associado ao processo de internacionalização do sistema econômico; isto é, ele se insere na atual etapa do capitalismo monopolista que emergiu no segundo pós-guerra. Contudo, deve-se salientar que a evolução dessa etapa não teve um desdobramento linear. A referida etapa teve três instâncias nitidamente diferenciadas: uma franca expansão até o final dos anos 60,

*Ex-Professor Titular da UFRGS, escritor.

¹ LICHTENSZTEIN, S. & BAER, M. (1987). *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo, Brasiliense

uma transição crítica no decurso da maior parte dos anos 70 e, por fim, a crise que despontou nos anos 80 e prosseguiu pela década a dentro.

Nas tratativas que antecederam a fundação do FMI, partia-se da postulação de que era imprescindível estabelecer um sistema de cooperação monetária em âmbito mundial, capaz de favorecer a expansão e o crescimento equilibrados do comércio internacional e, assim, contribuir para promover e manter elevados patamares de ocupação e rendimentos reais, bem como desenvolver os recursos produtivos de todos os países e assegurar a estabilidade cambial. Na verdade, conforme se verá, uma avaliação crítica das intenções tão altissonantemente proclamadas na atas fundacionais do FMI, à luz das políticas econômicas sustentadas pela instituição ao longo do tempo, mostra, de forma inequívoca, que os objetivos reais do FMI são ditados em função da estratégia global do capital financeiro internacional sob a hegemonia norte-americana na atual etapa do capitalismo monopolista.

As relações entre o FMI e o Banco Mundial caracterizaram-se por uma complementaridade de suas funções. A existência de eventuais disputas entre as duas agências financeiras nunca teve maior profundidade ou consequências desastrosas. Ao longo do tempo, o que se tem observado é que o FMI e o Banco Mundial, ainda que cumprindo funções distintas, atuam convergentemente em matéria de estratégias e políticas do capital financeiro. Desde a sua fundação, em Bretton Woods, os dois organismos gêmeos, estabeleceu-se uma certa divisão de funções: ao FMI coube, basicamente, ater-se ao atendimento dos problemas de liquidez internacional; enquanto isso, ao Banco Mundial foi-se atribuindo o tratamento dos problemas pertinentes à alocação de recursos destinados à promoção de atividades produtivas nos países associados.

Até meados dos anos 60, num contexto de expansão da economia mundial, o FMI comportou-se como a instituição mais importante das duas no âmbito da estrutura financeira internacional. Já o Banco Mundial resumia-se em desempenhar um papel meramente secundário, apoiando a expansão das empresas e bancos multinacionais tanto nos países desenvolvidos como nos países subdesenvolvidos.

No fim dos anos 60 e durante a década de 70, o FMI, face à crise cambial que ele próprio atingiu, teve sua atividade realmente enfraquecida. Em contrapartida, o Banco Mundial passou a representar um papel mais saliente na tentativa de administrar a crise. Também ocorre que o Banco Mundial foi, na época, capaz de apresentar uma série de soluções mais adequadas para certas questões; por exemplo, alguns problemas vinculados ao setor energético. Não obstante a existência, então, de discrepâncias entre os dois organismos e a presença anorgânica de certas sobreposições relativas nas funções das duas agências, o fato é que estas não chegaram a se distanciar e, propriamente, divergir. É certo, por outro lado, que a crescente aproximação entre o FMI e o Banco Mundial com os bancos privados internacionais e a irrupção da crise do endividamento em 1982 intensificaram o rol de suas ações comuns e complementares com a concentração dos esforços na periferia subdesenvolvida.

1 — Precedentes históricos

Os precedentes históricos do presente sistema financeiro internacional devem ser buscados, mais remotamente, no período de vigência do padrão ouro até a I Guerra Mundial e, em seguimento, no período de transição que se estende daí até às vésperas do fim da II Guerra Mundial.

O sistema monetário do padrão ouro subentendia um conjunto de normas reguladoras da circulação do dinheiro tanto a níveis nacionais como ao nível internacional. A nível nacional, estipulava-se a circulação de moedas do metal nobre ou, então, de moeda fiduciária com garantia de cobertura proporcional, assegurando-se para esta última a livre conversão em ouro, fossem nacionais ou estrangeiros os portadores. Ao nível internacional estabelecia-se o pagamento das transações com a mediação do ouro, capaz de ser exportado ou importado sem restrições. Em princípio, as relações de troca entre as moedas nacionais deviam ser efetuadas segundo a proporcionalidade de seu conteúdo em ouro, enquanto esse conteúdo se mantivesse invariável: em outras palavras, o tipo de câmbio tendia a ser fixo.

O sistema do padrão ouro foi adotado pela legislação bancária inglesa no ano de 1870. Houve outros países que adotaram o padrão ouro mais tardiamente. Alguns seguiram usando o padrão prata ou, mesmo, um sistema bimetálico à base de prata e ouro. Quanto ao padrão ouro, sabe-se que nem sempre os requisitos para o funcionamento cabal do sistema foram obedecidos de modo permanente. Por vezes, em conjunturas críticas, a conversão de papel-moeda em ouro era suspensa temporariamente. Nos países dependentes, uma tal situação podia associar-se, por exemplo, a depressões em seu comércio exterior, a uma deterioração de preços dos seus produtos de exportação ou reduções no recolhimento de impostos. Então, o agravamento dos endividamentos do setor privado e/ou dos governos acabava gerando a necessidade de emissões desproporcionadas de dinheiro fiduciário em relação ao lastro ouro disponível efetivamente nos bancos. Obviamente, essas instituições iam à bancarrota ou tinham de ser socorridas por meio de políticas estatais tendentes a assegurar o curso forçado do papel-moeda ou que decretassem a depreciação do dinheiro em circulação. Em muitos casos, o retorno à normalidade de funcionamento do padrão ouro era obtido através do recurso a empréstimos externos.

Na prática, as funções de unidade de medida, de meio de troca, de crédito e de reserva mundial foram, de fato, repassadas à libra esterlina, isso em virtude da condição hegemônica da economia inglesa no cenário internacional. Mercê de seu precoce desenvolvimento industrial, de seu extenso comércio internacional, de seu imenso sistema colonial e de sua influência sobre outras vastas áreas do globo, a Inglaterra tornara-se o centro econômico do mundo entre 1870, quando se iniciou a transição do capitalismo competitivo para o monopolista, até 1913, às vésperas da eclosão da I Guerra Mundial. Nesse período, a Inglaterra concentrava sob o seu domínio quase metade dos investimentos internacionais e aproximadamente um terço das exportações mundiais. O campo de operação dos bancos ingleses — que, inicialmente, se cingia ao intercâmbio do país com as colônias e a Europa — estendeu-se, depois, aos Estados Unidos e à América Latina, incluindo o financiamento de ativi-

dades manufatureiras, de mineração e de infra-estruturas (ferrovias, portos, serviços urbanos, etc.). Em verdade, Londres havia-se convertido no centro bancário e financeiro por excelência do mundo e, para tanto, contava com uma nutrida rede de sucursais nos mais diversos e remotos países. Com os lucros derivados de seus investimentos e serviços no exterior, a Inglaterra conseguia compensar uma parte substancial de seu crônico déficit comercial. De fato, era a Inglaterra que administrava o padrão monetário internacional: e, para todos os efeitos, este foi um padrão ouro-esterlino.

