

1200302874



**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

1

O CONSENSO DE WASHINGTON E A GLOBALIZAÇÃO

PAULO CÉSAR DE ANGELIS SOUZA

**SÃO PAULO
2003**

O CONSENSO DE WASHINGTON E A GLOBALIZAÇÃO

Banca Examinadora

Prof. Orientador Prof. Doutor Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
Prof. Doutor Fernando Luiz Abrucio
Prof. Doutor Delani Botelho

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

PAULO CÉSAR DE ANGELIS SOUZA

O CONSENSO DE WASHINGTON E A GLOBALIZAÇÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional – MPA da FGV / EAESP
Área de Concentração: Economia como
requisito para obtenção de título de mestre em
Administração



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



2874/2003



1200302874

Orientador: Prof. Doutor Marcos Fernandes
Gonçalves da Silva

**SÃO PAULO
2003**

Escola de Administração de
Empresas de São Paulo

Data

20.10

Nº de Chamada

339.9.012

5729c

Tombo

2874/2003

dis.

e. 1

SOUZA, Paulo César De Angelis O Consenso de Washington e a Globalização São Paulo: FGV / EAESP, 2003, 82 pg. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional – MPA da FGV / EAESP, Área de Concentração: Economia).

Resumo: Trata-se de uma discussão a respeito da atuação dos organismos multilaterais e as reformas propostas pelo Consenso de Washington à luz da globalização da economia mundial e seus efeitos sobre os países. Este estudo analisa a atuação recente de organismos como o FMI e o Banco Mundial em países em desenvolvimento, discutindo recentes controvérsias e o conflito de interesses entre estes organismos, seus patrocinadores e os países em desenvolvimento, tendo em mente as propostas de reformas do Consenso de Washington e o desenvolvimento, nos últimos anos, de uma economia global.

Palavras-Chave: Crescimento Econômico, Globalização, Fluxo de Capital, Consenso de Washington, Organismos Multilaterais, Reforma, FMI

Agradecimentos

À minha esposa, Cristiane,
pelo incentivo e compreensão.

Aos meus pais,
pela minha formação.

Ao Professor Marcos Fernandes Gonçalves da Silva,
pela orientação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. A ECONOMIA GLOBALIZADA.....	8
1.1 As Principais Causas e Efeitos da Globalização.....	10
1.2 O Mercado de Capitais na Economia Globalizada.....	17
1.2.1 O Fluxo de Capitais Entre Países.....	23
1.2.2 O Investimento Estrangeiro Direto.....	26
1.3 A Liberalização do Comércio.....	28
1.4 O Papel dos Governos no Processo de Globalização.....	33
1.5 Conseqüências da Globalização.....	43
2. O CONSENSO DE WASHINGTON E A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	45
2.1 A Proposta do Consenso de Washington.....	45
2.2 Os Organismos Multilaterais no Mundo Globalizado.....	46
2.2.1 Os Organismos Multilaterais e o Consenso de Washington.....	49
2.3 A Abordagem dos Organismos Multilaterais aos Países em Desenvolvimento..	54
2.4 O Exemplo do Leste Asiático.....	57
2.5 Os Programas de Estabilização do FMI.....	60
2.6 A Atuação do Governo Americano no Cenário Mundial.....	63
3.CONCLUSÕES.....	65
3.1 O Consenso de Washington na Perspectiva da Globalização.....	65
3.2 O FMI.....	70
3.2.1 O Conflito de Interesses.....	71
3.2.2 O FMI e o Consenso de Washington.....	74
3.3 Considerações Finais.....	76
BIBLIOGRAFIA.....	80

INTRODUÇÃO

Uma questão amplamente discutida recentemente tanto nos meios acadêmicos quanto nos meios de comunicação está relacionada à atuação de organismos multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, dentro do atual cenário econômico de um mundo globalizado.

Importantes publicações, tanto da mídia quanto do meio acadêmico, têm dedicado especial atenção a esse tema, principalmente nos últimos anos, onde a política de atuação destes organismos, especialmente o FMI, tem sido freqüentemente questionada, em função do fracasso de seus melhores alunos, como por exemplo, a Argentina. As matérias dedicadas ao assunto divergem bastante. Não só no meio acadêmico, mas também no mercado financeiro, o debate entre os defensores do Consenso de Washington e os seus críticos tem sido muito acirrado.

O intenso processo de globalização pelo qual o Mundo tem passado nos últimos anos – ou décadas – fez com que aumentassem de maneira vertiginosa o fluxo de bens e capitais entre os países, sem que houvesse a devida atualização dos conceitos e atitudes dos organismos responsáveis pela implementação e gerenciamento do processo de globalização. Dentro desta linha de raciocínio, os conceitos que norteiam o Consenso de Washington deveriam ser revistos à luz desta nova realidade, assim como o papel dos principais atores globais, dentre eles os responsáveis pela disseminação dos conceitos do Consenso de Washington, tais como o Banco Mundial e o FMI.

1. A ECONOMIA GLOBALIZADA

Dentro do meio econômico, podemos dizer que a globalização é considerada como o incremento da internacionalização da produção, distribuição e marketing de bens e serviços. Quando usado de maneira mais abrangente, o termo leva a uma ampla variedade de tendências políticas, sociológicas, ambientais e econômicas que são o centro das atenções da mídia, das instituições e dos atores, sejam eles a nível nacional ou global. Entretanto, pode-se definir globalização de uma maneira simples, como sendo o desenvolvimento que está causando um profundo impacto nos conceitos da economia como um todo e particularmente no campo da economia internacional.

As tendências associadas com a globalização são reais e, segundo a maioria, irreversíveis, embora exista um sério debate a respeito de quais devem ser os efeitos finais da globalização. Ainda, estas tendências estão produzindo uma mudança de paradigma no que diz respeito à maneira como o comércio internacional é pensado, e como os investimentos em produção e o fluxo de capitais entre países são realizados.

As mudanças na estrutura econômica de vários países, suas principais instituições e métodos de organização econômica, assim como seus sistemas políticos, tem tornado os tradicionais problemas sociais ainda mais críticos, uma vez que o termo “globalização” se tornou uma justificativa para explicar o fenômeno da crescente integração e interdependência econômica mundial, que pressupõe liberdade e integração para o comércio de bens, serviços e capital, mas não ainda para o trabalho. Assim sendo, uma das mais importantes consequências da globalização é a maneira como ela afeta a

remuneração do trabalho em diferentes níveis de competências e educação, e a distribuição de renda dentro dos países. Ainda, seja como uma consequência da globalização ou como um fenômeno paralelo a ela, existe um interesse renovado a cerca do crescimento econômico, especialmente neste momento onde todas as principais economias do planeta parecem estar com dificuldades para retomar o caminho do crescimento.

1.1 AS PRINCIPAIS CAUSAS E EFEITOS DA GLOBALIZAÇÃO

Analisando um amplo espectro da literatura a respeito da globalização, podemos concluir que as principais causas para a globalização são: (i) o rápido crescimento e a industrialização ocorridos nos países do então terceiro mundo após a segunda guerra mundial, devido principalmente à redução das barreiras ao comércio e ao investimento, e seu impacto na capacidade produtiva global; (ii) um longo processo de investimento e liberalização do comércio nos países industrializados, que continua ocorrendo até hoje através de acordos de integração regional e de liberalização do comércio; e (iii) o impacto do desenvolvimento e das mudanças tecnológicas nos setores de transporte e comunicações, que resultaram em uma dramática compressão do “espaço econômico”.

Importante ressaltar que estas não são as únicas fontes de explicação para a globalização, mas provavelmente são as mais relevantes.

A industrialização dos países em desenvolvimento e o aumento da capacidade produtiva global

Nas últimas décadas o crescimento econômico nos países em desenvolvimento deve, com certeza, ser mencionado como uma das mais visíveis causas da globalização. Os países em desenvolvimento perceberam que a exportação de matéria prima e manufaturados para os países desenvolvidos era fundamental para seu crescimento econômico. Desta forma, esses países tiveram um papel fundamental no processo de globalização, aumentando a oferta de produtos no mercado global e portanto aumentando a competitividade. Por outro lado, eles tornaram-se potenciais contribuintes para o aumento da demanda global, em função do incremento de renda criado pelo seu crescimento dentro da nova economia globalizada. A globalização, desta forma, cria

uma via de duas mãos entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, aumentando e fortalecendo seus laços de dependência, apesar de tal relação não se dar de maneira igualitária no que se refere ao poder de barganha de cada parte. Se do ponto de vista dos países em desenvolvimento isso representa uma oportunidade de crescimento, principalmente em função do seu menor custo de produção (que é explorado pelos países desenvolvidos a seu favor), do ponto de vista dos países desenvolvidos representa novos mercados para seus produtos.

Por outro lado, os críticos sociais do crescimento econômico, em especial os ambientalistas, apontam o crescimento econômico nos países em desenvolvimento como uma fonte de piora do bem estar mundial, em função do uso, nos países em desenvolvimento, de tecnologias ultrapassadas e o conseqüente incremento de uso de combustíveis fósseis, o que contribui para a poluição global, pois a tecnologia utilizada nos países em desenvolvimento, via de regra, é ultrapassada.

A redução nas barreiras ao comércio e investimentos

Debaixo da tutela do GATT¹, as barreiras ao comércio na era pós Segunda Guerra Mundial entre os mais importantes países industrializados foram reduzidas significativamente. Ainda, ocorreram vários acordos de integração regional e criação de livre áreas de comércio. Como conseqüência, o comércio mundial cresceu a uma taxa de mais de 6% a.a. desde 1950, o que é 50% maior que a taxa de crescimento mundial (PIB mundial)². Enquanto uma parte deste crescimento representa o retorno a condições normais de mercado após as guerras mundiais, acadêmicos atribuem uma parcela significativa deste crescimento à redução das barreiras comerciais (para alguns países

¹ do inglês General Agreement on Tariffs and Trade

² Harris, Richard G., 1993

em desenvolvimento, possivelmente impostas por organismos multilaterais em conformidade com o Consenso de Washington). Como consequência e exemplo deste crescimento, o número de casos de processos anti-dumping e de protecionismo impetrados pelos países membros na OMC cresceram vertiginosamente nas últimas décadas. Entretanto, este processo gerou a substituição das tarifas alfandegárias por barreiras não-tarifárias e criou uma nova gama de problemas no momento em que as barreiras não-tarifárias criaram uma nova barreira quantitativa à integração econômica dos países. Mais importante ainda, essa foi a maneira que os países desenvolvidos encontraram para evitar comprar certas mercadorias dos países em desenvolvimento e portanto protegerem suas indústrias sem ferirem acordos do GATT ou da OMC.

