

Reconstrução e desenvolvimento

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. FINALIDADES DO BANCO INTERNACIONAL

É TALVEZ a primeira vez na História Universal que, em plena guerra, em plena destruição, os países beligerantes criam uma organização para reconstruir o mundo de após-guerra. A parte dos Acordos de Bretton Woods concernente ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento não é propriamente um plano de reconstrução, pois não contém nenhum programa concreto para a economia futura; apenas cria uma organização, um aparelho técnico destinado a prestar assistência, onde quer que esta se faça necessária. Não se trata, todavia, de uma organização temporária para o período de transição, tal como a UNRRA, destinada, a bem dizer, ao “primeiro socorro”. O Banco Internacional, como seu irmão gêmeo — o Fundo Monetário Internacional (1), será um instrumento permanente da economia mundial e, como o nome indica, estenderá seu auxílio também aos países membros que, apesar de não atingidos diretamente pelas devastações da guerra, necessitarem de recursos para seu desenvolvimento econômico.

As finalidades desta nova organização estão claramente definidas na cláusula I do Acôrdo. São objetivos do Banco:

“1) Auxiliar a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países membros, facilitando os investimentos de capitais para fins produtivos, inclusive a restauração de suas economias desorganizadas ou destruídas pela guerra, readaptação dos meios de produção às necessidades em tempo de paz, bem como incentivar os fatores de produção e recursos nos países menos desenvolvidos.

2) Promover o investimento de capitais estrangeiros, por meio de garantias ou participação em empréstimos e outros investimentos realizados por particulares; suprir os capitais particulares quando estes não puderem ser obtidos em condições razoáveis, mediante a aplicação do ca-

pital do Banco, de fundos por êle levantados ou quaisquer outros recursos seus, destinados ao financiamento de atividade produtiva.

3) Propiciar duradouro e equilibrado incremento do comércio internacional e manter ajustados os balanços de pagamento, incentivando os investimentos internacionais, destinados ao desenvolvimento dos recursos econômicos dos países membros, e contribuindo, dêsse modo, para aumentar-lhes a produtividade, elevar o padrão de vida e melhorar as condições de trabalho.

4) Coordenar os empréstimos concedidos diretamente pelo Banco, ou pelo mesmo garantidos, com empréstimos internacionais obtidos por intermédio de outras instituições, de maneira que sejam aplicados preferencialmente em obras mais úteis e urgentes, de vulto ou não.

5) Dirigir suas operações, levando na devida consideração os efeitos dos investimentos internacionais sobre as condições econômicas dos países membros, e colaborar no imediato período de após-guerra, visando a uma transição mais suave da economia de guerra para a de paz’.

As diretrizes pelas quais o Banco se deverá orientar “em tôdas as suas decisões” refletem as dificuldades que tiveram de ser transpostas para criar tão vasta organização. Nos seus princípios e métodos — fixação de tôdas as paridades monetárias, contrôle internacional de câmbio — o Fundo Monetário é mais incisivo, mais original, mais ousado que o Banco. Não obstante, a sua criação foi mais fácil, não só porque as perturbações do decênio anterior à guerra tinham tornado evidente a necessidade de tomar medidas preventivas para impedir a desordem cambial, como também porque o estabelecimento do estatuto monetário compete incontestavelmente ao Estado. Dêsse modo, por amplo que seja, um acôrdo intergovernamental sobre a moeda mantém-se nos limites de uma prerrogativa incontestada.

Relativamente ao crédito bancário, a situação é diferente. Conquanto a política de crédito se torne cada vez mais uma função permanente dos governos ou de instituições especiais dependentes do Estado, e êsses governos ou instituições — o *Export-Import Bank of Washington*, por exem-

(1) V. artigo “Os Acordos de Bretton Woods”, *Revista do Serviço Público*, julho de 1945, págs. 26-31.

plo — concedam empréstimos nacionais e internacionais, na maioria dos países o crédito é considerado domínio privado. O Estado deveria limitar ao mínimo sua atividade nesse setor: agir somente em casos excepcionais, e assim mesmo mais como auxiliar do que como dirigente.