Todavia, a eclosão da I Guerra Mundial e seu posterior desdobramento provocaram uma drástica redefinição da estrutura econômica mundial. A Inglaterra perderia importantes posições nas esferas produtivas e comerciais em virtude da perda de competitividade de sua produção industrial, especialmente frente aos Estados Unidos e à Alemanha. Na área financeira, o padrão ouro-esterlino foi grandemente afetado em consequência da suspensão da convertibilidade em ouro da maioria das moedas durante as hostilidades bélicas e da generalizada inflação que teve lugar durante e após o conflito. Mas, o que sobretudo ia alterar a direção dos movimentos do ouro e dos capitais foi a emergência brusca dos Estados Unidos, como uma nova potência, e de Nova York, como um novo grande mercado financeiro.

Contudo, o fato é que o primeiro pós-guerra não chegou a recompor um padrão monetário definido. De qualquer modo, a inexistência de um acordo abriu caminho a uma etapa de transição, em cujo decurso o centro de gravidade do sistema financeiro internacional deslocou-se parcialmente da Inglaterra para os Estados Unidos. Aqui, é importante assinalar que a célere expansão da indústria norte-americana foi acompanhada de um acentuado processo de centralização financeira. Na segunda metade da década de 20, a exacerbação da especulação financeira e os concomitantes desequilíbrios monetários tornaram inviável a estabilização do sistema financeiro internacional e acabaram desembocando na crise de 1929.

No ano de 1931, a Inglaterra formalizou o abandono do padrão ouro, enquanto os governos da maioria dos demais países tratavam de enfrentar os efeitos da Grande Depressão da década de 30 mediante a aplicação de variadas medidas de cunho protecionista: restrições sobre entradas e retiradas de capitais, protelação no pagamento das dívidas externas, tratados comerciais limitados (bilaterais), desvalorizações monetárias, barreiras alfandegárias e assim por diante. A consequência da ruptura do padrão ouro foi o aparecimento de distintas áreas comerciais e mercantis: área do dólar, área da libra, área do franco, etc. Tudo isso significou o surgimento de compreensivas dificuldades para o comércio mundial. Na esfera bancária, começaram a ser tomadas, ao mesmo tempo, decisões restritivas em relação ao funcionamento internacional das instituições privadas. Mas, apesar de tudo, o ouro continuou sendo o referencial último das moedas dos diferentes países.

A eclosão da II Guerra Mundial, no ano de 1939, abriu uma saída para a diversidade das moedas nacionais e suas repercussões recessivas nos níveis do comércio mundial. Quando da Conferência de Bretton Woods, já no final do conflito, o predomínio dos Estados Unidos — país que vinha se fortalecendo progressivamente desde o alvorecer do século — afirmava-se declaradamente. O capital industrial nor-

te-americano conseguira expandir-se rapidamente e de forma notável. Afora sua enorme capacidade produtiva instalada, os Estados Unidos haviam concentrado em seu poder substanciais recursos em ouro, parte dos quais, pelo menos, procediam das fugas de capitais europeus, antes e durante o curso da guerra. Os convênios de Bretton Woods, que criaram o FMI e o Banco Mundial, têm a marca evidente da hegemonia dos Estados Unidos no bloco dos países centrais, hegemonia que se refletia inequivocadamente na definição do reordenamento financeiro internacional.

Os princípios gerais que foram formalmente defendidos em Bretton Woods, em favor da instauração de um novo sistema financeiro internacional, opunham-se às práticas protecionistas e bilaterais, assim como aos processos especulativos desencadeados nas esteiras dos distúrbios monetários e cambiais que seguiram o primeiro pós-guerra. E, por via de consequência, especulava-se com a necessidade de estabelecer condições capazes de promover a livre e multilateral movimentação de mercadorias e capitais.

Na verdade, as discussões havidas em torno à elaboração dos convênios de Bretton Woods expressavam os interesses globais dos Estados centrais e seus porta-vozes. Basicamente era preciso, antes de tudo, dar solução às posições conflitantes, pendentes na cúpula, entre os círculos do imperialismo britânico decadente e os do imperialismo norte-americano ascendente. Enquanto a Inglaterra e outros países europeus tentavam estabilizar suas balanças de pagamentos e evitar a depressão econômica interna, os Estados Unidos esforçavam-se no sentido de afirmar o seu poderio econômico e financeiro, bem como de manter sob seu controle a reconstrução da economia européia. À medida que o desdobramento das negociações foi favorecendo as pretensões norte-americanas, as reivindicações de parte da Inglaterra foram reduzindo-se a questões de interesses imediatos, a exemplo de um empréstimo que os Estados Unidos concederam àquele país em 1946. De fato, Bretton Woods representou para a Inglaterra apenas a conquista de algumas concessões secundárias, a título de compensações, numa relação de forças marcadamente desigual e adversa para aquele país.

Em relação à questão do padrão monetário internacional, a solução naturalmente vislumbrada em Bretton Woods foi a de restaurar o ouro como meio de reserva internacional. Todavia como os Estados Unidos eram, na época, o único país que poderia assegurar a convertibilidade de sua moeda nacional em ouro, o dólar foi afinal entronizado na condição de divisa básica e de moeda de reserva real, com trânsito livre no sistema financeiro internacional, bem como no FMI. O padrão ouro-dólar reafirmava, assim, a hegemonia declarada dos Estados Unidos na esfera financeira mundial, mas ele também haveria de aguçar, mais tarde, as contradições que irão, então, desembocar na crise do sistema monetário internacional.

Resumindo, o sistema monetário internacional, reestruturado em Bretton Woods, ancorou no poderio econômico, financeiro e político dos Estados Unidos. A prevalência de sua moeda e de suas políticas ganhou amplitude mundial. O FMI e o Banco Mundial converteram-se, na prática, em verdadeiros instrumentos da dominação norte-americana sobre o mundo do capitalismo privado. A particularidade dessa hegemonia norte-americana, se comparada com a correspondente hegemonia

inglesa no passado, é que aquela, no contexto da internacionalização do processo de acumulação, conseguiu legitimar-se na forma de instituições e mecanismos multilaterais que se prestam à escamoteação da hegemonia norte-americana na medida em que cobre com a parra a nudez da pretendida “cooperação econômica mundial” na visão da auto-intitulada “comunidade financeira internacional”.

2 — Breve resumo histórico das atividades do FMI

O FMI, como agência instrumentalizadora do novo sistema monetário internacional, deveria, fundamentalmente, perseguir os seguintes propósitos, segundo os convênios fundacionais daquele organismo: a) instaurar o padrão ouro-dólar; b) implantar políticas e mecanismos de ajustamentos das balanças de pagamentos; c) criar um fundo financeiro para dar sustentação aos necessários processos de ajuste. As condições para o impulso inicial das atividades do FMI não foram realmente muito favoráveis, de sorte que aquela instituição praticamente não funcionou nos seus primeiros dez anos de existência. A atividade do FMI somente vai tornar-se mais evidente a partir dos anos 50, no quadro de uma crise inflacionária e de dificuldades das balanças de pagamentos em vários países subdesenvolvidos, obrigados que foram, então, a recorrerem àquela agência em busca de financiamentos. Foi quando se configurou o chamado modelo “fundo monetarista” as políticas de estabilização voltados para um alargamento da abertura externa e ajustamentos econômicos concentradores de renda e de capital.