Mudanças tecnológicas que reduziram os custos de transporte e comunicação

Como os custos de transporte e comunicação hoje são relativamente baixos, é comum não levá-los em consideração. Isso é um erro considerável. Exatamente porque os custos de transporte são hoje tão baixos é que a atividade econômica é viável. A economia global, diferentemente das economias locais, é muito dependente destas tecnologias, que ao evoluírem contribuem para a globalização.

Entretanto, mudanças tecnológicas associadas à robotização e outras formas de reduzir a demanda por profissionais não qualificados podem trabalhar exatamente na direção oposta. Ao reduzir a demanda por profissionais não qualificados através da mecanização reduz-se a necessidade da terceirização de mão de obra para países de baixa renda, reduzindo portanto a necessidade de integração entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. A mudança tecnológica associada às reduções dos custos de

transporte e comunicação tem, portanto, efeitos colaterais negativos quando analisados à luz do processo de globalização.

Conseqüências

Como conseqüência dos três fatores citados acima, temos ganhadores e perdedores no processo de globalização, e uma das conclusões a que se pode chegar é que os custos podem ser grandes para muita gente.

Em um primeiro nível temos benefícios generalizados e custos localizados. Os benefícios são claramente para o mundo como um todo, apesar de atingir os países de forma distinta. Sob esse ponto de vista, o que necessitamos é mais globalização e não menos, e portanto devemos pensar sobre as barreiras remanescentes, que ainda beneficiam os países mais poderosos, que devido a seus interesses internos não abrem suas fronteiras para produtos vindos dos países em desenvolvimento, produtos esses que representam uma parcela significativa das exportações destes países.

Por outro lado, custos da globalização e suas vítimas são menos explorados, apesar de cruciais. E podemos dizer que eles afetam o processo de duas maneiras: dentro dos países e entre os países. Esta análise deve levar em conta também outro ponto que merece atenção, que é a “globalização do trabalho”. Até agora a globalização atingiu apenas os produtos e o comércio. Entretanto, a mão de obra ainda tem que ficar restrita ao seu país de origem, não podendo migrar de um país para outro.

Se iniciarmos a análise dos perdedores dentro dos países, podemos notar que o processo é doloroso, especialmente nos países desenvolvidos, o que, em última instância, pode

causar o fracasso da globalização. Os grandes perdedores neste caso são os trabalhadores não qualificados, que, obviamente, são também os mais propensos a se voltarem contra a globalização. Para suportar este argumento, basta ver a diferença crescente entre um trabalhador qualificado e um não qualificado. O premio por educação, que girava em torno de 40% na década de 1960 atinge níveis de 70% nos dias de hoje³. Os salários reais estão caindo, ou se isso não ocorre devido à legislação trabalhista, como na Europa, por exemplo, o nível de desemprego bate recordes. Como consequência, tem-se uma insegurança generalizada, afetando especialmente os trabalhadores desqualificados.

Uma boa parte desta perda deve-se às mudanças tecnológicas. Neste sentido, a globalização não ajuda. Na realidade, ela prejudica os trabalhadores desqualificados de no mínimo de quatro maneiras:

1. mão de obra desqualificada é o recurso escasso nos países desenvolvidos e abundante nos países em desenvolvimento;
2. a migração tende a suprir esta necessidade, especialmente entre os imigrante ilegais, na sua maioria trabalhadores desqualificados;
3. a mobilidade de capitais, que possibilita investimentos nos países em desenvolvimento, onde há abundancia de mão de obra barata (pelo menos em comparação com os países desenvolvidos). Nesse caso especifico, tem ocorrido em volumes menores do que poderíamos supor;
4. grande exposição a choques exógenos.

³ Rogowski, Ronald, 2001

Do acima exposto, podemos concluir que o fator mais importante para o suporte do livre comércio e da globalização é a educação. Quanto mais educado for o indivíduo, mais capital humano ele possui e maior a chance dele suportar a globalização. Na ponta contrária temos as pessoas menos educadas, que tendem a defender o protecionismo e o isolamento. Para tentar amenizar esta situação podemos mencionar algumas opções:

1. Redistribuição de renda: considerando que os ganhos agregados da globalização irão sempre suplantam as perdas, pode-se compensar os perdedores e continuar o processo. Mas por outro lado a simples redistribuição impede que um ajuste seja feito.
2. Seguridade Social: os países mais abertos tendem a ser aqueles que tem uma melhor estrutura de seguro desemprego, como forma de compensar os trabalhadores desqualificados, excluídos do processo produtivo. Esse, entretanto, não parece ser o melhor caminho, de acordo com estudos a respeito do assunto.
3. Educação: teoricamente esta é a melhor alternativa. Ao incrementar o capital humano pode-se colocar o trabalhador desqualificado de volta no mercado de trabalho. Mas mesmo assim ainda resta aquele percentual que não vai conseguir se educar e tem que ser encaixado em uma das alternativas anteriores.

Se analisarmos agora os potenciais perdedores entre os países – assunto que tem sido muito mais focado que o primeiro, veremos que a grande questão é porque alguns países estão ficando para trás e porque os recursos para investimento não migram para os países mais pobres. Podemos levantar quatro razões básicas para explicar este fato:

1. Economias de escala;

2. Acumulação do capital humano;
3. Fator total de produção;
4. Más instituições e más políticas nos países em desenvolvimento.

Tende-se a acreditar que a melhor destas explicações seja a quarta alternativa. Basicamente, uma melhora das instituições e a implementação de políticas corretas poderiam levar a uma virada rápida, colocando o país na rota da globalização e do crescimento, através da atração de investimentos estrangeiros. Como o capital tem hoje grande mobilidade, ao dispor de instituições sólidas, respeito a contratos e uma política transparente, um país pode atrair mais capital rapidamente. Após isto, deve-se investir em educação, para que o crescimento continue, pois o processo de educação é mais lento e de mais longo prazo.

Por outro lado, quanto mais fracas suas instituições, menos atrativo para o capital torna-se o país, o que o coloca em um círculo vicioso. Neste item especificamente, devemos pensar no Banco Mundial como o provedor dos recursos necessários para que o país possa iniciar o processo, não de crescimento apenas, mas um passo antes, de criação e solidificação de suas instituições. Entretanto, via de regra, ele só empresta recursos para os países que tem instituições sólidas. Desta forma ele não ajuda os países em pior situação a saírem do seu círculo vicioso.

1.2 O MERCADO DE CAPITAIS NA ECONOMIA GLOBALIZADA

Ainda não existe consenso com relação às vantagens da integração financeira global. No mundo acadêmico, mesmo os maiores defensores da integração global concordam que os riscos inerentes à integração financeira global podem superar os seus benefícios. Alguns críticos de esquerda sugerem que desde 1960 a liberalização do fluxo de capitais internacional tem sido associado a “uma deterioração na eficiência econômica (quando medidas pelo crescimento e desemprego)”⁴.

As preocupações com relação à integração financeira internacional podem ser compreendidas ao se considerar as crises financeiras na América Latina em 1994-95, na Ásia em 1997, na Rússia em 1998, no Brasil em 1999 e na Argentina em 2001-02. Mesmo os defensores do livre comércio reconhecem que os “benefícios líquidos” para os países são distribuídos de forma não igualitária, criando vencedores e perdedores regionais e globais, como analisado anteriormente. Mas as recentes crises financeiras internacionais têm assolado economias inteiras e ameaçado seus parceiros comerciais, alastrando as perdas para além das fronteiras. As relações financeiras e comerciais internacionais baseiam-se intrinsecamente na expectativa de que as contrapartes irão cumprir seus compromissos contratuais, e isso pode ser rompido em função de uma crise em um único país, que pode alastrar-se para seus parceiros comerciais. E, infelizmente, como não existe um “credor internacional de última instância” (papel esse que ao longo deste trabalho defenderemos que deveria caber ao FMI), as crises internacionais tornam-se mais difíceis e complicadas de serem gerenciadas e contidas.

⁴ Para maiores detalhes, ver Bhagwati, Jagdish N, 1998 e Eatwell, John 1997, pg 2

Para compreendermos com maior profundidade o efeito da globalização no mercado internacional de capitais, vale a pena voltarmos ao período pós Segunda Guerra Mundial. Após a Guerra, na chamada “era Bretton Woods” (1945-71) houve uma tentativa de reconstruir a economia global. Os fluxos comerciais cresceram acentuadamente e o crescimento econômico iniciou sua mais notável expansão em toda a história, apesar das preocupações do período entre-guerras não terem se dissipado inteiramente. O FMI inicialmente sancionou o controle de capitais como o meio para prevenir crises, o que proporcionou alguma autonomia para os governos ao prover mais poder para os formuladores da política econômica.

Já no período “pós Bretton Woods”, o das taxas de câmbio flutuantes, uma nova tendência era evidente. Apesar dos países com regimes de câmbio fixo terem relutado em desfazerem-se dele (e alguns países ainda utilizarem-se de regimes de câmbio fixo), os anos de 1970-90 foram caracterizados por uma crescente mobilidade de capitais. De uma maneira geral, os governos dos países industrializados não mais necessitam do controle de capitais para preservar a taxa de câmbio, pois como o câmbio flutuante pode acomodar os desenvolvimentos do mercado, os controles cambiais puderam ser afrouxados. Este processo foi encorajador para o fluxo de capitais em todos os países. Nos países em desenvolvimento o processo de reformas econômicas pelos quais os países passavam teoricamente reduziu os custos de transação e os riscos para o investimento direto, atraindo portanto o capital excedente dos países desenvolvidos, pelo menos até as crises da segunda metade da década de 1990, que alertou aos investidores internacionais a respeito da fragilidade das reformas nos países em desenvolvimento e dos regimes de câmbio fixo que tendiam a persistir em alguns desses países.

