



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL: FUNÇÕES, COMPETÊNCIAS E ASPECTOS CRÍTICOS

Análise de um órgão fulcro dos equilíbrios económicos mundiais que, recentemente se tornou protagonista das principais notícias diárias dos jornais. Dos critérios de distribuição das quotas aos mecanismos de financiamento dos países em crise, das escolhas políticas contestadas ao papel sempre maior de árbitro das democracias, vamos sublinhar as principais características do FMI para compreendermos melhor as dinâmicas das partes que estão dentro da crise grega.

di **Margherita Masotti**
IUS/04 - DIRITTO COMMERCIALE
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Giovedì 26 Novembre 2015

O Fundo Monetário Internacional (IFM nos países anglo-saxões) constitui um dos órgãos mais relevantes no que toca à regulação económica internacional. Presidido anteriormente pela ministra francesa Christine Lagarde que depois foi sucedida pelo controverso Dominique Strauss-Khan em 2013, o FMI tornou-se protagonista das principais notícias diárias dos jornais por causa do ingente empréstimo concedido à Grécia (1,6 milhar de milhões de euros) que não foi devolvido no prazo previsto, o dia 30 de Junho. Mas quais são as origens históricas e os poderes desta entidade supranacional? De onde provém o direito de intervir com força e decisão na política interna da união monetária europeia? Esta e outras questões constituem o objecto da presente análise, a qual, vai desenvolver duas linhas fundamentais: a análise histórica do FMI, que visa o pôr em destaque as circunstâncias político-económicas relativas à fundação e a avaliação do seu papel hoje em dia, o qual apresenta problemas insolúveis e tensões irreparáveis entre países pobres e ricos, causadas principalmente pelos mecanismos de financiamento e votação.

Perfis históricos do Fundo Monetário Internacional

A ideia de uma gestão supranacional dos recursos monetários não pertence apenas à época moderna. De facto, alguns acontecimentos da antiguidade denotam como já o mundo grego tivesse claro o princípio segundo o qual os interesses comuns pressupõem capitais comuns: a Liga de Delos, constituída após as guerras persianas e sujeita à hegemonia ateniense, representa o exemplo mais relevante deste princípio. É possível encontrar organizações parecidas também no mundo latino, como, por exemplo, o sistema monetário da Liga Itálica na guerra social contra Roma (90-88 a.C.). Embora estes exemplos se tenham apresentado ciclicamente ao longo da história, nunca adquiriram características como as do moderno FMI (ou do Banco Mundial complementar). De facto não havia apenas limites objectivos: primeiro, a dimensão supranacional era obstaculada por dificuldades logísticas e geográficas (baste pensar nos tratados de paz); segundo, a dificuldade em conceber uma verdadeira realidade extra moenia, razão pela qual nos primeiros dois casos a união monetária era, respectivamente, funcional à hegemonia da polis mais forte ou virada para afirmar a independência de alguns povos itálicos do principal stakeholder do mundo antigo.

Por isso, a necessidade de uma regulação monetária internacional emerge recentemente na história do homem, sobretudo após a gigantesca crise financeira de 1929. O default da classe média depois da Grande Depressão (consequência causada pela Guerra em Europa) tinha induzido os Estados Unidos e as outras potências económicas a aplicar políticas de desvalorização da moeda. Estas revelaram-se rendosas ao início, mas depois danosas pelo volume dos escâmbios globais e pelas mesmas economias internas. Durante a Guerra, em Julho 1944, os aliados foram para o New Hampshire, perto da localidade de Bretton Woods, para regularem as relações financeiras e comerciais ao nível global. Como

previsível a conferência, que foi uma das várias que determinaram a situação do pós-guerra, foi organizada sob o controle dos Estados Unidos, os quais estavam interessados em liderarem aquilo que, mais tarde, ia ser o bloco ocidental. Embora estivesse subordinada, havia também a outra posição de força, representada pelo Reino Unido: o delegado inglês era o célebre economista J. Keynes, cuja visão entrou em conflito com as ideias do estadunidense White.

A estrutura: o projecto de Keynes e o de White

As **duas visões** que se tornaram protagonistas da conferência de Bretton Woods tinham como denominador comum a noção de que todas as economias estavam interligadas, mas as duas discordavam em relação aos poderes a atribuir aos novos mecanismos de regulação. Brevemente, as posições eram as seguintes:

Keynes imaginava a criação de um fundo no qual a participação de cada país fosse relacionada ao volume do seu próprio comércio internacional. As relações de troca estavam conexas à uma moeda virtual comum chamada Bancor. A visão keynesiana revelava os interesses britânicos, pois o relançamento da economia inglesa estava ligado à necessidade de relançar as trocas globais (de facto, ainda que estivesse em fase de dissolução, o império colonial britânico mantinha relações estreitas com a terra-mãe).