A preocupação de que a nova organização intergovernamental pudesse eliminar os bancos particulares, que até o presente têm dominado o crédito internacional, acentuou-se mais porque o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, ao contrário do Fundo Monetário, poderá negociar também com particulares, conceder empréstimos ou participar de qualquer empresa comercial, industrial ou agrícola. A fim de não inquietar os interessados e de dissipar desconfianças infundadas, o Acôrdio sobre o Banco diz expressamente que êste deve sobretudo promover e facilitar investimentos particulares e agir como financiador somente "to supplement private investment".

Outra preocupação deveria ainda ser eliminada: uma organização internacional de tal envergadura, dispondo de capitais vultosos e poderes quase discricionários na distribuição dos créditos, poderia tornar-se instrumento político em favor dos países de posição preponderante na administração do Banco, em prejuízo dos devedores. Prevenindo êsse perigo, o acôrdio insiste na proibição, ao Banco, de toda atividade política. Um artigo especial (cláusula IV, artigo 10) trata desta importante questão de maneira particularmente categórica, dizendo: "Ao Banco, como a todos seus prepostos, fica defesa a intervenção nos negócios políticos do país membro ou de membros interessados. Serão levadas em conta apenas as considerações de ordem econômica, e mesmo essas deverão ser julgadas com imparcialidade, a fim de dar cumprimento às finalidades estatuídas no artigo 1.º".

II. RECURSOS, QUOTAS E EMPRÉSTIMOS

Para desempenhar sua tarefa, o Banco necessitará de grandes recursos materiais. Seu capital autorizado eleva-se a 10 bilhões de dólares — quantia sem precedente na história financeira. A maior instituição nacional comparável ao Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, a "Reconstruction Finance Corporation" dos Estados Unidos, foi fundada em 1932, para atenuar os efeitos da crise, com um capital de 500 milhões de dó-

lares. É verdade que esta organização, que presentemente atua como uma espécie de "holding" para diversas agências comerciais e industriais do governo americano, investira, em 1944, cerca de 10 bilhões de dólares; os 4/5 desta importância, porém, destinaram-se à produção de guerra. A maior instituição financeira internacional, o Banco Internacional de Pagamentos, em Basileia, criado em 1930 em conexão com o plano de reparações, poderia ter emitido títulos até 2 bilhões de dólares; mas sua atividade tem sido muito reduzida.

Se a nova organização pudesse dispor imediata e irrestritamente de 10 bilhões de dólares, poderia sem dúvida dar grande impulso à economia mundial e contribuir largamente não apenas para a reconstrução dos países devastados, como também para o desenvolvimento dos países jovens. No entanto, como no caso do Fundo Monetário, as cifras atribuídas ao Banco nos Acordos de Bretton Woods parecem, à primeira vista, maiores do que o são na realidade. Os países membros do Banco têm de pagar somente 20% do capital subscrito; os outros 80% só serão reclamados em caso de necessidade, para fazer face a obrigações do Banco, principalmente se êste sofrer perdas em consequência dos empréstimos concedidos. E assim mesmo, apenas um décimo desses 20%, isto é, 2% de cada ação, será pago em ouro ou em dólares; os 18% restantes serão pagos na moeda do país membro e não podem ser utilizados para empréstimos a outros países.

Em resumo, uma parte muito pequena dos 10 bilhões de dólares ficará efetivamente disponível para investimentos internacionais. Para poder operar em escala mais larga, o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento deverá, como qualquer Banco, procurar outros recursos, quer dizer: tomar empréstimos a governos ou particulares para concedê-los a outros governos ou particulares. Será mais um intermediário do que um financiador que trabalha com seus próprios recursos.

Em face desta estrutura, é impossível prever quais os meios de que disporá o Banco para atingir suas finalidades, meios êsses que, certamente, não corresponderão aos 10 bilhões de seu capital, os quais não constituem um fundo nem para investimentos, nem de movimento, mas sim de resseguros para as suas próprias obrigações. As possibilidades de o Banco reunir fundos fora de seus próprios recursos são bastante limitadas, uma vez

que êle não pôderá operar em nenhum país membro sem o consentimento do mesmo, pois cada país conserva sua soberania sôbre o respectivo mercado de capitais.