Dentro deste cenário, a análise do fluxo do capital internacional mostra uma história de dificuldades recorrentes⁵, assim como perspectivas com as quais os dirigentes da política econômica ao redor do mundo tem tido que se confrontar. Existe uma convergência sobre o entendimento de que o modo como o capital internacional tem se comportado é consequência de, e portanto deve ser entendida e analisada sob a luz do, trilema básico⁶ (descrito a seguir), que seria o responsável por impedir uma economia aberta de escolher seu regime monetário.

Desta forma, podemos inferir que o que motivou (ou inibiu) o fluxo de capitais durante o período entre-guerras e o período de reconstrução do sistema financeiro internacional no período pós-guerra está ligado ao mais central e visível ponto em que a abertura do mercado de capitais mundial restringe o poder dos governantes: a escolha do regime de câmbio.

O trilema macroeconômico para economias abertas segue o seguinte princípio básico: a abertura para o mercado de capitais restringe a capacidade do governo de simultaneamente definir a taxa de câmbio e fazer uso de instrumentos de política monetária na busca de outros objetivos econômicos. O trilema surge porque a política macroeconômica pode considerar no máximo dois dos três elementos⁷:

- (i) a total liberdade do fluxo de capitais;
- (ii) uma taxa de câmbio fixa; e

⁵ Obstfeld Maurice & Taylor, Alan M., 2002.

⁶ O Trilema: Mobilidade de Capital, Taxas de Câmbio e Política Monetária

⁷ Detalhes deste argumento podem ser encontrados em Obstfeld, Maurice & Taylor Alan M., 2002

- (iii) uma política monetária independente orientada para os objetivos domésticos.

Dentro desta filosofia, se a livre movimentação de capitais é proibida, no caso em que o elemento (i) é desconsiderado, um país com um regime de câmbio fixo pode desconsiderar as taxas de juros internacionais e portanto adotar uma política monetária independente. De maneira similar, um regime de câmbio flutuante, no caso em que o elemento (ii) é desconsiderado, reconcilia a liberdade para o fluxo de capitais com a eficácia das políticas monetárias (ao menos quando os preços nominais domésticos são consistentes). Mas a política monetária perde o poder para alcançar os objetivos domésticos quando a taxa de câmbio é fixa e o movimento de capitais livre, situação em que o elemento (iii) é desconsiderado, uma vez que a intervenção para suportar a taxa de câmbio demanda o fluxo de capitais, o que impede qualquer tentativa de controle da política monetária no sentido de alterar ou controlar as taxas de juros locais.

Obviamente, o trilema é apenas uma explicação generalista e simplificada, no sentido de que maiores e mais profundas forças sócio-econômicas devem explicar a dominância relativa de algumas políticas econômicas sobre outras. Cohen (1996, pg. 274-5) distingue quatro potenciais categorias de explicações relativas a evolução da integração financeira internacional:

- (i) inovação tecnológica, incluindo aí o aumento na competitividade;
- (ii) competição entre os governos, na busca de seus próprios interesses;
- (iii) políticas domésticas, incluindo aí a rivalidade partidária;
- (iv) ideologia e avanços no conhecimento econômico.

A mudança de atitudes com relação às atividades financeiras e o gerenciamento econômico sustentam a nova ordem econômica no pós-guerra negociada em Bretton Woods em 1944. Quarenta e quatro países aliados definiram um sistema baseado em um sistema de câmbio fixo, porém ajustável, na crença de que um sistema de câmbio flutuante traria instabilidade e prejuízos ao comércio internacional. No centro deste sistema estava o FMI, que teria a função primária de atuar como a fonte de recursos de moeda forte para os governos, caso estes não tivessem acesso a tais recursos, sendo portanto forçados a colocar suas economias temporariamente em recessão para manter o regime fixo de câmbio. Por outro lado, países cuja balança de pagamentos estivesse permanentemente prejudicada, teriam a opção de realinhar sua moeda às demais, sujeito à aprovação prévia do FMI⁸.

Importante frisar que os fundadores do FMI viam sua capacidade de emprestar como um substituto para, e não um complemento ao fluxo privado de capitais. Isto se devia ao fato de que as experiências durante o período entre-guerras tinha criado para o fluxo privado de capitais a fama de, no mínimo, não ser confiável, e no extremo, de ser uma perigosa fonte de distúrbios e instabilidade, o que persiste até hoje. De maneira geral, esperava-se que continuasse o controle sobre a movimentação do capital privado, razoável durante períodos de guerra, mas não fora dele. Os Artigos do FMI davam poderes explícitos para os países imporem novos controles de capital.

Esta situação criou um sistema onde os países tinham como única alternativa as negociações comerciais bilaterais que requeriam um fluxo comercial balanceado, próximo do zero, entre os parceiros, criando um sistema onde cada país tinha que

⁸ Bordo, Michael D. & Eichengreen, Barry, 1993

direcionar suas demandas de importação para países com grande demanda para seus bens de exportação e vice-versa. Isso durou anos, até que a conversibilidade pudesse ser executada. Durante esse período, a conversibilidade era permitida praticamente apenas para não residentes. Não existia o “cross-currency”.

Dentro deste cenário, mesmo a limitada mobilidade de capitais do início de 1970 era suficiente para permitir ataques especulativos às mais fortes moedas. Assim, após várias tentativas de redefinir paridades fixas ao dólar, os países desenvolvidos decidiram pela flutuação das suas moedas em 1973. Apesar de considerada na época como uma medida emergencial temporária, o regime de livre flutuação em relação ao dólar ainda reina, trinta anos depois. Foi esta decisão pela livre flutuação das taxas de câmbio que permitiram o crescimento explosivo do mercado financeiro internacional visto nas mesmas três décadas. Livres de um dos elementos do trilema – taxas fixas de câmbio – os países foram capazes de abrir seus mercados de capitais, enquanto ainda foram capazes de manter sob seu controle a política monetária, necessária para a busca e atingimento de seus objetivos econômicos internos.

Diante do acima exposto, obviamente devemos considerar os custos e benefícios potenciais da mobilidade do capital internacional para os participantes da economia mundial. Claramente, a habilidade de emprestar ou tomar emprestado representa, de maneira geral, um afrouxamento das restrições relativas a uma economia perfeitamente fechada. Sob este ponto de vista ao menos, o livre comércio no mercado financeiro internacional oferece ganhos ambíguos relativamente a uma economia fechada. Esta situação fornece mais segurança, o abrandamento dos choques e permite ao capital a busca dos mais altos retornos, implicando nos tradicionais ganhos desta liberdade.

Entretanto, por outro lado, a mobilidade internacional do capital traz preocupações, particularmente para os articuladores da política local, preocupados com alguns objetivos macroeconômicos locais que podem ser inconsistentes com o livre fluxo de capital através das fronteiras internacionais. Adicionalmente, os riscos de crise das balanças comercial e financeira – algumas delas profecias auto-realizáveis, que nada tem a ver com os fundamentos da economia – podem representar fortes obstáculos para a adoção de livre fluxo de capitais para determinados países, como veremos ao longo deste trabalho.

Dentro deste raciocínio, reforçamos o entendimento de que o papel do FMI deveria ser, nestes momentos e para esses casos, o de “credor de última instância”, provendo o suporte financeiro necessário para que estes países possam passar por essas turbulências e alcançar o patamar de confiança necessário para reingressar no livre mercado de capitais sem maiores distúrbios.

1.2.1 O FLUXO DE CAPITAIS ENTRE PAÍSES

Fazendo uma análise da movimentação do capital pelo mundo ao longo do tempo podemos concluir que do ponto de vista dos ativos os países desenvolvidos sempre tiveram uma posição de credor dos países em desenvolvimento. Mas o que preocupa é o fato de que esta posição tem diminuído consistentemente, o que faz com que, em última instância, falte o capital necessário para que os países em desenvolvimento possam encontrar o caminho do crescimento sustentado.

Estima-se que em 1870 os investimentos estrangeiros respondiam por cerca de 7% do PIB mundial. Mas esta participação cresceu rapidamente, para cerca de 20% entre 1900-

14, durante a época do padrão ouro. Durante o período de guerras este percentual caiu para cerca de 10%, culminando em apenas 5% em 1945. Desde este ponto mínimo a participação do investimento estrangeiro no PIB mundial cresceu para 6% em 1960, 25% em 1980 e 62% em 1995⁹, tendo portanto crescido vertiginosamente desde o início da globalização e da abertura comercial.

Entretanto, no século 19 os principais fluxos de capital eram investimentos de longo prazo, e aquela época virtualmente unidirecionais, dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento. Havia apenas uma exceção, os EUA, onde havia um fluxo em ambos os sentidos. Mas na maioria dos casos, notadamente a Inglaterra, mas também França e Alemanha, engajavam-se no financiamento do desenvolvimento dos países em desenvolvimento, e portanto criaram um enorme estoque de capitais nestes países, montando portanto posições unilaterais em seus portfólios (ou seja, não tinham dívidas, eram credores de vários países em desenvolvimento).

Já as décadas de 1980 e 1990 foram bastante diferentes no que se refere ao fluxo de capitais. Neste período os EUA se tornaram claramente o maior credor líquido do mundo. Mas apesar de manter tal posição, os EUA também se tornaram o maior pólo de investimento estrangeiro. Os países desenvolvidos começaram a investir um nos outros, criando uma situação em que seus portfólios passaram a concentrar grandes ativos mas também grandes passivos, e conseqüentemente as posições destes países na economia global era praticamente “neutra”.