Embora o FMI virtualmente ainda não funcionasse, o dólar já se afirmara como novo padrão monetário internacional. A escassez de dólares, decorrente do elevado superávit na balança comercial dos Estados Unidos, pôde ser superada, inicialmente, com a implementação do Plano Marshall; em seguida, com a ajuda para o reforçamento militar prestada à Europa e ao Japão; e, por fim, com os investimentos realizados pelas empresas norte-americanas no Exterior.

No final da década de 50, eram evidentes os sinais de recuperação e de forte crescimento produtivo das economias européias e da japonesa. Em contrapartida, vários países latino-americanos ingressaram num ciclo de crescimento mais modesto, acompanhado ainda de desequilíbrios nas respectivas balanças de pagamentos e de inflação mais ou menos acelerada. Foi então que na América Latina se tornaram mais declarados e inflexíveis os condicionamentos exigidos pelo FMI a seus clientes em busca de seus serviços financeiros. Tais condicionamentos impunham, via de regra, a mais ampla abertura cambial e comercial e a aceitação de “planos de estabilização” como requisitos para os países da região terem acesso a certos apoios financeiros da parte da agência na forma de capitais de empréstimo e de risco.

A partir dos anos 60, os reiterados desequilíbrios da balança de pagamentos dos Estados Unidos e, mais, as pressões altistas exercidas pelo preço do ouro começaram a pôr à mostra os primeiros sinais das debilidades intrínsecas do padrão monetário internacional vigente, o que, como não podia ser diferente, deu margem a preocupações e discussões no âmbito dos países centrais. Contudo, o progressivo au-

mento do desequilíbrio da balança de pagamentos dos Estados Unidos não chegou a afetar, propriamente, a posição hegemônica deste país no campo monetário internacional. Apenas os Estados Unidos viram-se compelidos a concertar acordos mais amplos e flexíveis com vistas a garantir um mais sólido respaldo ao padrão ouro-dólar, daí resultando certos mecanismos inusitados funcionando fora dos canais normais do FMI.

Com o correr do tempo, foi ficando cada vez mais claro que os Estados Unidos, sozinhos, já não seriam capazes de garantir a manutenção do preço do ouro e, tampouco, fazê-lo através da simples mediação do FMI. Assim, pode-se entender, perfeitamente, a ofensiva empreendida por De Gaulle, em meados da década de 60, no sentido de efetivar a substituição do padrão ouro-dólar por um padrão ouro autêntico e a proposição da França no sentido de que se atribuisse um papel mais relevante aos seis países associados do Mercado Comum Europeu.

De qualquer maneira, a instabilidade do sistema monetário internacional persistiu até perto do fim da década, sem que a situação registrasse alterações importantes. Durante todo o período em discussão, os Estados Unidos não fizeram mais do que insistir na retórica conclamação a seus aliados para a **cooperação dos países industrializados** a fim de que fosse abandonada a desenfreada especulação que perigava deteriorar a moeda e as reservas em ouro norte-americanas. Também não faltaram algumas subtis ameaças, por exemplo, consubstanciadas na prática de ações capazes de reduzir os vultosos créditos ou as inversões norte-americanas dirigidas para a Europa. Em 1968, os Estados Unidos estabeleceram, de fato, certos controles sobre as saídas de capitais movimentados por empresas bancos e instituições financeiras norte-americanas que atuavam em outros países.

Em fins da década de 60, já não podiam restar dúvidas de que a política dos Estados Unidos se tornara incapaz de compatibilizar seus interesses de país hegemônico com os interesses dos outros países desenvolvidos. Até mesmo muitas empresas e bancos norte-americanos, em consonância com o processo de internacionalização em que se haviam envolvidos, tinham adotado uma certa autonomia relativa na movimentação de seus capitais. Os mercados de eurodólares, inflados com os recursos procedentes das corporações multinacionais e, também, dos países produtores de petróleo e do bloco soviético, contavam com a decidida participação das filiais dos bancos norte-americanos. Essas mencionadas filiais passaram a outorgar empréstimos internacionais às empresas norte-americanas, desta sorte contornando as limitações creditícias internas que o governo dos Estados Unidos impunha a elas para abrandar as dificuldades na balança de pagamentos, então já grandemente deficitária em consequência da guerra do Vietnã.

Em 1968, quando houve a supressão da obrigação da cobertura de ouro na emissão de dólares por parte dos Estados Unidos e a formação do mercado duplo do ouro — precedidos da desvalorização da libra um ano antes e a seguida desvalorização do franco francês e da revalorização do marco alemão um ano depois — já ficara bastante claro que o sistema monetário internacional estava gravemente abalado. A crise manifestou-se abertamente quando, em agosto de 1971, mediante o anúncio da presidência dos Estados Unidos, foi decretada a inconvertibilidade do

dólar. O desabamento definitivo do sistema ocorreu no começo de 1973. As novas regras monetárias, que então foram adotadas, são praticamente ainda as mesmas que presidem as atuais relações monetárias internacionais.

3 — Estrutura organizativa do FMI

A evolução institucional do FMI foi acompanhada de modificações relevantes quanto às formas de “assistência” financeira que aquele organismo vem dispensando, no correr do tempo, a seus clientes. Antes de examinarmos como essa evolução se processou ao longo dos sucessivos períodos da economia mundial pertinentes, é útil dizer alguma coisa, ainda que laconicamente, a respeito da estrutura organizativa da entidade, seus processos de tomada de decisões e suas fontes de recursos.

A mais alta instância de decisões é a **Junta de Governadores**, formada por um representante de cada país associado, que pode ser, por exemplo, um ministro da área econômica-financeira ou o presidente do Banco Central. As respectivas atribuições da Junta de Governadores foram formalizadas na Convenção de Constituição do Fundo. Todavia, cabe aqui lembrar que uma boa parte delas, pelo menos, foi repassada aos **Diretores Executivos** da instituição. É certo que a Junta retém formalmente a competência de decidir a respeito da admissão de novos países associados e outras funções, por exemplo, a distribuição de cotas entre os membros do FMI. A rigor, porém, a Junta apenas ratifica as decisões previamente estabelecidas, a começar porque ela se reúne não mais do que uma vez por ano e, assim mesmo, juntamente com a junta homônima do Banco Mundial.

A segunda instância de decisões do FMI é a **Junta de Diretores Executivos** que, presidida por um diretor-geral, é o órgão que resolve os mais importantes assuntos da instituição. Os cinco países detentores da maior participação no conjunto das cotas atribuídas aos países associados — que são os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha Ocidental, o Japão e a França — indicam, diretamente, cada um seu representante para atuar como diretor executivo. Se entre os diretores não figurarem representantes do país ou países cujas moedas tiverem sido as mais corretamente usadas nos últimos tempos — por exemplo, a Arábia Saudita em certo momento — tal ou tais países podem nomear um diretor adicional. Há, ainda, 16 outros diretores executivos eleitos de distintas maneiras, cada um com o poder de voto do grupo.

Uma terceira instância dentro da organização interna do FMI é a formada pelo seu próprio corpo técnico (*staff*), que se distribui em quatro departamentos, a saber: a) os departamentos regionais, que acompanham a elaboração das linhas básicas da política econômica e do funcionamento da instituição; b) os departamentos funcionais e de serviços especiais, como os de câmbio e de relações comerciais, que formulam os fundamentos gerais da política institucional; e c) mais o Departamento de Informações Estatísticas e o Serviço de Apoio.