Não obstante tôdas as restrições a que está sujeito, o Banco poderá desenvolver atividade útil e eficaz. Muitas vêzes os investimentos internacionais são sobreestimados. De acôrdo com uma estatística estabelecida pelo Departamento do Comércio dos Estados Unidos, o total dos investimentos diretos daquele país no estrangeiro eleva-se, em 1940, a 7.000 milhões de dólares, contra 6.690 milhões em 1936 e 7.528 milhões em 1929. Os novos empréstimos concedidos nos anos de 1932-1940 não atingiram mais de 245 milhões de dólares, ou sejam, em média, 27 milhões de dólares anuais. Os empréstimos concedidos pela Inglaterra fora do Império Britânico, no último decênio anterior à guerra, foram igualmente mínimos. Por restritos que sejam, os fundos disponíveis do Banco de Reconstrução e Desenvolvimento representam ainda um auxílio substancial para os países que carecem de afluxo de capitais.

Os capitais do Banco e do Fundo Monetário serão recolhidos segundo um sistema de quotas fixadas para cada país membro. Nas discussões que precederam à Conferência de Bretton Woods, a questão das quotas tomou lugar importante. O ante-projeto inglês (plano Keynes) sugeria fôsem as quotas determinadas principalmente de acôrdo com o comércio exterior de cada país, ao passo que o ante-projeto americano (plano White) recomendava um cálculo baseado nas reservas e na produção de ouro, na renda nacional e na balança de pagamentos.

Nenhuma dessas fórmulas foi literalmente aplicada. A contribuição dos países membros foi fixada por meio de negociações, sem qualquer base estatística; e também no que se refere a modificações posteriores, nenhuma fórmula precisa foi prevista. O principio geral é o de que cada país deve contribuir para o fundo comum nos limites de sua capacidade econômica e financeira. Grosso modo, as quotas do Fundo Monetário e as subscrições ao capital do Banco são similiares; porem, há diferenças bem importantes: assim, o Brasil, que concorre para o fundo com uma quota de 150 milhões de dólares, participa do Banco somente com 105 milhões. O quadro seguinte demonstra as contribuições dos quinze principais subscritores:

Países	Em milhões de dólares	
	Fundo	Banco
Estados Unidos	2.750	3.150
Inglaterra	1.300	1.300
Rússia	1.200	1.200
China	550	600
França	450	450
Índia	400	400
Canadá	300	325
Holanda	275	275
Bélgica	225	225
Austrália	200	200
Brasil	150	105
Polônia	125	125
Tchecoslováquia	125	125
África do Sul	100	100
México	90	65
Outros países	560	455
Total	8.800	9.100

Mesmo antes da Conferência de Bretton Woods, a procura de quotas do Fundo era maior que a de ações do Banco. Na Conferência mesma, essa propensão acentuou-se de tal modo que o capital do Fundo — que conforme o primeiro ante-projeto americano devia ser de 5 milhões de dólares e, de acôrdo com o segundo, de 8 bilhões — foi fixado em 8,8 bilhões, montante, aliás, que não bastou para satisfazer a todos os países fundadores. O capital autorizado do Banco, 10 bilhões de dólares, porém, não foi inteiramente subscrito.

A divergência explica-se pelo fato de estarem os créditos que cada país pode obter do Fundo Monetário condicionados à respectiva participação no Fundo. Como já expusemos em nosso último artigo, para equilibrar sua balança de pagamentos e intensificar suas compras no estrangeiro, os países membros do Fundo poderão tomar emprestado, cada ano, quantia correspondente a 25 % de sua quota, até o limite máximo de 200 %. No Banco de Reconstrução e Desenvolvimento, pelo contrário, a faculdade de empréstimo independe da participação no capital. O Banco pode conceder ou garantir a um país portador de muito poucas ações empréstimos maiores do que a um grande acionista. Em principio, os únicos limites para essa concessão ou garantia são: a confiança que merece o devedor, a produtividade do projeto a financiar e a situação cambial do país solicitante. Todavia, do ponto de vista monetário, muitas condições preliminares deverão ser satisfeitas antes que um empréstimo seja concedido ou garantido.