⁹ Obsfeld, Maurice & Taylor, Alan M., 2002

Isto gerou uma situação onde a distribuição de ativos estrangeiros parece muito mais uma situação de troca de ativos entre países desenvolvidos – diversificação de risco entre eles – do que de acumulação de posições unilaterais – um componente crítico para o processo de desenvolvimento dos países mais pobres, de acordo com a literatura econômica. Portanto, temos atualmente esta posição de troca de investimentos entre os países desenvolvidos, em vez de investimentos de longo prazo nos países em desenvolvimento, o que geraria uma posição de ativos unilaterais com estes países. E esta situação de escassez de investimentos de longo prazo nos países em desenvolvimento prejudica e retarda o crescimento dos países em desenvolvimento, pois o capital é um fator fundamental para o crescimento de um país. Aqui, novamente, o FMI e o Banco Mundial deveriam tentar suprir de maneira mais ativa e efetiva a lacuna de financiamentos criada em função do posicionamento adotado pelos países desenvolvidos com relação a seus investimentos.

Um dado que confirma este entendimento refere-se a participação dos países em desenvolvimento no volume total global de passivos. Este está hoje nos níveis históricos mais baixos. Em 1900, os países da Ásia, América Latina e África eram responsáveis por 33% do total de passivos mundiais, enquanto em 1990 respondiam por apenas 11%¹⁰. Isto claramente mostra a falta de investimento e financiamento aos países em desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos. Esta situação confirma o entendimento de que o mercado internacional de capitais atualmente trabalha muito mais com um conceito de “diversificação de investimentos” do que financiamento ao desenvolvimento. Surge aí a necessidade de uma atuação mais relevante e forte dos organismos multilaterais, a fim de cobrir esta falta de financiamento aos países em

¹⁰ Obsfeld, Maurice & Taylor, Alan M., 2002

desenvolvimento. Desta forma, temos hoje um paradoxo, onde o capital deixa de ir para os países necessitados de capital, mas abundantes de mão de obra, países esses onde, presume-se, o produto marginal do capital seja muito alto.

Baseado no acima exposto, podemos concluir que o capital é desencorajado a ingressar nos países em desenvolvimento por vários fatores, alguns deles irrelevantes há algum tempo atrás. Apesar do controle de capitais persistir em vários países, a percepção de risco nos investimentos difere daquelas de um século atrás, após um período de eventos de convertibilidade, expropriações e não pagamento de dívidas. Estas condições fazem uma situação difícil ficar ainda pior. Países em desenvolvimento precisam de recursos do mercado internacional de capitais em um nível muito maior do que têm disponível hoje para conseguirem atingir níveis minimamente aceitáveis de crescimento. Esta é uma razão fundamental porque as reformas e a liberalização nos países em desenvolvimento devem continuar, apesar dos percalços da segunda metade da década de 90, tendo em mente as lições aprendidas nesse passado recente. Somente desta forma estes países terão sua percepção de risco melhorada e portanto maior acesso ao capital internacional. Entretanto, para que consigam atingir este nível, precisam realizar suas reformas e ingressar no processo de abertura da economia mundial. Neste período, o suporte financeiro de organismos multilaterais faz-se extremamente necessário, a fim de que o processo não seja interrompido por falta de recursos.

1.2.2 O INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

Evidências com relação aos benefícios específicos do investimento estrangeiro direto (FDI, do inglês Foreign Direct Investment) para os mercados emergentes são ainda

vagos. Enquanto existe alguma evidência de que o FDI beneficia os países receptores, seus impactos potenciais devem ser analisados cuidadosa e realisticamente.

Ao analisar o FDI, deve-se questionar não o porque o capital deveria ingressar no país, mas sim porque um ativo em particular valeria mais sob controle estrangeiro do que doméstico. Isso pode significar uma maior expectativa de receita sob controle estrangeiro ou um menor custo estrangeiro de capital, e portanto uma maior valorização destes mesmos ativos.

Análises do fluxo de FDI nos mercados emergentes mostra que, apesar dos investimentos em participação acionária terem crescido rapidamente nos últimos anos, eles ainda representam uma pequena fração do influxo total de capitais de um país, que é predominantemente composto por instrumentos de dívida.

Tanto a teoria econômica quanto observações empíricas sugerem um impacto positivo do FDI sobre os países emergentes, mas estudos recentes também apontam algumas fontes de potenciais riscos: o FDI pode ser revertido fácil e rapidamente através de transações financeiras; existe uma parcialidade em favor do FDI na composição do influxo de capital em função da assimetria de informação e na capacidade das multinacionais de levantar recursos financeiros em condições privilegiadas; e, por fim, uma alta participação do FDI no influxo total de capitais de um país pode ser um reflexo da fragilidade das instituições de mercado de capitais deste país, ao invés de sua maturidade (e por isso as matrizes tem que utilizar-se de empréstimos "intercompany" para suprir a subsidiária com recursos suficientes a preços competitivos).

1.3 A LIBERALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

Especialistas freqüentemente referem-se ao fato de que o acordo de livre comércio (FTA, do inglês Free Trade Agreement) entre os EUA e o Canadá forçou a economia a globalizar-se, e as conseqüências disto seriam o NAFTA, o MERCOSUL, a ALCA, a UE e outros acordos de livre comércio entre países e regiões. Enquanto algumas pessoas acreditam que exista a opção de ficar à margem deste processo, sem integrar-se a um destes blocos, um grande número de acadêmicos vê estes acordos de livre comércio como uma resposta político-institucional à globalização.

Em meados da década de 1990, antes da eclosão das crises da Ásia, Rússia, Argentina e Brasil, parecia haver uma forte convergência para o conceito do que se constituía uma política econômica adequada para os países em desenvolvimento. Esta política considerava responsabilidade fiscal, taxas de câmbio competitivas, liberalização do comércio, privatizações, preços reais não distorcidos e uma atuação limitada do estado (exceto para os setores de educação, infraestrutura e exportações), ou seja, uma convergência na direção do Consenso de Washington.

Entretanto, esta convergência surgiu após um período de décadas em que a maioria dos países em desenvolvimento tentou realizar uma política de “substituição de importações”, tendo portanto fechado seus mercados ao comércio mundial. Após perceberem que esta política não teria sucesso, os países, cada um a seu tempo, tentaram migrar para um novo modelo, adotando uma política de liberalização do comércio exterior. Processos de importação foram simplificados, cotas de importação reduzidas ou eliminadas, e tarifas de importação racionalizadas. Devido a esta mudança de

mentalidade, vários países (42, segundo o Banco Mundial¹¹) receberam suporte financeiro do Banco Mundial para reformar seus regimes de comércio exterior. Logicamente, estas reformas não foram bem sucedidas em todos estes países, sendo que em alguns mal chegaram a começar.

Entretanto, o bom senso nos diz que os benefícios da liberalização do comércio, por maiores que possam ser, desaparecem sob condições macroeconômicas adversas, condições essas que eram preponderantes na maioria dos países em desenvolvimento, caracterizados principalmente pela alta inflação e déficits fiscal e de pagamentos. Portanto, podemos inferir que os problemas macroeconômicos deveriam ser primeiro sanados, para depois efetivar a abertura comercial, fazendo assim com que os benefícios da abertura – redução das distorções relativas de preços e direcionamento dos recursos para os setores mais produtivos – aparecessem.

Mas se estas colocações acadêmicas parecem lógicas, porque muitos países não realizaram as reformas desta forma? Segundo Rodrik (1992), podemos citar duas principais razões para isso:

1. Momentos de crise, como os que passaram as economias emergentes durante a década de 1980 e início da década de 1990, são momentos propícios para a realização de reformas radicais, impensáveis em períodos de calma. Por isso, as crises macroeconômicas sem precedentes vividas por esses países levaram seus governos a buscar uma ampla reforma, que tinha a liberalização comercial como um de seus componentes;

¹¹ World Bank, 1989

2. Os credores internacionais, em particular o Banco Mundial e o FMI, forçaram este processo. A década de 1980 caracterizou-se por uma grande alavancagem dos países em desenvolvimento, e os organismos multilaterais tornaram-se uns de seus principais credores. Com isso, países com necessidades latentes de caixa foram forçados por essas instituições a realizar as reformas “sugeridas”, mesmo sem grande convicção de seus benefícios.

Estas duas razões, adicionadas ao fato de que a maioria dos países que adotaram as reformas viviam crises macroeconômicas, sugerem que as reformas dificilmente se sustentariam no médio prazo. Devemos, então, analisar as condições que seriam necessárias para que a abertura comercial fosse sustentável.

A primeira destas condições está relacionada à credibilidade. O governo tem que convencer empresários, trabalhadores e consumidores que as reformas são benéficas e sustentáveis no longo prazo, evitando assim que haja uma “implosão” do sistema. Em segundo lugar, definir e especificar claramente quais as vantagens da abertura comercial em um ambiente macroeconômico estável e quais os objetivos almejados com a abertura.

Partindo do pressuposto de que a liberalização comercial é benéfica para o desenvolvimento econômico no longo prazo, iremos analisar as condições e conseqüências das reformas comerciais. Ao realizar esta análise, devemos ter em mente que programas de estabilização macroeconômica podem ser prejudicados caso os governos pensem que a abertura comercial por si só será suficiente para trazer a estabilização, como mencionado anteriormente.

Se analisarmos a situação dentro da qual a maioria das reformas foi realizada, podemos entender porque falta credibilidade para levá-las adiante. Normalmente o país estava com o fluxo comercial deteriorado, havia redução do influxo de capitais internacional e fuga de capitais. A inflação era alta e a economia estava estagnada. Neste momento o FMI e o Banco Mundial acenam com recursos adicionais para promover reformas estruturais que seguem os conceitos do Consenso de Washington, dizendo que estas reformas poderiam destravar a economia e trazer de volta os recursos da comunidade internacional. Os governos não tinham outra opção senão aceitar o processo, mesmo não estando preparados para tanto, seja por causa da situação macroeconômica debilitada, seja pela falta de instituições sólidas que ajudariam a sustentar as reformas no longo prazo. Claramente, sem que antes sejam realizadas reformas estruturais e a estabilização macroeconômica seja atingida, a abertura comercial pode comprometer o processo de estabilização e crescimento de um país. Por outro lado, caso estas condições tenham sido atingidas, a abertura comercial pode suportar a política governamental ao mobilizar recursos para o governo – seja através das exportações ou através do aumento das receitas fiscais, em função do crescimento da economia, ajudando assim a fechar as contas fiscais.