Entre as instâncias formais de decisões figuram, ainda, dois comitês: o Comitê Interno, encarregado de projetar e propor as reformas do sistema monetário internacional, é composto de 22 membros, propostos pelos países ou grupos de países que

indicam diretamente ou elegem os diretores executivos; e o Comitê de Desenvolvimento, no qual atuam conjuntamente o FMI e o Banco Mundial, que tem a tarefa de examinar os mecanismos de prestação de serviços aos países subdesenvolvidos.

Também exercem influência efetiva no processo de decisões do FMI dois outros grupos, embora não reconhecidos institucionalmente: a) o Grupo dos 10, que trata das questões monetárias e de outras incumbências que transcendem o âmbito do organismo; e b) o Grupo dos 21, que representa, de certo modo, uma réplica do Terceiro Mundo ao Grupo dos 10 e foi fundado com o objetivo de “amparar” as pretensões dos países mais fracos e pobres em questões que dizem respeito à reforma do sistema monetário internacional.

Ora, um tão complexo sistema organizativo para a tomada de decisões, com tantas instâncias e mais os diferentes grupos que operam articuladamente no FMI, dá a nítida impressão de uma ardilosa estrutura adrede concebida de modo a facilitar a manipulação do processo de tomada de decisões através da canalização das questões litigiosas por distintos escaninhos alternativos conforme as mais favoráveis correlações de força na busca das soluções almeçadas pelo sistema de poder pre-valecente.

A mais importante fonte de recurso com que conta o FMI advém das subscrições de cotas feitas pelos países associados da instituição. Nos primeiros 25 anos de funcionamento da agência, 25% das cotas eram lastreadas em ouro e o restante em moeda corrente do respectivo país associado. Mais adiante, admitiu-se que a integralização das cotas fosse efetuada em moedas fortes ou, mesmo, com a própria moeda nacional do associado. Uma outra fonte, eventual, é a constituída de empréstimos governamentais obtidos pelo FMI, por exemplo, concedidos pelos países centrais ou pelos países exportadores de petróleo. O FMI também pode recorrer à venda de ouro de seus estoques, os quais são considerados como formando uma conta administrada pela agência. E, por fim, há que lembrar que as operações com os **Direitos Especiais de Saque (DES)**, de que falaremos logo a seguir, representam uma fonte indireta de recursos para o FMI.

São três as formas de assistência financeira prestadas pelo FMI a seus membros: os serviços financeiros, os fundos administrados e os DES.

A primeira — e, certamente, a mais importante das três formas de assistência do FMI — é a dos chamados **serviços financeiros**, que se referem a operações de “apoio” aos países envolvidos em dificuldades nas suas balanças de pagamentos. No caso em apreço, um país pode receber a moeda de um outro quando suas reservas respectivas tenham alcançado níveis precários. As operações, que devem-se realizar em correspondência com o montante da cota do país, são levadas a efeito à base de módulos de 25%: o primeiro é o chamado “módulo de reserva”; os demais são os “módulos de crédito”. Os empréstimos concedidos não podem ultrapassar os 25% da cota, que, por seu turno, são liberados por módulos não superiores a 25% da mesma. Originariamente, o prazo para a recompra da moeda — ou seja, o cancelamento dos módulos de crédito — era de um ano; mas, em 1979, o prazo foi estendido para três anos. Ante problemas em sua balança de pagamentos, um país associado pode apelar para o módulo de reserva e o primeiro de crédito, sem a obrigação

de submeter-se a requisitos específicos. Todavia, para a utilização dos demais módulos de crédito, a aprovação da operação ficará dependendo da aceitação, pelo país interessado, do receituário recomendado pelo FMI para ajustar a política econômica do cliente.

Os compromissos que o país tomador do crédito é obrigado a aceitar constituem a **condicionalidade** da operação. Eles são assumidos formalmente pelo próprio governo do país “assistido” pelo FMI — através das chamadas Cartas de Intenção. O desembolso do crédito é escalonado em montantes e intervalos de tempo estabelecidos segundo o grau de cumprimento dos compromissos explicitados pela política econômica programada. Os acordos de crédito contingente (*stand-by*) implicam, por conseguinte, a elaboração de programas especiais, com vistas à implementação das medidas corretivas sugeridas, acompanhadas essas últimas de periódicas consultas entre o FMI e o país alcançado pelo serviço financeiro.

A segunda forma de assistência financeira prestada pelo FMI é dos chamados **fundos administrados**. São serviços que não podem ser tidos como parte da atividade básica daquela instituição, posto que se destinam exclusivamente aos países subdesenvolvidos e, ademais, têm como fontes de recursos empréstimos e doações de origem governamental. São recursos, via de regra, concedidos a juros mais elevados. Os fundos administrativos realizam-se diretamente na modalidade de empréstimo, isto é, não sob a forma de compra de moedas.

A última das três formas de assistência financeira oferecidas pelo FMI refere-se às operações realizadas com os já mencionados **Direitos Especiais de Saque (DES)**. Os DES, que foram criados a pretexto de formar um novo ativo de reserva internacional, são emitidos pelo FMI com base em maioria de 85% dos votos. A outorga dos DES a um certo país faculta a que este compre moedas de outros países, seja para enfrentar problemas de sua balança de pagamentos, seja com base em operações financeiras de *swaps*, empréstimos ou cancelamento de débitos com o FMI ou algum associado deste. O uso dos DES é automático e não está subordinado a condicionalidades, embora hajam certas restrições quantitativas nas suas transações. Em qualquer caso, os DES rendem juros aqueles associados cujos valores em carteiras sejam maiores do que os alocados a eles.

Os DES, sendo um ativo de reserva inconvertível em ouro, é uma unidade de medida internacional que foi estabelecida à base de uma média ponderada calculada a partir de cinco moedas: o dólar (42%), o marco (19%), o iêne (13%), o franco (13%) e a libra (13%). Até 1982, as emissões de DES alcançaram o montante de 21,4 bilhões de dólares que, distribuídos entre os associados do FMI segundo a proporcionalidade de suas cotas, conferiu aos países centrais um maior poder de acumulação desses ativos internacionais em comparação com os dos demais países.

4 — A hegemonia dos Estados Unidos no FMI

A posição hegemônica dos Estados Unidos no FMI — desde a implantação da instituição até os dias atuais — aparece como um fato mais do que simplesmente evi-

dente. Isso não quer dizer, logicamente, que tal hegemonia seja tão inconteste e maciça a ponto de aquele país poder dispensar inteiramente o compartilhamento da hegemonia com outros países desenvolvidos ou emergentes no segundo pós-guerra. Seja como for, o certo é que a hegemonia ostentada pelos Estados Unidos é realmente o centro de gravidade das relações de dominação dentro do FMI.

No FMI, o poder de voto de um país associado depende, antes de tudo, do montante de sua cota dentro da instituição. Esta cota é estabelecida em função de um conjunto especificado de variáveis que, em princípio, deve refletir o potencial econômico do associado, principalmente expresso pela receita nacional, pelo montante de suas reservas internacionais e pela magnitude do seu comércio exterior.