Quanto às taxas de juros, que, no Fundo, são determinadas pelo próprio Acôrdo, a administração do Banco tem liberdade para fixá-las, mantendo uma diferença de apenas 1 a 1½ % entre os juros que exige dos seus devedores e os que paga aos credores. Não obstante ter ela também carta branca para determinar o prazo dos empréstimos, a maioria dêles será provavelmente concedida a prazo longo — mais de dez anos (2). A principal competência da administração do Banco consiste em selecionar os projetos a serem financiados, pois é de presumir que, pelo menos no primeiro período de após-guerra, a procura de empréstimos exceda os recursos do Banco. Os objetivos dêste são tão vastos que poucos projetos, salvo em caso de operações puramente especulativas, serão, em princípio, excluídos. O texto inglês da Cláusula I — que reproduzimos no princípio dêste artigo — fala unicamente dos investimentos “for productive purpose”, que devem ser facilitados, garantidos ou diretamente efetuados pelo Banco. A tradução portuguesa refere-se a “investimentos de capitais para fins produtivos” e, também, a “financiamento de atividades reprodutivas”.

Qualquer que seja o termo apropriado, porém, o ponto nevrálgico é o de definir claramente o que seja produtivo ou reprodutivo. A construção de uma estrada de ferro ou de uma usina hidrelétrica é certamente obra reprodutiva, mas a de rodovias, cuja utilização é gratuita, torna a questão mais complexa. A construção de hospitais e sanatórios públicos raramente é um empreendimento reprodutivo, uma vez que o seu custo quase nunca é coberto pela receita produzida. É de esperar que os administradores do Banco decidam tais questões dentro do espírito social e humanitário que inspirou seus criadores e que não confundam produtividade com rentabilidade.

Cumpra, no entanto, não perder de vista que tanto o Banco de Reconstrução e Desenvolvimento como o Fundo Monetário Internacional não são instituições de caridade, como a UNRRA. Ainda que aquêles não visem a fins lucrativos, propõem-se exercer sua atividade numa base co-

mercial e segundo os princípios que normalmente regem a gestão dos negócios bancários.

III. A ADMINISTRAÇÃO DO FUNDO E DO BANCO

A despeito do fato de ter o Banco mais liberdade de ação que o Fundo, a organização das duas instituições obedece essencialmente ao mesmo esquema. O princípio fundamental adotado é o de que a influência dos países membros na gestão do Fundo e do Banco deve ser, se não matemática, pelo menos aproximadamente, proporcional a suas quotas ou ações.

Cada instituição terá sua própria administração, para a qual os países membros formarão um Conselho de Governadores (*Board of Governors*), em que cada país terá um representante principal e um substituto. Todavia, os membros do Conselho não têm todos os mesmos direitos: êstes estão condicionados ao número de votos de que cada país dispõe, e os votos, por sua vez, dependem da participação do país respectivo no capital do Banco ou do Fundo. Cada membro terá direito a 250 votos mais um voto adicional para cada 100.000 dólares subscritos (o capital do Banco é dividido em ações de 100.000 dólares cada uma). Resulta daí que, no Conselho de Governadores do Fundo, o total dos votos se eleva a 99.000 e, no do Banco, a 102.000. A percentagem dos votos reparte-se da seguinte maneira (3):

Países	Fundo	Banco
	%	%
Estados Unidos	28,0	31,4
Inglaterra	13,4	13,0
Rússia	12,4	12,0
China	5,8	6,1
França	4,8	4,6
Índia	4,3	4,2
Canadá	3,3	3,4
Holanda	3,0	2,9
Bélgica	2,5	2,4
Austrália	2,3	2,2
Brasil	1,8	1,3
Polônia	1,5	1,5
Tchecoslováquia	1,5	1,5
África do Sul	1,3	1,2
México	1,2	0,9
Outros países	12,9	11,4
Total	100,00	100,00

(2) ARTHUR SMITHIES, “The International Bank for Reconstruction and Development”, *The American Economic Review*, dezembro de 1944, p. 788. — O Sr. Smithies, do Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, tomou parte na Conferência de Bretton Woods como secretário da Comissão do Banco.

