

FMI, forçado a rever critérios, dá mais valor à "qualidade" dos ajustes

por Celso Pinto
de Londres

Os programas de ajuste do FMI ajudam a melhorar a situação do balanço de pagamentos mas são pouco eficazes em relação à inflação e ao crescimento. Dois terços dos programas não são cumpridos pelos países e muitos deles são definidos pelo Fundo mais a partir da pressão de interesses políticos americanos do que por critérios técnicos.

As conclusões são do economista Tony Killick, do Overseas Development Institute (ODI), um prestigiado organismo de pesquisa de desenvolvimento sediado em Londres. Elas são mencionadas num "paper" recém-divulgado pelo ODI, parte de um projeto amplo de pesquisa sobre a eficácia das políticas do Fundo para países em desenvolvimento.

Baseado na análise empírica dos programas aplicados pelo Fundo, Killick chega a algumas conclusões surpreendentes. Observa, por exemplo, que os programas do FMI, embora afetem a política cambial, via desvalorizações, e ajudem a área externa, costumam ter um impacto apenas limitado sobre as políticas fiscal e monetária, o que acaba levando ao não cumprimento de suas metas.

Os programas não conseguem atingir objetivos secundários, como conter a inflação e retomar o crescimento (algo que o Fundo

passou a incorporar em suas políticas, em resposta a críticas tradicionais). A inflação, se é ajudada pelas políticas de contenção de demanda, acaba acelerada pela desvalorização cambial e eliminação de subsídios.

Quanto ao crescimento, os programas tendem a ter um impacto modesto: não costumam levar a fortes deflações, mas tampouco geram a retomada da expansão desejada pelo Fundo. Ao contrário do que dizem os críticos do FMI, "existe pouca evidência que esses programas tipicamente imponham custos sociais amplos, embora a força de trabalho urbana normalmente sofra redução de rendimentos e cortes em subsídios orçamentários possam ter sérios efeitos". Tampouco há evidências de que os programas tendam a levar a uma sistemática desestabilização política.

O fato é que muitos governos resistem aos programas. Historicamente, metade dos programas não foi cumprido e teve que ser suspensa. Nos últimos anos, a proporção dos programas fracassados subiu a dois terços. Os problemas do Brasil em cumprir programas do Fundo, portanto, estão longe de constituir uma exceção.

Essa resistência se dá, em muitos casos, em função "de uma certa arrogância na abordagem do FMI" que, na prática, impõe "cartas de intenção"

pré-elaboradas a países. Killick menciona uma pesquisa recente do Banco Mundial que indicou haver uma grande correlação entre o fracasso de seus programas e o grau de envolvimento dos países em sua formulação. Quanto maior a participação dos próprios governos maior o grau de aderência ao programa. O mesmo pode ser dito do FMI.

Killick constata que o Fundo muitas vezes é movido não por critérios técnicos mas pelos interesses políticos de seu maior acionista, os Estados Unidos. "Em alguns países, isso forçou o Fundo a prover financiamentos de fato não condicionais para governos de comprovada incompetência (como as Filipinas de Marcos, o Sudão sob Nimeiri e o Zaire sob Mobutu)", diz o "paper".

O estudo reconhece, de outro lado, que o FMI procurou responder a várias críticas tradicionais com mudanças recentes. O ajuste continua sendo ditado pela percepção monetarista de que o desequilíbrio externo é resultado de excesso de demanda interna.

Mas o Fundo passou a considerar mais a "qualidade" dos ajustes, especialmente em relação a seu impacto social, e a incluir metas de crescimento, ainda que com pouco sucesso. Da mesma forma, além da ênfase na contenção da demanda o Fundo passou a incluir medidas para melhorar a eficiência da ofer-

ta a médio prazo, como correção de distorção de preços e privatização.

A rigidez anterior da exigência do estrito cumprimento trimestral de várias metas nominais foi substituída pelo uso mais frequente de missões semestrais de revisão dos programas, ajustando-os a novas conjunturas. A crítica tradicional de que os programas do Fundo se limitam ao curtíssimo prazo foi contornada com o uso de programas de prazo mais longo e custos menores para países pobres. No ano passado, os programas "stand-by" de curto prazo somaram apenas 28% do total, enquanto programas de ajuste ampliado ficaram com 61% e os de ajuste estrutural de longo prazo para países mais pobres com 12%.

São mudanças positivas, mas muitas vezes seu impacto é pequeno. "Altas taxas de fracasso e uma escassez de 'histórias de sucesso' levantam dúvidas sobre a capacidade do Fundo de operar com sucesso na África e em outros países de baixa-renda." Depois de terem sido bem-sucedidos em convencer vários países africanos a seguir programas de ajuste nos anos 80, o Fundo e o Banco Mundial têm enfrentado, recentemente, uma crescente oposição. O exemplo mais recente é estridente foi a ruptura do presidente do Quênia, Daniel Arap Moi, com as políticas de ajuste do Fundo.