Claramente, os poucos países que optaram pela liberalização comercial sem a pressão e sem necessidade de ajuda do FMI e do Banco Mundial – restringimos aqui o universo aos países do leste asiático – foram bem sucedidos, pois realizaram o processo de forma natural, após estabilizarem a situação macroeconômica, e terem criado instituições fortes e uma política industrial competitiva. Além disso, segundo Rodrik (1992), a

abertura comercial, quando aplicada sob as condições corretas, pode ajudar o governo no combate a inflação.

1.4 O PAPEL DOS GOVERNOS NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Os Governos na Condução das Reformas

Como vimos no item anterior, os países em desenvolvimento, durante décadas, haviam perseguido a política de substituição das importações com o objetivo de desenvolverem suas indústrias e fabricarem internamente aqueles produtos que eram anteriormente importados. Esta política implicava em controle das importações, sobrevalorização da taxa de câmbio, restrições a investimentos estrangeiros, uma alta dose de controle governamental e uma forte regulação de preços, o que significava, em última instância, proteção governamental. Toda esta política baseava-se em uma crença central: a de que os governos iriam cumprir corretamente o seu papel. E não foi isso que aconteceu. Segundo Rodrik (1996), os governos falharam em muitos pontos. Não apenas não conseguiram suportar as indústrias da maneira como deveriam, como muitos países foram levados a crises devido aos ciclos insustentados de crescimento provocados pelos governos. Adicionalmente, devido ao alto grau de centralização do poder nestes governos, os interesses dos atores locais começaram a sobressair, através de pressões para que sua agenda fosse imposta, em detrimento do benefício da maioria da população. Adicionando-se a isso um cenário de falta de transparência e informação, tem-se uma situação potencialmente perigosa e teoricamente ineficiente para a realização de reformas.

Um melhor entendimento das experiências destes países pode nos levar a conclusão de que estas reformas, de maneira geral, podem ser quebradas em duas partes¹²:

¹² Krueger, Anne O., 1990

- a primeira refere-se a políticas macroeconômicas, focadas na estabilização da economia, tais como ajuste fiscal, monetário e cambial;
- a segunda refere-se a reformas estruturais que visam levar ao crescimento, através de políticas de liberalização do comércio, ajuste de preços e redução do nível de intervenção do estado.

Os únicos países que conseguiram levar esta situação a diante foram os países do leste asiático, teoricamente porque conseguiram não apenas realizar ambas as etapas do processo na ordem cronologicamente correta, mas também porque havia nestes países uma menor desigualdade entre a população, o que facilitou a disseminação do princípio por trás do sistema. Adicionalmente, pode-se entender que o foco básico destes governos estava na acumulação de capital, e não na produtividade. Isto levou a um crescimento vertiginoso tanto do capital humano quanto físico, o que permitiu um fantástico aumento da produção.

Qual foi, então, a diferença entre os países do leste asiático e os demais países em desenvolvimento? Podemos dizer, de maneira generalista, que os países asiáticos foram mais a fundo na realização das reformas necessárias, e na rigidez com que trataram os assuntos macroeconômicos. Um desajuste a nível microeconômico pode ser gerenciável a médio prazo, entretanto um desajuste macroeconômico, se não for consertado rapidamente, pode levar um país à crise. O que teoricamente ocorreu com os países que adotaram a política de substituição de importações não foram distorções a nível microeconômico, mas, via de regra, desbalanceamentos macroeconômicos que não foram corrigidos com a velocidade necessária. Os países do leste asiático não sofreram com esta situação porque implementaram uma política monetária e fiscal rígida, mas

com os investimentos voltados para a produção e a exportação, o que evitou o desbalanceamento macroeconômico sofrido pelos demais países em desenvolvimento, pois com os recursos advindos da exportação os países do leste asiático puderam desenvolver-se sem tanta dependência do capital externo, como ocorreu com os demais países em desenvolvimento.

Talvez em função destas experiências negativas com os países em desenvolvimento, onde os governos não foram capazes de gerenciar corretamente o processo, o FMI tenha adotado a política de que os mercados seriam mais eficientes que os governos na condução dos assuntos macroeconômicos, e portanto tenha defendido a minimização da intervenção do estado e confiado no mercado para ajustar desbalanceamentos macroeconômicos na aplicação de suas políticas a partir da década de 1990.

Os Acertos dos Governos Asiáticos

De uma maneira geral, os países asiáticos seguiram o receituário ortodoxo, principalmente no que se refere às políticas fiscal e cambial, a nível macroeconômico. A nível microeconômico, entretanto, sua prática foi diferente do defendido no Consenso de Washington. Seus governos foram mais intervencionistas do que o Consenso supunha, e implantaram e lideraram, corretamente, políticas industriais e de educação. Os países da América Latina, por outro lado, foram mais profundos na liberalização do comércio e do fluxo de capitais, além das privatizações, mas deixaram a desejar em vários outros itens do Consenso, tais como ajuste e disciplina fiscal, e o foco na infraestrutura e educação, além de não terem uma clara e consistente política industrial.

Além disto, os países asiáticos tinham dois benefícios em relação aos demais países em desenvolvimento que se mostraram importantes ao longo do processo: educação da população e distribuição de renda. A educação teria então sido responsável pela maior facilidade de implementação das políticas propostas pelo governo, assim como pela melhor qualidade da mão de obra para executá-la. A distribuição de renda pode ter contribuído para uma melhor governança, através de três maneiras principais: (i) devido à igualdade na distribuição de renda, não havia grupos com interesses muito discrepantes, portanto a elaboração e implementação das políticas puderam ser feitas de maneira mais fácil; (ii) a inexistência de grandes discrepâncias fez com que o governo não necessitasse focar na implementação imediata de medidas redistributivas, podendo portanto focar no “aumento do bolo”; e (iii) como consequência das duas anteriores, a liderança política tinha espaço para focar na busca dos objetivos econômicos, liderando e supervisionando o processo.

Paralelamente ao sucesso dos países asiáticos, temos o fracasso dos países da América Latina (com exceção do Chile). De maneira geral, o problema destes países foi a inabilidade dos seus governos em gerenciar o crescimento. Os governos entravam em ciclos de crescimento explosivo insustentáveis nos períodos em que os recursos eram temporariamente fartos, seja por causa de uma melhora na balança comercial ou pela disponibilidade momentânea de recursos externos, e depois resistiam a uma redução nos gastos quando os recursos minguavam. De certa forma, este comportamento pode ser explicado por uma falta de visão de longo prazo, típica dos governos latino-americanos durante as décadas de 1980 e 1990. Krueger (1993, pg. 19) escreveu: “Independentemente da forma de governo ... o processo político demandava mais recursos do que aqueles disponíveis oriundos dos impostos nos estágios iniciais do

crescimento”¹³. Esta pode ter sido a principal diferença entre os países do leste asiático e os latino-americanos: a acumulação de capital, que viabilizou o crescimento sustentado.

É natural supor que crise e reforma estão de alguma forma relacionados. Ainda de acordo com Krueger (1993, pg. 109), reformas econômicas são realizadas quando as “condições econômicas estão deterioradas o suficiente a ponto de emergirem necessidades políticas imperativas para uma melhor performance econômica”¹⁴.

As crises permitem aos governos reformistas, ao menos teoricamente, elaborarem pacotes fiscais, que são absolutamente cruciais para o alcance da estabilidade de preços, por permitir equilibrar o orçamento e estancar a crise no curto prazo. Este procedimento imediato, junto com políticas industriais e de comércio, no logo prazo, irão levar o país de volta a rota do crescimento. Ou seja, os governos devem focar tanto na política macro quanto microeconômica. O que aconteceu várias vezes nos países latino-americanos foi que pacotes de ajuste macroeconômicos foram desenvolvidos, mas sem o necessário ajuste fiscal e também sem foco na política microeconômica, o que levou estes países a ciclos de crescimento não sustentado (“stop-and-go”). O ponto aqui é que, teoricamente, inflação e instabilidade macroeconômica não favorecem a ninguém, portanto a oportunidade de fazer algo que irá, ao menos em tese, beneficiar a todos surge de maneira expressiva durante as crises. Isso permite aos políticos realizar as reformas estruturais necessárias à estabilização com o apoio da maioria – se não de todos – os atores.

¹³ “Regardless of the form of government ... the political process typically demanded more resources than were available from tax revenues in the early stages of growth.”

¹⁴ “economic conditions deteriorate sufficiently so that there emerged a political imperative for better economic performance.”

Logicamente, este tipo de reforma tem custos, especialmente no curto prazo, e que se diluem até desaparecerem no longo prazo em função dos benefícios trazidos pelas reformas. Estes custos, geralmente altos no curto prazo, podem ser amenizados se o país puder contar com ajuda externa para colocar as reformas em prática. Esta lacuna deve ser preenchida pelo FMI e pelo Banco Mundial, assim como por outros organismos oficiais de crédito bilateral, uma vez que os mercados de capitais e o crédito internacional provavelmente estarão reticentes para suportar o país nos primeiros momentos após ou mesmo durante as reformas. Entretanto, muito cuidado deve ser tomado aqui, para que a utilização destes recursos realmente se dê da maneira correta. Mais importante ainda, é que as reformas sejam levadas adiante, mesmo com a disponibilização dos recursos por parte dos organismos multilaterais nos instantes iniciais do processo (existe aqui um risco de que os governos, ao receberem os recursos, sintam-se tentados a adiar as reformas necessárias por causa do alívio temporário da pressão em função dos novos recursos disponíveis). Portanto, o governo deve estar comprometido com as reformas e deve implementá-las mesmo antes de receber os recursos, que servirão apenas para dar o fôlego necessário para que os ajustes comecem a surtir efeito.