O FMI procede a revisões periódicas das cotas: desde 1951 até 1983, foram efetuadas oito revisões. Neste período, as cotas pertencentes aos Estados Unidos caíram de 33,7% para 20,6%. Enquanto isso, a participação do conjunto dos países centrais, na distribuição das cotas do FMI, passou de 78,2% para 65,7%. Desde logo, o que fica claramente patenteado é a manifesta predominância do grupo dos países desenvolvidos na distribuição das cotas do FMI. Dentro do grupo, verificou-se, ao longo do período, um declínio na participação da Inglaterra (16,0% para 7,2%), um aumento na participação do Japão (3,5% em 1960 para 4,1% em 1983) e uma virtual constância na participação da Alemanha Ocidental (5,4% em 1960 e 5,3% em 1983).

Já os países subdesenvolvidos, considerados conjuntamente, tiveram aumentada a sua participação relativa nas cotas do FMI, passando essa de 20,8% em 1951 para 34,3% em 1983. Esse incremento relativo deve-se ao fato de novos países subdesenvolvidos se terem filiado ao FMI no transcurso do período. Todavia a maior participação do grupo nos votos centrou-se principalmente na maior atribuição de cotas a uns poucos países exportadores de petróleo, o que deve ser entendido como uma política tendente a outorgar um papel mais saliente desses países no processo de reciclagem dos excedentes financeiros das respectivas economias. Afora isso, os países subdesenvolvidos em sua maioria não tiveram expressivamente incrementadas suas cotas.

A distribuição das cotas e sua relação direta com a composição das maiorias estatutárias dentro do Fundo são de molde a assegurar aos Estados Unidos uma capacidade efetiva de veto no que tange às decisões mais importantes. A cada país associado, são reconhecidos 250 votos, acrescidos de mais um por pacote de 100 mil DES de sua cota. Esse critério permite que os Estados Unidos disponham do poder de veto na instituição.

Até 1981, as decisões de capital importância, que, por exemplo, envolvessem alterações na estrutura do poder, requeriam uma maioria de 80% dos votos. Isso assegurava aos Estados o uso, folgadoamente até certo momento, do direito de veto. Todavia, naquele ano, quando a cota da Arábia Saudita foi aumentada, aquele poder de veto periclitou em virtude do declínio da participação dos Estados Unidos, de sorte que o veto efetivo teve de ser assegurado através da elevação para 85% dos votos requeridos para rever os artigos do acordo do FMI. Ora, considerando-se que uma grande parte das decisões naquela instituição é tomada com maioria simples,

pode-se compreender perfeitamente a importância que assume o peso específico dos Estados Unidos, o qual, combinado com o poder dos outros países desenvolvidos, praticamente assegura a aprovação de todas as iniciativas daquele país. Em contrapartida, os países subdesenvolvidos, isoladamente, com apenas um terço dos votos,

Lichtensztejn e Baer (p.65 e 55) apontam ainda, com detalhes, algumas outras formas de controle, afora as vinculadas aos mecanismos organizativos acima descritos, a que o governo norte-americano pode recorrer para garantir seu poder hegemônico dentro do Fundo. A respeito do poder dos Estados Unidos dentro desta instituição, com especial atenção para a configuração do problema no contexto da crise mundial, aqueles autores resumem as suas avaliações nos seguintes termos:

“Em síntese, desde a própria constituição do FMI até as particulares modalidades que o seu desenvolvimento adotou, o peso dos Estados Unidos tem sido permanente. Todavia, se bem que os controles que o seu governo exerce sobre a organização e o funcionamento do Fundo continuem sendo evidentes e ponderáveis [...] sua hegemonia não possui mais as conotações indiscutidas do início. Não só a sua cota e o seu poder de voto são muito mais baixos, como também o poder real teve que ser compartilhado mais abertamente com outros países industrializados, enquanto que os países subdesenvolvidos, apesar das suas intenções continuam exercendo um papel minoritário e marginal. Dentro desta estrutura de poder — tal como ocorre particularmente com outros organismos como o Banco Mundial e, em geral, na economia mundial —, os Estados Unidos estão cada vez mais obrigados a procurar fazer acordos mínimos em um bloco determinado de países de significação econômica e política, com o fim de guiar o FMI no contexto da crise internacional [...]. Este país viu-se forçado a seguir uma lógica de interesses mais globais e internacionais do sistema capitalista, que não se ajustam estritamente ao seus ou àqueles que o governo norte-americano pode entender como prioritários em um momento dado. Todavia cabe reconhecer que, nos últimos anos, principalmente após 1982, a restauração dos Estados Unidos como pólo hegemônico na economia mundial tornou a concentrar nesse país uma dose maior de decisões de alcance global” (p.68).

5 — Evolução e distribuição geográfica dos serviços do FMI

Até aí pelos fins dos anos 50, as operações realizadas pelo Fundo não alcançaram senão níveis relativamente baixos. Já na década seguinte, a atividade creditícia da instituição quase chegou a quintuplicar em comparação com o período anterior. Foi, então, quando as primeiras tentativas de submeter as políticas econômicas dos países solicitantes de créditos a condicionamentos começaram a ser objeto de discussões públicas que tornaram as negociações pertinentes mais difíceis. Na metade inicial da década de 70, a crise monetária e a falta de capacidade do FMI no sentido

de restabelecer a estabilidade do sistema financeiro internacional foram a causa de um fraco desempenho das atividades creditícias da instituição. De fato, de 1970 a 1979, os recursos concedidos cresceram só 4% em relação à média anual da década de 60. Contudo, a partir de 1975, o FMI pôde desenvolver um papel mais ativo na outorga de créditos.

Embora o agravamento da crise e os problemas decorrentes de dificuldades de balanço de pagamentos buscassem saídas essencialmente junto aos banqueiros privados, o FMI incrementou sua função de conceder empréstimos a tal ponto que esta passou a ser a sua atividade mais importante. Na segunda metade da década, o FMI, através de seus diferentes serviços, conseguiu duplicar o montante de recursos em relação à metade inicial. Esse desdobramento progressivo intensificou-se no princípio dos anos 80; a partir de 1982, a instituição sustentou programas de ajustes que envolveram 46 países. Inobstante essa maior atividade creditícia, a participação do FMI prosseguiu relativamente débil nos fluxos mundiais de capital ainda aí pelo ano de 1981. O crescimento das atividades do FMI também determinou uma maior diversificação dos serviços da instituição.

Quando se manifestaram as primeiras e fortes flutuações monetárias que afetaram a convertibilidade do dólar, bem como a estabilidade deste e a das moedas dos outros países desenvolvidos, os países subdesenvolvidos foram apenas fracamente afetados em termos de comércio e fluxos de capitais. Então, os países desenvolvidos, que eram os mais atingidos pela crise, trataram de administrar esta última mediante acordos estabelecidos fora do âmbito de ação do Fundo. Em contrapartida, já na sua etapa mais recente, a crise financeira vinculada ao grande incremento das atividades dos bancos privados internacionais alcançou frontalmente os países subdesenvolvidos. O resultado foi que os desequilíbrios então sofridos por esses países se converteram em pontos nevrálgicos do sistema financeiro internacional, dando lugar a uma revitalização da atividade do FMI, especialmente concentrada na área daquela categoria de países.