Pelo contrário, **White** sustentava os interesses dos Estados Unidos, isto é defender a supremacia da principal economia mundial após a guerra. Os USA, titulares de créditos ingentes em relação aos aliados, incitavam a criação de uma instituição bancária que concedesse empréstimos aos estados membros, desde que o devolvessem ao longo do tempo. **O ponto de vista de White sobressai** e, sob a influência prevalente dos Estados Unidos, o nascente FMI (e também o paralelo Banco Mundial, com competências no âmbito de luta contra a pobreza) adoptou o dólar como moeda corrente de referência. Todos os estados membros adquiriram quotas proporcionadas à sua própria participação ao capital e tornaram-se correlativamente titulares de Direitos Especiais de Saque, ou seja tiveram a possibilidade de obter financiamentos do FMI. Deve-se também evidenciar como a leitura do art. 1 do Acordo Constitutivo (em anexo) sugere a independência total do Fundo, quando em realidade o sistema das quotas (que vamos analisar a seguir) permite aos Estados Unidos, que detêm 17% do capital, exercer uma hegemonia forte e condicionante.

Em 1971 o FMI sofreu uma forte crise, aquando da decisão do presidente Nixon de suspender a convertibilidade de dólar em ouro. Tentando não fazer apenas uma análise económica, deve-se evidenciar como a virada de Camp David (o nome da localidade em que o sistema de Bretton Woods foi suspenso) implicou uma modificação relevante do

papel do Fundo, cujo dever principal, hoje em dia, é a distribuição de empréstimos para as economias mais em crise, desde que estas se comprometam a reestruturar a dívida.

A organização e o sistema de votação

Os órgãos de governo do FMI são o Board of Governors, o Executive Board e o Managing Director. O Board of Governors é a assembleia dos representantes dos 188 estados membros. Cada estado é geralmente representado pelo Governador do Banco Central, mas em países que distinguem os poderes menos rigorosamente (ao contrário da Itália), esta função pode ser desempenhada também pelo ministro das finanças ou por figuras políticas relevantes. O board of governors tem funções reduzidas e subsidiárias, conforme expresso no artigo XII, secção 2, alínea a) do Acordo Constitutivo e reúne-se geralmente uma vez por ano.

Uma importância maior é atribuída ao Executive Board, responsável pela gestão geral do Fundo e constituído por 24 directores executivos escolhidos entre os membros do Board of Governors. Os países que detêm as quotas mais relevantes, isto é, os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha, a França e o Reino Unido, são membros permanentes do Executivo, enquanto os outros 19 directores (no princípio 15) são eleitos pelos estados pertencentes ao Conselho dos Governadores. **Esta estrutura**, a qual parece ter muitos pontos em comum com o Conselho de Segurança da ONU, **é muito hierárquica e dificilmente permite a os que detêm quotas minoritárias nomearem um director executivo.** Mesmo que isto se verificasse, ainda assim é preciso evidenciar como cada director seja portador de votos do Estado que o elegeu e dos que o apoiaram, renunciando à submissão duma própria candidatura e fazendo com que seja impossível uma coalizão “antiocidental”: se bem que sejam maioritários em número, os 166 países mais fracos detêm, de facto, 30% a menos do capital. Então, na maioria dos casos é mais que suficiente um acordo entre USA e zona euro para orientar as políticas do FMI.

Por cima da pirâmide “política” do FMI há o Managing Director: um governador entre os governadores, que preside a organização. Exerce as funções enquanto presidente do Conselho Executivo com a possibilidade de voto dirimente nos casos em que falte a maioria; tem o poder de colocar propostas ao Conselho; adopta as necessárias deliberações no que toca à organização do pessoal do FMI. O Director é a manifestação sensível do Fundo: ele representa a estrutura e os interesses, concedendo o grau necessário de (aparente) independência e imparcialidade. A directora actual, a francesa C. Lagarde, representa apenas a última de uma lista de 11 ilustres predecessores, os quais são expressão directa das políticas económicas do velho continente. De facto o papel do director, cuja importância tem que ser sempre relacionada ao conselho executivo e ao seu “capital” eleitoral, tem representado historicamente o peso da supremacia estadunidense:

ao nomear enquanto representante um aliado, os USA tiveram luz verde para imporem o próprio modelo liberal como mission verdadeira do FMI.