O Papel a Ser Exercido Pelos Governos

Existe um consenso entre a maioria dos economistas de que o papel do governo para promover o desenvolvimento econômico está no desenvolvimento do capital social e no investimento em infraestrutura, entre outros. Entretanto, existe uma corrente que acredita que o governo deve trabalhar também para compensar as “falhas do mercado”¹⁵. Estas falhas podem ser consideradas cruciais nos mercados em

¹⁵ uma falha de mercado pode ser definida como uma situação onde o ótimo de Pareto não é atingido

desenvolvimento e no processo de crescimento dos países. Portanto, os governos deveriam liderar o processo de alocação de investimento e controle da economia, e esporadicamente intervir para compensar falhas de mercado. Esse foi o papel crucial realizado pelos países do leste asiático, diferentemente dos países da América Latina, para garantir o crescimento de suas economias.

Como vimos, durante as décadas de 1970 e 1980, os governos da maioria dos países em desenvolvimento estavam focados em políticas econômicas que não eram viáveis (a substituição de importações). Independentemente de haver ou não falhas de mercado, a maioria dos observadores concluiu que houve falhas enormes na condução do processo por parte dos governos. Em muitos países era claro que as falhas dos governos eram muito mais graves do que as falhas do mercado.

As falhas dos governos eram tanto de omissão como de gerenciamento, como por exemplo obras superfaturadas e intervenção em diversos setores da economia tradicionalmente não vinculados aos governos. Adicionalmente, os programas de investimento eram altamente ineficientes e onerosos, os controles sobre o setor privado eram caros e ineficientes e o déficit do setor público era crescente, devido ao programa excessivo de investimentos e outros gastos do governo sem nenhum controle. Esta situação levou a cenários de hiperinflação, com suas conseqüências sobre a alocação de recursos, poupança e comportamento do setor privado.

Paralelamente a esta situação, ocorreram falhas decorrentes de omissão: deterioração das estruturas de transporte e comunicação, o que elevou os custos de transação,

controle cambial e restrições às importações, que levaram ao crescimento da inflação, entre outros já conhecidos. Ainda, como efeito colateral dessa situação, a corrupção emergiu em vários dos países em desenvolvimento. Estes fenômenos ocorreram em um contexto de grande envolvimento e controle governamental sobre a economia.

Talvez os fatos acima mencionados tenham levado o FMI e o Banco Mundial, mas principalmente o primeiro, a acreditar, a partir da década de 1990, que o mercado deva regular a economia, sem uma intervenção maior dos governos. Entretanto, o exemplo prático das reformas nos países do leste asiático provam que a intervenção do governo nos assuntos macroeconômicos e estratégicos pode levar a resultados mais consistentes, desde que, lógico, estes governos atuem de forma objetiva, clara e transparente.

O raciocínio desenvolvido acima nos leva a buscar respostas a respeito de qual falha é mais crítica: a do governo ou a do mercado. Temos que analisar um pouco da história recente do desenvolvimento da economia capitalista para tentarmos chegar a uma conclusão e melhor entendermos o porque de alguns posicionamentos dos organismos multilaterais.

Durante as décadas de 1950 e 1960 acreditava-se que os mercados nos países em desenvolvimento funcionavam com muita imperfeição, e concluiu-se que havia muito espaço para intervenções governamentais, e que portanto o governo deveria agir como um “regulador” do mercado. Entretanto, de acordo com Krueger (1990, pg. 13), a experiência mostrou que este ponto de vista não estava correto, ou que no mínimo deveria ser visto com ceticismo. Isto porque as decisões a respeito de política econômica não eram feitas por economistas, exceto em raras situações, e as pressões

políticas muitas vezes se sobressaíam sobre os interesses econômicos. Portanto, pode-se concluir que o governo muitas vezes era induzido a uma tomada errada de decisão, sucumbindo a pressões políticas e agindo em benefício dos interesses de grupos de atores internos e não de toda a nação.

Um ponto inicial para compreender esse posicionamento consiste na multiplicidade de atores: políticos que defendem interesses de vários grupos, burocratas, tecnocratas, governantes, etc. não necessariamente tem interesses alinhados. Além disso, cada uma dessas pessoas tem interesses pessoais, muitas vezes contraditórios. Estes interesses podem estar focados em promoções, reeleição, sobrevivência, recompensas financeiras, etc. E em uma situação extrema, podemos considerar que mesmo quando não há conflito de interesses, dificuldades administrativas podem ocorrer, seja pela falta de competência (conseqüência da falta de educação), seja pela burocracia do sistema em si.

Por isso, deveria ser criado, inicialmente, um ambiente propício ao desenvolvimento do processo, e depois incentivos para a boa condução do país, ao menor custo efetivo. Podemos concluir, portanto, que um processo seguro para o crescimento seria dado pelos seguintes fatores: (i) fim da corrupção; (ii) consolidação das instituições; (iii) suporte financeiro, com bom uso dos recursos. Essa combinação levaria ao desenvolvimento.

Desta forma, podemos concluir que o governo deve manter seu foco prioritariamente em prover a infraestrutura básica necessária para o crescimento do país, incluído aí a criação de instituições sólidas, transportes, desenvolvimento de uma cultura de respeito

aos contratos, e sistema de informações, entre outros, deixando todo o resto para o mercado - inclusive regulação de crédito e taxa de câmbio. Entretanto, intervenções esporádicas do governo, para consertar falhas do mercado, seriam bem vindas. Além disso, a experiência dos países do leste asiático nos mostra que o governo pode ter importância fundamental no processo de direcionamento da economia, criando e sustentando programas industriais, a fim de que o mercado se mova na direção desejada pelo governo e não o contrário. Porém, devemos reconhecer que muitos países perderam o foco de sua atuação básica querendo atuar em todos os setores, e não cuidando especificamente de suas responsabilidades. Uma das conseqüências dessa falta de foco é o fato da maioria dos países em desenvolvimentos ter instituições fracas e infraestrutura ruim, o que prejudica enormemente o processo de reforma e crescimento.

Por isso os governantes devem ter em mente que cada ato do governo tem seu custo, e portanto deve ser analisado cuidadosamente antes de ser tomado. Não necessariamente uma falha de mercado deve significar uma intervenção do governo. Caso conclua-se que o governo deve intervir, deve-se ter em mente que a estrutura correta deve ser montada, a fim de garantir a efetividade e a eficácia da intervenção. Outro ponto importante é que se a intervenção em questão for efetivamente em benefício social e político da maioria, deve-se garantir que outros atores não irão tirar proveito destas medidas em benefício próprio. Por fim, existe a questão da transparência. Quanto mais transparente a atuação do governo, menores serão os custos de informação.

1.5 CONSEQUÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO

Com base no raciocínio desenvolvido até aqui e nas informações oferecidas, podemos concluir que as principais consequências da globalização são as seguintes:

- Crescimento do comércio, do fluxo de FDI e o surgimento da corporação global. O comércio internacional tem crescido a uma velocidade espantosa ao longo das últimas décadas, em função da mudança para o câmbio livre e das reformas comerciais realizadas pelos países em desenvolvimento, que deixaram de lado as políticas de substituição de importações. Além disso, o desenvolvimento tecnológico diminuiu as distâncias e propiciou um enorme ganho de produtividade. Como consequência disso, desde 1950 o comércio internacional tem crescido a uma taxa duas vezes maior que a capacidade de crescimento (PIB) mundial¹⁶. Paralelamente ao crescimento do comércio, o FDI também cresceu, mais consideravelmente ao longo da última década, o que leva a criação da “corporação global”, com capacidade econômica maior que muitos países.

- Alteração na estrutura dos salários e a distribuição de renda: houve uma mudança significativa na estrutura de renda, principalmente nos países desenvolvidos, em função principalmente da globalização e do desenvolvimento tecnológico, aumentando a diferença de ganhos dos trabalhadores em função de sua qualificação e escolaridade, gerando pelo menos três mudanças significativas na estrutura de rendimentos¹⁷: primeiro, uma redução na taxa de crescimento do salário real; segundo, um crescimento na desigualdade dos rendimentos; e terceiro, um significativo crescimento no prêmio por educação na estrutura de salários. Disto, podemos inferir que o incremento da

¹⁶ Harris, Richard G., 1993

¹⁷ Davis, Steven J., & Haltiwanger, John, 1991

competição internacional através da utilização de mão de obra barata deve ser considerada como uma das maiores conseqüências da globalização.

Assim sendo, podemos dizer que as tradicionais preocupações com os modelos e as conseqüências de bem estar, assim como com o comércio internacional foram, de certa forma, substituídas por assuntos como a distribuição global de renda, a política de fatores de mobilidade de capital, e as dimensões globais do processo de crescimento econômico. O processo de globalização força um re-estudo do papel dos estados, seu grau de liberdade e autonomia na definição de políticas e o grau em que as economias nacionais podem ser analisadas de maneira independente do mundo. Chega-se a conclusão de que deve-se, no mínimo, analisar as políticas de cada país no contexto em que ele se encontra. Nessa linha, Rodrik (1996, pg. 38) suporta que, “a maioria dos economistas está convencida de que bons conselhos econômicos requerem um entendimento da situação político-econômica”¹⁸

¹⁸ “Most economists have now come to the realization that good economic advice requires an understanding of the political economy of the situation”

2. O CONSENSO DE WASHINGTON E A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

2.1 A PROPOSTA DO CONSENSO DE WASHINGTON

O Consenso de Washington, como descrito por John Williamson, o ideólogo das políticas liberais que norteiam o Consenso, considera que economias em desenvolvimento devem promover reformas estruturais e abrirem-se para o mercado global. De um modo conciso, podemos dizer que os principais tópicos do Consenso são¹⁹:

1. Disciplina fiscal
2. Redirecionamento das prioridades de gastos públicos para a saúde, educação e infraestrutura
3. Reforma fiscal, incluindo o aumento da base fiscal e o corte de taxas marginais
4. Taxas de câmbio unificadas e competitivas
5. Assegurar direitos de propriedade
6. Desregulamentação dos mercados
7. Liberalização do comércio (exterior)
8. Privatizações
9. Eliminação das barreiras ao FDI
10. Liberalização financeira

Tendo em mente as propostas do Consenso de Washington, vamos tentar analisar sua influência no processo de globalização, tendo em mente que os principais veículos de disseminação de seus conceitos são os organismos multilaterais.