Examinaremos, agora, como evoluíram a distribuição regional e as modalidades dos empréstimos do FMI. Até fins dos anos 60, cerca de dois terços dos créditos foram absorvidos pelos países desenvolvidos. Na década seguinte, essa participação decresceu a menos da metade dos créditos fornecidos pela instituição. Nos anos 80, os países desenvolvidos virtualmente deixaram de aparecer como atingidos pelos empréstimos do Fundo. O grande predomínio inicial dos créditos do FMI para os países desenvolvidos estava ligado aos fortes desequilíbrios externos, principalmente os atuantes no âmbito das economias européias no decurso da segunda metade dos anos 60. A redução da participação dos países desenvolvidos nos empréstimos dos anos 70 foi ocasionada pelo uso maior dos serviços referentes ao petróleo, metade dos quais foram absorvidos pelos países desenvolvidos, especialmente a Inglaterra e a Itália. Em linhas gerais, os países desenvolvidos abocanharam cerca de 50% dos empréstimos do FMI entre 1947 e 1981. Desses empréstimos, só 40% subentenderam condicionamentos de políticas econômicas; isso quer dizer que a maior parte dos recursos do FMI destinados aos países desenvolvidos não envolviam condicionamentos de política econômica.

Já no que diz respeito aos países subdesenvolvidos, a evolução dos créditos e os condicionamentos ao FMI variaram conforme os períodos e as categorias daqueles países. Até fins da década de 50, os países subdesenvolvidos tomaram 38% dos recursos disponíveis no FMI, os quais foram concedidos principalmente à Ásia e à América Latina. Foram especialmente atendidos os países de desenvolvimento médio: no primeiro caso, Índia e Filipinas; e, no segundo, Brasil, Argentina e Chile. Na década de 60, embora o volume de recursos alocados para os países em desenvolvimento tenha mais que duplicado, a participação dos mesmos caiu para 29%. No período em questão, a atividade do FMI expandiu-se na Ásia e, algo menos, também na América Latina; foi nessas regiões que se realizaram as mais notórias experiências de “estabilização”.

Na primeira parte dos anos 70, junto com o declínio das atividades do FMI em virtude da crise monetária internacional, diminuiu expressivamente o movimento de recursos alocados aos países subdesenvolvidos e, com isso, também a participação da instituição na fixação de normas de política econômica. Em meados da década, o FMI voltou a movimentar o volume de recursos dirigidos para os países subdesenvolvidos por causa do agravamento da crise financeira internacional e dos desequilíbrios externos de um número crescente desses países. Neste período, pela primeira vez, a participação relativa dos países em desenvolvimento superou a dos países desenvolvidos no cômputo dos serviços creditícios concedidos pelo FMI.

No período em questão, verificou-se um progressivo crescimento das atividades creditícias do Fundo. Alguns países de desenvolvimento médio (por exemplo, México, Argentina e Turquia) recorreram à instituições para enfrentar a suas críticas situações externas. Alguns países africanos passaram à condição de clientes do FMI. Os próprios países europeus desenvolvidos aumentaram o montante de seus empréstimos em relação à primeira metade da década de 70. E, finalmente, a ampliação da área geográfica de atuação do FMI como agência emprestadora implicou nova diversificação dos serviços da instituição. De 1979 a 1981, o volume de recursos alocados pelo FMI aos países subdesenvolvidos aumentou consideravelmente. O fenômeno prosseguiu nos anos 1982-83, quando alguns importantes devedores chegaram a níveis críticos de liquidez face à contração observada na área privada do mercado de capitais.

6 — Os condicionamentos do FMI

Um tópico importante no conjunto das atividades e normas do FMI é o referente aos condicionamentos de política econômica que são impostos aos países que acorrem a seus serviços financeiros, especialmente os países subdesenvolvidos. O conteúdo das Cartas de Intenção acordadas entre os governos respectivos e o FMI preconiza, via de regra, os mesmos princípios do que ficou conhecido como “módulo monetarista”: realismo e uniformidade dos tipos de câmbio; redução do déficit fiscal e dos subsídios; liberação dos preços e metas quanto ao endividamento externo, à criação monetária, ao controle de crédito interno e à eliminação das barreiras aos fluxos de mercadorias e capitais para o Exterior.

Lichtensztejn e Baer, como que avaliando em seu livro a eficiência das políticas econômicas do receituário do FMI, declaram enfaticamente que “(. . .) ao confrontar a insistente prédica do FMI com os resultados conseguidos aos seus objetivos explícitos, resta apenas comprovar uma tendência reiterada ao fracasso” (p.106). Sim, um fracasso sob o ângulo dos interesses nacionais dos países que recorrem aos serviços do FMI, mas não do ponto de vista dessa instituição. Formalmente, o FMI coloca-se como um instrumento a favor da implementação de uma política econômica voltada para a “estabilização”, mas, na verdade, ele atua como um instrumento de uma política pautada de acordo com os interesses ligados à acumulação do capital na fase da internacionalização do circuito financeiro.

Lichtensztejn e Baer escrevem que

“Nos países subdesenvolvidos tais políticas irromperam em conjunturas críticas da reprodução capitalista, da regulamentação estatal e, em maior ou menor medida, do padrão e dominação prevalentes. Esses momentos se corresponderam com mudanças na economia mundial que redefiniram as condições de inserção dessas economias na divisão internacional do trabalho e do capital. Portanto, mais que a avaliação dos objetivos formais de equilíbrio (financeiros e de preços) à curto prazo [. . .] o essencial dessas políticas seria compreender os seus eventuais efeitos reestruturadores sobre a dinâmica da acumulação e das relações de poder econômico” (p.109).

Os referidos autores estudam, de uma maneira geral, os condicionamentos do FMI às políticas dos países subdesenvolvidos, sob o argumento de que foi sobre estes que a instituição concentrou sua maior atenção. Dentro desse enfoque, a preferência do estudo analítico recaiu sobre a situação na América Latina. O estudo analítico em questão se desdobra, sob uma perspectiva histórica, em três grandes etapas: a) meados da década de 50 até fins dos anos 60; b) desde então até começos da década de 80; e c) a etapa posterior (p.111).

A primeira etapa, que delineia uma crescente intervenção do FMI num contexto de forte e heterogêneo processo de internacionalização e concentração da produção, compreende, propriamente, duas subetapas.

A primeira subetapa associa-se à internacionalização da produção e diz respeito principalmente a alguns países latino-americanos. A consequência mais importante que os primeiros programas de “estabilização” produziram junto aos países latino-americanos e a outros países em desenvolvimento, inclusive alguns de desenvolvimento médio, foi a abertura das economias desses países à expansão do capital internacional produtivo, particularmente o de origem norte-americana. Embora a América Latina não tenha sido a região prioritária dos investimentos norte-americanos, é certo que tais investimentos na região quase que triplicou entre 1950 e 1966. O principal destino daqueles investimentos foi para a indústria de transformação. As empresas multinacionais desenvolveram sua estratégia industrial partindo de padrões tecnológicos formados nos seus países de origem. Ali, onde a substituição de importações chegou aos limites de suas potencialidades, os investimentos estrangei-

ros infletiram no sentido de novas atividades produtivas, desde a de bens de consumo até a de bens intermediários e de capital (Argentina, Brasil e México). Nos países de médio e pequeno portes (Mercado Comum Centro-Americano e vários países andinos), os investimentos estrangeiros concentraram-se nas áreas tradicionais da substituição das importações. Já nos países de mercados limitados (Chile e Uruguai), que estavam alcançando o fim da substituição de importações, a internacionalização produtiva foi fraca, mas aumentaram as relações comerciais e financeiras com o Exterior.