(3) Cálculos feitos por E. A. GOLDENWEISER e ALICE BOURNEUF, “Bretton Woods Agreements”, *Federal Reserve Bulletin*, Washington, D.C., setembro de 1944, págs. 862 e 869.

Esta repartição de votos indica apenas a situação inicial do Banco. Posteriormente, certas mudanças poderão verificar-se em favor dos países credores e em prejuízo dos devedores do Fundo. Relativamente ao Banco, a distribuição é definitiva. Em geral, as decisões são tomadas por simples maioria de votos, mas quanto ao Fundo há algumas exceções importantes. Reajustamentos de quotas, que podem ser feitos de cinco em cinco anos, necessitam maioria de quatro quintos dos votos; isto significa que os Estados Unidos, que, de início, possuem 28 % das quotas e, mais tarde, provavelmente possuirão mais — como, aliás, todos os países credores — têm direito de veto absoluto. Se as taxas de câmbio devem ser modificadas uniformemente para todos os países, cada um daqueles que possuírem 10 % ou mais do total das quotas — Estados Unidos, Inglaterra, Rússia — terá direito de veto.

Aos Conselhos de Governadores cabem tôdas as decisões importantes. “Todos os poderes”, dizem os Acordos de Bretton Woods, lhes incumbem. Têm, assim, função semelhante à da assembléia geral dos acionistas de uma sociedade anônima, com uma diferença fundamental, porém: os Conselhos de Governadores não podem nomear as Diretorias, isto é, os órgãos executivos do Fundo e do Banco, sendo que parte dos diretores é nomeada pelos países membros de acôrdo com determinada fórmula.

As Diretorias do Fundo e do Banco terão, cada uma, doze diretores-executivos (*Executive Directors*). Cinco dêstes serão nomeados pelos cinco membros portadores das maiores quotas. Ainda que os Acordos de Bretton Woods não estabeleçam qualquer distinção entre “grandes potências” e outros países, as novas instituições financeiras terão virtualmente organização semelhante à da Segurança Mundial que acaba de ser votada em São Francisco: praticamente, os Estados Unidos, a Inglaterra, a Rússia, a China e a França terão assento permanente nas Diretorias do Fundo e do Banco. No Fundo, dois Diretores-Executivos serão eleitos por dois anos, pelas Repúblicas latino-

americanas, e cinco pelos outros países membros; na Diretoria do Banco, os países membros da América Latina não têm lugares determinados, mas seus representantes são elegíveis como todos os outros. Os detalhes do processo eleitoral, que em cada Acôrdo constituem longo Anexo, são singularmente complicados e refletem as dificuldades que a questão suscitou na Conferência.

Os Diretores-Executivos, de sua parte, elegerão um Diretor-Gerente (*Managing Director*) estranho à Diretoria e ao Conselho, o qual atuará como seu presidente, sem, contudo, ter direito de voto nos casos de desempate nem representar uma autoridade superior. Ao contrário, o Diretor-Gerente dirigirá os negócios normais do Fundo e do Banco sob a orientação dos Diretores-Executivos, tendo êstes o direito de destituí-lo a qualquer momento. No Banco existe, ademais, um Conselho Consultivo, composto dos representantes dos interessados, de banqueiros, industriais, comerciantes, agricultores e trabalhadores.

Na organização do Fundo e do Banco, como se vê, o princípio da hierarquia é o menos possível observado. Com isso pretende-se, evidentemente, impedir que nas duas instituições possa ocorrer aquela “managerial revolution”, que em tantas companhias industriais e bancárias privadas deu preponderância aos diretores-gerentes, reduzindo a autoridade dos acionistas. No Fundo Monetário Internacional e no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, os países membros, escalonados de acôrdo com sua capacidade financeira, querem ser os donos da casa.

As duas instituições ficarão sediadas no país subscritor do maior número de ações e quotas, isto é, nos Estados Unidos, provavelmente em Washington. A composição do quadro de auxiliares não obedecerá, como se verificava na Sociedade das Nações e organizações a ela filiadas, a um sistema de quotas para cada país; aquêles serão recrutados livremente pelo Diretor-Gerente, no intuito de “obter os mais elevados padrões de eficiência e competência técnica”, na mais ampla base geográfica possível.