¹⁹ Williamson, John, 1994

2.2 OS ORGANISMOS MULTILATERAIS NO MUNDO GLOBALIZADO

As três principais instituições que controlam o processo de globalização são o FMI, o Banco Mundial e a OMC. Existem outras instituições menores, que desempenham papéis específicos no sistema econômico mundial, tais como bancos regionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Banco Europeu de Investimento - BEI, Banco Asiático de Desenvolvimento - BAD, entre outros), e organizações (OIT – Organização Internacional do Trabalho e UNCTAD – sigla em inglês para Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, por exemplo), que não necessariamente compartilham das mesmas opiniões e conceitos do FMI e do Banco Mundial, mas como sua relevância e influência no sistema mundial é proporcionalmente bem menor que a dos dois primeiros, iremos desconsiderá-los para fins deste estudo.

O FMI e o Banco Mundial surgiram durante a Segunda Guerra Mundial em decorrência da Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas em Bretton Woods, New Hampshire, em julho de 1944, como parte de um esforço conjunto para financiar a reconstrução da Europa após a devastação provocada pela guerra, e para tentar evitar que o Mundo viesse a sofrer com depressões ou crises econômicas futuras. O nome correto do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) reflete sua missão original, principalmente se considerarmos a última parte – Desenvolvimento. Dentro do modelo desenhado, a tarefa mais árdua, que é a de assegurar a estabilidade econômica global, foi dada ao FMI. Àquela época, com o fantasma da crise de 1929 ainda na mente, o FMI foi encarregado de impedir que mais uma depressão global viesse a ocorrer. Para exercer esse papel, o FMI monitorava a economia global, pressionando os países para que mantivessem níveis mínimos

desejados de produção, fazendo assim com que as economias destes países não entrassem em depressão e mantendo portanto a demanda global agregada. Quando necessário, ele também forneceria liquidez na forma de empréstimo para os países que estivessem passando por um período de declínio econômico, e portanto incapacitados de estimular, por meio de seus próprios recursos, a demanda agregada.

Agindo desta forma, dentro do seu conceito original, o FMI atuava num reconhecimento de que os mercados, em geral, não funcionavam bem – eles poderiam gerar desemprego em massa e deixar de disponibilizar verbas para os países que precisassem de ajuda na restauração de suas economias. O FMI foi fundamentado na crença de que havia uma necessidade de ação coletiva em nível global para a manutenção da estabilidade econômica, da mesma forma que a ONU foi fundamentada no conceito de que era preciso uma ação global para alcançar e manter a estabilidade política.

No início havia uma clara divisão de tarefas, onde o FMI era obrigado a se limitar a assuntos macroeconômicos ao lidar com um país, tais como o déficit orçamentário do governo, a sua política monetária, a sua inflação, seu déficit comercial e seus empréstimos externos, e o Banco Mundial era obrigado a se encarregar das questões estruturais, tais como onde eram realizados os gastos do governo, as instituições financeiras do país, seus mercados de trabalho e suas políticas comerciais.

A OMC, que é a representante do terceiro pilar criado em Bretton Woods, e também defende os conceitos do Consenso de Washington, é, entretanto, uma organização muito diferente das outras duas. Ela mesma não estabelece regras, em vez disso fornece um

fórum no qual ocorrem as negociações comerciais e assegura que os acordos ali realizados correspondam às expectativas.

O FMI é uma instituição pública, mantida com o dinheiro dos contribuintes do mundo inteiro, através de seus países. Dentro desta estrutura, onde os EUA têm a maior participação²⁰ (e é o único país com poder de veto), o FMI reporta-se aos ministros da fazenda e aos bancos centrais dos governos do mundo que dele participam. Neste cenário, onde basicamente o poder do voto de cada país é baseado no seu poder econômico, as principais nações desenvolvidas ditam o rumo a ser tomado pela instituição. O FMI mudou bastante desde o seu início, pelo menos conceitualmente. No início, acreditava, pelo menos de maneira geral, que os mercados funcionavam mal; agora defende a supremacia do mercado. Inicialmente fundamentado na crença de que era preciso pressionar os países para obter políticas econômicas mais expansivas, hoje o FMI concede recursos somente se os países se engajarem em políticas de corte de gastos, aumento de impostos e elevação de taxas de juros, medidas essas que levam a uma retração da economia, justamente quando estes países encontram-se em dificuldades econômicas. Talvez um marco desta mudança tenha sido a alteração na direção do FMI, em 1981, quando Anne Krueger assumiu o posto de economista chefe e começou a disseminar sua mentalidade de que os governos seriam o problema e que o livre mercado seria a solução dos problemas dos países em desenvolvimento. Entretanto, a implementação desta política não levava – e não leva – em consideração o quanto prontos estariam os países em desenvolvimento que recorrem ao FMI, seja em termos macro e microeconômicos, seja em termos de instituições, para se abrirem aos

²⁰ O poder de voto é proporcional a participação financeira que cada país tem no FMI e no Banco Mundial. Os EUA detêm atualmente cerca de 25% do poder de voto nestes organismos, sendo que a segunda maior participação é de cerca de 10%, pertencente à Inglaterra. A menor participação é de cerca de 0,10%.

mercados globais. Paralelamente, por ser, de maneira geral, controlado pelos ministros da fazenda do G-7²¹, a última coisa que estes organismos desejavam era um debate profundo acerca de estratégias alternativas, estratégias essas que nem sempre coincidiam com a visão dos países em desenvolvimento. Isso, de certa forma, justifica a falta de transparência e o autoritarismo destes organismos.

De acordo com alguns estudos, algumas dezenas de países atravessam algum tipo de crise atualmente. E o pior é que muitas das políticas impostas pelo FMI, em especial quanto a liberalização prematura do mercado de capitais e sua inserção no comércio mundial, que contribuíram para a instabilidade global. E quando um país passa por uma crise, os recursos e os programas do FMI não só não tem conseguido estabilizar a situação como também, em muitos casos, chegam até a piorar o quadro, principalmente para as populações carentes.

2.2.1 OS ORGANISMOS MULTILATERAIS E O CONSENSO DE WASHINGTON

A austeridade fiscal, a privatização e a liberalização de mercado foram os três pilares básicos do Consenso de Washington durante as décadas de 80 e 90. Entretanto, por um lado, a austeridade fiscal, quando levada longe demais e nas circunstâncias erradas, pode causar recessão, e as altas taxas de juros podem reprimir novos empreendimentos comerciais. Por outro, a liberalização dos mercados de capitais tem sido imposta sem nenhuma evidência concreta e definitiva de que ela estimule o crescimento econômico. Não que ela não seja vantajosa, mas nas condições erradas, pode prejudicar mais do que ajudar, como vimos anteriormente. Como FMI acredita atualmente que as taxas de juros

²¹ G-7 é como é conhecido o grupo formado por EUA, Inglaterra, Alemanha, Japão, Canadá, França e Itália. Após a queda da antiga União Soviética, a Rússia passou a integrar este grupo, que ficou então conhecido como G-8.

devem ser determinadas livremente pelas forças do mercado, sem a intervenção dos governos, estes, teoricamente, não podem aplicar e executar políticas econômicas. Mais ainda, acredita que um sistema liberalizado diminuiria as taxas de juros, permitindo assim que mais recursos fiquem disponíveis. Isto seria verdade se o país tivesse instituições sólidas e um equilíbrio macroeconômico, não estando sujeito a ataques especulativos. O sistema liberalizado é o objetivo final.

Em outros casos, as políticas econômicas que evoluíram para o Consenso de Washington, e que foram introduzidas nos países em desenvolvimento, não eram apropriadas para nações nos estágios iniciais de desenvolvimento ou de reformas. Apenas para citar alguns exemplos disso, a maior parte dos países industrializados – incluindo aí EUA e Japão – tinham construído suas economias protegendo alguns setores chave com sabedoria e seletividade, até que estivessem fortes o suficiente para concorrer com as empresas estrangeiras. Isso é exatamente o oposto de que se prega hoje, pois estas economias, que alcançaram o desenvolvimento econômico e industrial primeiro, desejam agora, no mundo globalizado, expandir as fronteiras para suas indústrias, alcançando novos mercados, para que as mesmas possam continuar a crescer, em detrimento do fortalecimento das economias dos países em desenvolvimento. Ainda mais, a insistência do FMI no sentido de que os países em desenvolvimento sustentem políticas monetárias severas tem gerado taxas de juros que impossibilitam a criação de empregos e forçam as empresas mais saudáveis e o país a recorrer a empréstimos no mercado financeiro internacional, onde, novamente, os recursos dos países desenvolvidos são a principal fonte de financiamento, transferindo riqueza para os países desenvolvidos. Implícito aos problemas do FMI, do Banco Mundial e dos outros organismos internacionais está o problema do controle. Os organismos são controlados

não só pelos países industrializados mais ricos do mundo, mas também pelos interesses comerciais e financeiros desses países, e as políticas destes organismos refletem isso. Estes organismos não são representativos das nações a que servem. Este talvez seja o maior problema conceitual do FMI e do Banco Mundial.

Em uma escala menor, mas também importante, temos o problema de quem fala em nome do país. No FMI são os ministros de finanças e os presidentes dos bancos centrais. Na OMC são os ministros do comércio. Cada um destes ministros está ligado a grupos específicos internos em seus países de origem. Portanto, não é de se espantar que as políticas dos organismos multilaterais sejam, com grande frequência, alinhadas com os interesses comerciais e financeiros dos países industrializados ou de grupos menores dentro dos países.