Na segunda subetapa, que abrange aproximadamente a última metade dos anos 60, observa-se, de um lado, a extensão da influência do FMI através da diversificação geográfica de suas atividades e, de outro, o aprofundamento de sua influência na própria América Latina. De fato, o FMI passou a dar maior atenção a certos países da Ásia — por exemplo, Filipinas e Índia —, preconizando nas negociações pertinentes sempre grande ênfase na abertura externa, isto é, medidas que viessem facilitar ainda mais a penetração dos investimentos multinacionais. No tocante à América Latina, os condicionamentos impostos pelo FMI, nestes anos, tiveram como resultado um recrudescimento do processo inflacionário, em muitos casos acompanhado de confrontos de natureza política (Argentina, Brasil, Colômbia e Uruguai).

No setor externo, afora as medidas já mencionadas, o FMI passou a controlar mais de perto as metas de endividamento e a fixar montantes mínimos de reservas. O destaque maior foi a restrição da demanda interna mediante redução do déficit público: cortes nos gastos e aumentos de impostos, tarifas e serviços. A política de restrição em questão também levou o FMI a fixar metas de crédito inferiores à inflação. Finalmente, cabe chamar atenção para o fato de que, em combinação com todas as normas de “austeridade”, as Cartas de Intenção desse período começaram a incluir a política de contenção salarial. O critério difundido era o de condicionar os aumentos de salários estritamente aos incrementos alcançados em matéria de produtividade. Seja como for, o que efetivamente resultou, quase que invariavelmente, foi o rebaixamento do nível dos rendimentos reais dos assalariados crescentemente corroídos pela inflação. O objetivo das medidas de austeridade é, na verdade, a garantia de um maior espaço de manobra para assegurar a lucratividade do capital multinacional investido nos países sob a “assistência” financeira do FMI, bem como a garantia de custos de produção menores para os bens de exportação.

O segundo período, que vai desde fins dos anos 60 até fins da década de 70, coincide com uma certa decadência do FMI e um processo de transição no que diz respeito ao papel desempenhado pela instituição. A expansão do capital produtivo internacional ainda não se esgotara e, tampouco, a posição hegemônica dos Estados Unidos acabara. Contudo havia já evidências de deterioração daquela posição hegemônica: a Guerra do Vietnã, no plano político; a desvalorização do dólar e as oscilações das principais moedas, no plano financeiro; e o declínio das taxas de produtividade e a quadruplicação dos preços do petróleo, no plano produtivo. Assinalou-se, também, uma redução relativa da parcela dos Estados Unidos nos fluxos de investimentos produtivos a nível mundial. Esse país deixou de ser o mais importante no contexto da circulação mundial de capitais. Empresas de outros países, ao

mesmo tempo que se internacionalizam, passam a exibir melhor competitividade. E as próprias empresas de origem norte-americana começam a sobrepassar nas suas atividades os limites do controle nacional.

Um dado expressivo foi a grande ampliação dos mercados de eurodólares dos centros financeiros *off-shore*. Os países latino-americanos, por exemplo, passaram a dispor de maiores facilidades de crédito nos aludidos mercados. Durante toda a década de 70, debilitaram-se notavelmente as pressões com que o governo norte-americano podia, no passado, acionar seus mecanismos econômicos de controle, desde a sua política comercial e de “ajuda” até as diretrizes dos bancos norte-americanos e mesmo do FMI. A instabilidade do sistema financeiro internacional e a autonomia relativa alcançada pelo capital multinacional refletiam-se negativamente na posição hegemônica dos Estados Unidos, bem como afetavam a capacidade do FMI no exercício de suas funções. Na segunda metade dos anos 70, o desempenho dos bancos cresce frente ao daquela instituição.

Não obstante, o FMI conseguia, já no final da década, alcançar uma maior vitalidade na sua gestão, enfrentando situações difíceis e de risco político na área dos países subdesenvolvidos, especialmente o Peru, a Jamaica e a Tanzânia. O FMI tratou de recuperar a iniciativa de fazer aplicar as “políticas de estabilização” e as normativas monetárias que os bancos não conseguiam impor. As condicionalidades do FMI se impuseram como meio capaz de barrar certas tentativas alternativas de desenvolvimento econômico em discussão no Terceiro Mundo, que se contrapunham aos interesses dos grupos multinacionais.

Na terceira etapa, que se inaugura como decorrência da crise financeira, o FMI recupera seu papel mediador no quadro dos problemas de pagamentos ou de realização das elevadas dívidas externas em que se afundaram os países subdesenvolvidos.

Já em 1980, enquanto ainda corria fácil a expansão do crédito internacional, o reembolso das dívidas anteriores foi gerando a necessidade de contrair progressivamente novas e mais vultosas dívidas. Assim, a capacidade de importação, por exemplo, da América Latina, foi sendo cada vez mais determinada pelos processos de refinanciamento do que pelo poder de compra oriundo das exportações.

“Esse circuito de retroalimentação da dívida em si mesma pôde avançar com relativa autonomia em relação à capacidade de pagamento dos países devedores. Houve quem, neste momento, tirasse a conclusão de que essa reciclagem seria repetida indefinidamente. Isto é, contraindo novos empréstimos ou mediante refinanciamentos, tais créditos e seus juros iriam se capitalizando como se nunca fossem pagos” (p.123-4).

Mas as dívidas externas, cada vez mais convertidas em um capital fictício, tinham que colocar, em certo momento, a confirmação de seu valor como fluxo atualizado de juros. Propriamente, não era o pagamento do principal a questão essencial, mas a capacidade de pagar os juros. Em 1982, com a contração do crédito internacional, fechou-se o caminho da capitalização automática dos juros e colocou-se na ordem do dia a própria realização, isto é, o pagamento efetivo.

Os processos de renegociação da dívida externa que, a começar pelo México,

eclodiram na esteira da contração generalizada do crédito internacional e da moratória efetiva a que chegaram numerosos países da América Latina e da África abriram caminho a que o FMI revitalizasse as suas atividades e as suas condicionalidades. A instituição retomou em suas mãos a função de mediador ou, mais propriamente, de agente dos grandes interesses dos países centrais e seus banqueiros. Mas, a propósito, Lichtensztejn e Baer insistem que

“(. . .) uma tendência para modificar as coordenadas de política-econômica sem cingir-se, exclusivamente, nem ao controle inflacionário, nem a ajustes das balanças de pagamentos, mas introduzindo ‘mudanças estruturais’ no desenvolvimento dos processos de acumulação do capital, como, por exemplo, e ratificando isso, a que se expressa na renovada liberalização do capital estrangeiro ocorrida em muitos países endividados do Terceiro Mundo” (p.125).

Segundo os autores mencionados, face à prioridade que o FMI concede agora aos mecanismos capazes de favorecer a cobrança efetiva da dívida externa por parte dos bancos internacionais, há que se voltar a atenção para a “(. . .) simultânea colocação em prática de orientações que o FMI e o Banco Mundial denominaram de mudança estrutural” (p.135). As evidências dessas diretrizes estariam mesmo seguindo três modalidades interrelacionadas. Estão sendo enfatizadas as estratégias de crescimento à base das exportações, daí que, na maioria dos países da América Latina, as definições, condicionadas pela conjuntura da dívida externa, fixam as prioridades de investimento e, correlatamente, as políticas orçamentárias, creditícia e cambial, com vistas a reforçar as exportações entendidas como motor do crescimento econômico. Está sendo equacionada a revisão das práticas restritivas quanto aos investimentos estrangeiros; as pressões são no sentido de tornar flexível ou liberalizar as normas em matéria de participação obrigatória e majoritária de capital nacional nas filiais de capital estrangeiro, penetração dessas empresas em áreas agora reservadas à exploração privada ou estatal local, remessa de lucros, etc. E, por fim, promove-se a reestruturação dos investimentos e das empresas públicas, de modo a diminuir a presença estatal nas atividades produtivas e comerciais de bens e serviços; busca-se, pois, a abertura de novos campos para os investimentos privados, tanto nacionais como estrangeiros, através da venda ou co-participação nos ativos ainda retidos pelo Estado.