O art. IX do Acordo Constitutivo atribue uma imunidade funcional aos membros do Fundo, reconhecendo um valor político-istitucional a papeis estruturalmente económicos: tal aspecto foi recentemente objecto de críticas em relação aos fatos controversos ligados ao ex director Dominique Strauss-Kahn, constringido às demissões por causa de alguns escândalos de matriz sexual.

Críticas, criticidade e aspectos controversos do Fundo

A nossa breve análise tem tentado dar uma informação de base sobre o FMI, mas o papel desta organização permanece obscuro e ambivalente se não estiver visto dentro do complicado conjunto de relações internacionais entre as principais economias. De facto, a politica externa é um conjunto de partes independentes apenas de um ponto de vista ideal: **os estados actuam um equilíbrio contínuo de interesses, os quais são muitas vezes contrapostos e compensados**. Numa situação que nunca está fixa, o papel do FMI tende a portar-se sempre menos enquanto árbitro, que devia ser neutral para os seus membros, e sempre mais enquanto portador dos interesses dos seus financiadores mais relevantes. Deste mecanismo faz parte também o de repartição das quotas, que, apesar de ser revisto a cada 5 anos, tendencialmente não muda, sendo que representa de maneira estática um equilíbrio inexistente, atribuindo à China (já agora primeira economia mundial) apenas 4% dos votos. Por isso o sistema White, que ganhou em 1944, revelou-se ao longo dos anos pouco flexível e eficaz, enquanto o modelo keynesiano teria recompensado a dinamismo e o volume real dos negócios de todos os estados.

As criticas principais ao FMI são fruto de ilustres intelectuais como Joseph Stiglitz e Noam Chomsky e **evidenciam a incapacidade do Fundo de contrastar o destaque entre países ricos e países pobre, a exígua transparência dos procedimentos decisoriais e o mecanismo não igualitário de votação**. Se tivermos em mente que o Banco Mundial, complementar ao FMI, foi presidido desde sempre apenas por economistas estadunidenses, é evidente como o sistema de Bretton Woods seja, em realidade, uma maneira arrogante e forçada para actuar o capitalismo. A crise de 2008, cujos efeitos estão ainda bem presentes em muitas economias, favoreceu críticos e opositores. O FMI, como muitas outras estruturas, tem adoptado uma política de austeridade que se realizou na escolha de imponentes acções correctivas para os estados membros que tinham precisado da concessão de um empréstimo. Determinou-se então uma situação totalmente nova, com uma instituição não democrática (e, considerando o que foi escrito sobre as quotas, não igualmente “representativa”) que se comprometeu para estabelecer as modalidades de exercício de competências tradicionalmente exclusivas

de estados soberanos. Como aconteceu com veemência no que toca à UE (sempre por motivações económicas) o FMI tem sido criticado pelo seu deficit de legitimação irremovível, resultado de uma burocracia mais interessada nos cálculos que no destino dos povos.

Conclusões

Uma análise equilibrada, como tal deve ser, tem que ter em conta a importância enorme do FMI na gestão das crises financeiras. Sem os empréstimos concedidos, **estados** como a Grécia, a Argentina (2001), e anteriormente os mesmos membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), **teriam tido dificuldades muito sérias para enfrentarem as respectivas crises económicas: de facto a presença do Fundo garantiu liquidez e empréstimos facilmente acessíveis**, ao menos durante uma primeira fase. Contrariamente, a fase seguinte foi muito mais complicada, marcada pelas negociações com a Grécia para que, através de acordos, o FMI pudesse recuperar os seus créditos: a hegemonia do bloco ocidental impede de facto a esta estrutura a elaboração de uma posição independente, dando assim luz verde a um endurecimento das políticas económicas. Efectivamente estados como a Grécia ou a Argentina de 2001 tinham por um lado os credores com os quais comparar-se (eventualmente reunidos em estruturas supranacionais) e, pelo outro, o FMI, credor sui generis que exprime, embora de maneira diferente, as mesmas questões dos primeiros (ou, pelo menos, dos mais importantes entre esses). Então o verdadeiro limite do FMI é (segundo o pensamento modesto do autor) a impossibilidade material em desenvolver uma dialéctica eficaz com os seus devedores, fazendo com que seja percebido não como uma articulação anacrónica do poder de uma dada parte do mundo, mas como ponto de encontro ao nível global de interesses económicos, em primeiro lugar a estabilidade e a sustentabilidade financeira.