Eis, por fim, como concluem Lichtensztejn e Baer:

“Em suma, nesta última fase, os condicionamentos de política econômica do FMI reforçaram a tendência recessiva da crise; ao mesmo tempo, estimularam mudanças mais profundas na estrutura econômica dos países subdesenvolvidos. Se bem que os condicionamentos do FMI sejam de natureza essencialmente econômica, o seu conteúdo não deixa de apresentar dimensões e conotações políticas, principalmente no contexto dos conflitos internos e externos que agitam hoje a América Latina. Por um lado, porque o ajuste resultante expressa ou implica um estilo de desenvolvimento oposto ou diferente do que vinha sendo adotado

ou pretendiam desenvolver os países, em um contexto democrático. Por outro lado, porque apóia aqueles regimes políticos que, coerentes com esses condicionamentos econômicos, se sustentam em uma forte exclusão e dependência de ordem econômica, social e política. E, em todos os casos, porque promove reações ideológicas e políticas de certos setores dominantes e dirigentes de países que, em defesa de suas posições e privilégios, não apenas aceitam, como inclusive promovem os ajustes e mudanças propostos, obscurecendo assim o papel efetivo que o capital financeiro internacional e o FMI cumprem ao precipitar as definições econômicas antes comentadas e a conveniência de interesses que setores minoritários internos mantêm com essas forças” (p.137).

7 – Conclusão

Segundo sua autodefinição, ideologicamente legitimante, o FMI seria uma espécie de instituição filantrópica, uma como que ação amigável entre nações ricas e nações pobres destinada a estabelecer e gerir um “sistema de cooperação monetária internacional”, capaz de promover a expansão e o crescimento equilibrados do comércio mundial, através de variadas formas de “assistência” financeira aos países em apuros com suas balanças de pagamentos de formulação e monitorização de programas de “estabilização econômica” etc., essencialmente com vistas aos países subdesenvolvidos.

Ideologia à parte, os objetivos reais do FMI prendem-se, em última análise, à estratégia da acumulação do capital no quadro da internacionalização da produção e do circuito financeiro, em que o papel hegemônico dos Estados Unidos tem de ser compartilhado com os demais países centrais para uma mais apropriada defesa dos interesses globais do capital numa conjuntura de crise mundial. De qualquer modo, a hegemonia mantida pelos Estados Unidos, nas condições referidas, continua sendo o eixo principal das relações de dominação que envolvem, de um lado, os países centrais dominantes e, de outro, os países subdesenvolvidos dominados. Trata-se de um tipo de relação em que estes últimos aparecem assoberbados pelos problemas do endividamento externo, inseridos num contexto de divisão internacional do trabalho ditada pela estratégia da acumulação do capital em escala global e submetidos a condicionamentos de política econômica segundo figurino do FMI. Condicionamentos que incluem as clássicas medidas de “austeridade”: redução do déficit público (corte de gastos, elevação dos impostos, tarifas e serviços) e arrocho salarial. E também certas metas estruturais: estratégia de crescimento com base nas exportações, completa abertura à penetração do capital estrangeiro e drástica redução das empresas estatais nas atividades produtivas e comerciais de bens e serviços.

Agora, as dívidas externas do Terceiro Mundo chegaram a um nível crítico. Essas dívidas devem totalizar, hoje, em torno 1,5 trilhão de dólares. Se admitirmos uma taxa média de juros de 12% ao ano, os países devedores deverão contar,

em suas balanças comerciais e de serviços reais, com um superávit de 180 bilhões de dólares anuais só para o pagamento dos juros. Instaurou-se assim um verdadeiro mecanismo de extração dos excedentes dos países do Terceiro Mundo. A contrapartida da expansão do capital financeiro em amplitude, mundial, no quadro desse capitalismo rentista parasitário, é que a inadimplência dos devedores poderá colocar o sistema financeiro internacional ante a iminência de um colapso, inobstante a presença de mecanismos institucionais de controle: os bancos centrais e o FMI.

Em suma, o mundo dividiu-se em países credores e países devedores. Estes pagando juros elevados, ao mesmo tempo que são pressionados por aqueles no sentido de adotarem políticas recessivas internas, as quais somente pioram ainda mais sua situação. Os países credores, por seu turno, oscilam entre fraco crescimento econômico e recessão. Os devedores não conseguem aumentar notavelmente suas exportações para os países centrais num quadro de retração do mercado mundial. Deterioraram-se, pois, no plano internacional, as relações entre credores e devedores, configurando-se uma crise financeira estrutural que afeta todo o processo de acumulação do capital. Todas as estratégias dos banqueiros para o enfrentamento da crise implicam a imposição de políticas de “austeridade” intoleráveis para as populações dos países devedores em suas consequências.

Seria uma conclusão totalmente equivocada estabelecer-se, em termos de principalidade, a presença de uma contradição inconciliável entre os interesses do capital financeiro internacional — no quadro de globalização da economia capitalista em nosso tempo — e os interesses dos países credores do Terceiro Mundo, entendidos estes últimos à maneira de entidades nacionais homogêneas e, portanto, à revelia de suas reais estruturas econômico-sociais e respectivas implicações políticas. É certo que podem mesmo existir, no seio das classes dominantes dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, segmentos — mais propriamente elementos isolados — das respectivas burguesias nacionais que, em determinadas conjunturas, resistem, em maior ou menor extensão, à dominação e às práticas expoliativas do capital financeiro internacional. Na verdade, as burguesias locais como um todo, quando muito, tratam apenas de barganhar, na disputa com o capital forâneo, em torno da repartição do excedente econômico uma maior fração deste último. De fato, as burguesias dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento — por sua condição de classe e sua perspectiva histórica limitada, mormente num período de agravamento da crise do sistema capitalista em escala mundial — não conseguem vislumbrar outra saída para as dificuldades econômicas de seus países senão curvar-se ante as condicionaisidades do FMI que, de um lado, vão gravar sobretudo os assalariados e, de outro, estão em consonância com os interesses globais da ordem capitalista em crise.

Com o agravamento da crise do endividamento dos países menos desenvolvidos no decurso dos anos 80, o FMI tornou-se particularmente dinâmico no acompanhamento das discussões entre os bancos credores e os países devedores em torno do rolamento das respectivas dívidas, funcionando ele ativamente no monitoramento das economias dos países em questão em matéria de efetivo cumprimento dos condicionamentos recomendados. O FMI assume, então, o papel de um protagonista decisivo. Não é por menos que Karl Otto Poehl, governador do FMI pela Repúbli-

ca Federal Alemã, pôde setenciar: “O FMI é a nossa única esperança. O FMI é a única instituição que pode emprestar dinheiro e colocar condições para fazê-lo. Nenhum governo pode realizar isso e tampouco nenhum banco”.²

² EL CLARIN (1982). Buenos Aires, 22 nov. apud LICHTENSZTEJN, S. & BAER, M. (1987). *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo, Brasiliense.