Atualmente, o próprio FMI tem dado declarações concordando que pressionou demais a agenda da liberalização, e que isso contribuiu para as crises financeiras globais da década de 1990. Ao forçar um país a abrir suas fronteiras ao comércio mundial sem que haja uma preparação para tanto, a chance de levar um país a uma crise macroeconômica e de confiança, além de acabar com milhares de empregos, é grande. Muitas empresas desses países, que não estão preparadas para competir globalmente e empregam milhares de pessoas, acabam fechando suas portas, pressionadas pela concorrência internacional. Os próprios países desenvolvidos não abrem mão do protecionismo a determinados setores da sua economia, que sucumbiriam à concorrência internacional caso tivessem que concorrer de igual para igual com empresas de outros países. Entretanto os conceitos do Consenso de Washington consideram que novas e mais produtivas posições seriam criadas à medida que funções antigas e ineficientes fossem

eliminadas devido ao processo de liberalização e privatização. Entretanto, podemos dizer, empiricamente, que isso não acontece. Os países em desenvolvimento mais bem sucedidos no processo de reforma e abertura comercial (os do leste asiático, por exemplo), o fizeram de maneira lenta e contínua, permitindo que suas empresas se preparassem para a competição globalizada. Esses países tiraram proveito da globalização para expandir suas exportações e, em consequência disso, cresceram mais depressa. Também baixaram as barreiras de importação de maneira lenta e criteriosa, executando cada estágio apenas à medida que a situação macroeconômica permitisse (e novos empregos fossem criados).

Embora o investimento estrangeiro não seja um dos principais pilares do Consenso de Washington, ele é peça fundamental no processo de globalização. De acordo com o Consenso, o crescimento ocorre por meio da liberalização dos mercados. A teoria por trás disso considera que a privatização, a liberalização e a estabilidade macroeconômica supostamente criariam um clima que atrairia investimentos, inclusive aqueles oriundos do exterior, o que geraria crescimento. As empresas estrangeiras, ao aportarem no país, trariam consigo especialização técnica e acesso ao mercado exterior, gerando novas possibilidades de emprego. Teoricamente, teriam também maior facilidade de acesso a fontes de financiamento, algo importante nos países em desenvolvimento, cujas instituições financeiras são geralmente fracas. De fato, o investimento estrangeiro direto tem sido importante em muitos – mas não todos – os casos de sucesso experimentados até aqui, tais como Cingapura, Malásia e China, além de ter sustentado um bom período da estabilidade brasileira. Entretanto, o contraponto a isso é que quando as empresas

estrangeiras chegam ao país, elas geralmente destroem os concorrentes locais, gerando mais problemas que benefícios²².

²² Para mais informações a respeito do assunto, ver Razin, Assaf, 2002

2.3 A ABORDAGEM DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Segundo Stiglitz (2002), o maior problema dos executivos do FMI é achar que eles podem, de Washington, com visitas esporádicas aos países, diagnosticar melhor e de maneira mais precisa o que acontece com a economia de um país, do que vários economistas renomados que vivem nestes países. Com o desenvolvimento da tecnologia de informação e de transporte, o conhecimento passou a ser acessível a todos, inclusive às pessoas nos países em desenvolvimento. Como consequência, estes países têm seus próprios economistas, muito deles formados nas melhores instituições acadêmicas do mundo e respeitados globalmente. Estes profissionais tem a vantagem de estarem familiarizados com a política, condições e tendências locais. O FMI poderia desempenhar um papel importante ao assessorar os economistas locais, compartilhando experiências de outros países e oferecendo interpretações alternativas para as situações em questão. Mas ao fazer isso ele estaria tomando o papel de um “simples consultor”, o que não se alinha com seu desejo de tomar a liderança do processo de formação da política, que tem por trás os interesses de seus controladores. Essa política de “controle à distância” só é viável atualmente porque seu posicionamento e interpretação, assim como a ação, é baseada numa ideologia – fundamentalismo de mercado – que exige muito pouca consideração das circunstâncias específicas de um país e seus problemas imediatos. Com isso o FMI tem tentado estender seu papel para além do que lhe foi inicialmente atribuído.

Esta tentativa de controlar toda a comunidade econômica mundial tem feito com que, por vezes, o FMI se depare com situações incongruentes com suas políticas ou mesmo

com o bom senso. Um exemplo disto pode ser visto no caso do repagamento antecipado de uma dívida da Etiópia na década de 1990. A Etiópia havia pago antecipadamente um empréstimo feito por um banco americano, utilizando parte de suas reservas para tanto. Apesar de contar com ativos como garantia, o empréstimo em questão tinha taxas de juros extremamente altas, gerando um custo de carregamento negativo em relação ao que rendiam as reservas aplicadas do país. Portanto, economicamente, a transação fazia todo o sentido. Entretanto, os EUA e o FMI foram contra o pagamento antecipado. Não porque achassem a estratégia errada, mas simplesmente porque não foram consultados com antecedência pela Etiópia. Este é um claro exemplo de desejo do FMI de controle do mercado financeiro, se não mundial, pelo menos dos países emergentes, que chega a interferir na soberania dos países. Se um país é soberano, ele não deve consultar o FMI ou o Banco Mundial a cada ação que decide tomar. Em situações extremas como essa, o posicionamento do FMI e do Banco Mundial chega a diminuir a probabilidade do pagamento ser realizado ao credor.

Mesmo os países que não pedem dinheiro emprestado ao FMI podem ser teoricamente afetados pelas opiniões do FMI, pois não é apenas por meio de sua condicionalidade (de ações ao desembolso de recursos) que o FMI impõe sua perspectiva ao mundo. Dentro das práticas do FMI, existe uma reunião anual com todos os países-membro, o chamado “Artigo 4”, que teoricamente é a maneira através da qual o FMI se assegura de que os países estão adotando e seguindo a condição básica de Bretton Woods, ou seja, garantindo a conversibilidade da moeda para fins comerciais. Entretanto, com o passar do tempo, o processo de fiscalização transformou-se em um relatório no qual o FMI classifica a economia dos países e sugere os rumos a serem tomados. Em termos práticos, as pequenas nações tem que se sujeitar às avaliações do “Artigo 4”, sob pena

de perderem o acesso aos recursos do FMI, enquanto os países desenvolvidos se dão ao direito de questionar as avaliações do fundo e mesmo ignorá-las. Um exemplo disso aconteceu exatamente com os EUA, quando experimentaram o incrível período de crescimento ininterrupto da década de 1990, vivenciando taxas de juros baixíssimas. A recomendação do FMI para os EUA foi de aumentar as taxas de juros para frear a economia. Entretanto, este período de crescimento sem precedentes experimentado pelos EUA tinha outros fatores explicativos além dos tradicionais, o que permitiu que o país desfrutasse de um crescimento mais rápido, com uma taxa de desemprego menor e baixos índices de inflação, tudo ao mesmo tempo. Se as recomendações do FMI tivessem sido ouvidas pelo governo norte-americano não teria existido o “boom” da economia americana na década de 1990, que permitiu que o país transformasse seu enorme déficit fiscal em um excedente considerável. Como efeito colateral, o baixo índice de desemprego teve profundas conseqüências sociais (questões que o FMI dá pouca importância), pois milhões de trabalhadores que estavam sem emprego foram reintegrados, diminuindo o nível de pobreza e conseqüentemente de criminalidade a um nível sem precedentes na história americana. Ou seja, os EUA ignoraram as recomendações do FMI. E o fizeram porque não dependem da ajuda do fundo para manterem sua economia estável, diferentemente da maioria dos países em desenvolvimento, que ao tomar tal tipo de atitude passam a correr o risco de ficarem desamparados em um momento difícil durante uma crise.

2.4 O EXEMPLO DO LESTE ASIÁTICO

O FMI e o Banco Mundial realizaram um estudo sobre o crescimento econômico dos países do leste asiático no período pré-crise de 1997. O resultado foi radicalmente contra as premissas do Consenso de Washington: as nações asiáticas cresceram porque não seguiram vários dos conceitos do Consenso. O relatório final do Banco Mundial, denominado “O Milagre do Leste Asiático”, expôs o papel fundamental que os governos dos países asiáticos tinham desempenhado. Isto estava longe dos governos minimalistas que o Consenso prega. Ainda segundo o relatório, “tudo” o que os países asiáticos tenham feito era poupar bastante e investir bem estes recursos. Tudo isso muito bem orquestrado pelos governos, que tiveram um papel fundamental para garantir que ambas as tarefas fossem realizadas ao mesmo tempo, e ainda foram responsáveis por formar e direcionar os mercados. A combinação de altas taxas de poupança, investimento governamental em educação e uma política industrial comandada pelo estado foram os principais pilares deste crescimento. E a estratégia adotada por estes governos tinha apenas um item em comum com o Consenso: a necessidade da estabilidade macroeconômica. Fora isso, a importância ao comércio foi dada, mas não da forma pregada no Consenso. O foco estava em promover a exportação, não em retirar barreiras à importação. O comércio acabou por ser liberalizado, mas de forma gradual, a medida que novos empregos eram criados no novo setor exportador. As políticas do Consenso pregam a rápida liberalização do mercado financeiro, a privatização, a isenção do governo na formação de políticas industriais, e não dá atenção à criação do conhecimento e da tecnologia, assim como não atenta para a desigualdade social. Os governos asiáticos fizeram exatamente o oposto: os mercados financeiros e de capitais foram liberalizados aos poucos, em vez de privatizadas, as empresas locais receberam o

suporte do governo para tornarem-se mais competitivas, os governos não só envolveram-se nas políticas industriais como tomaram o processo de liderança e direcionamento da mesma, e apostaram fortemente na diminuição da lacuna de conhecimento e tecnologia que os separava dos países desenvolvidos, pois acreditavam que isso era fundamental para manter o crescimento do país e a coesão social.

Quando a crise estourou, o FMI culpou os governos. Em total incongruência com o relatório do Banco Mundial, o FMI e o Tesouro norte-americano criticaram duramente os países envolvidos, alegando que os governos eram corruptos e uma reforma geral era necessária. Segundo Stiglitz (2002), os governos temiam que as políticas do FMI os impedissem de tomar atitudes que, na opinião deles, acabariam com a crise, mas que não necessariamente refletia a opinião do FMI. Dentro deste cenário, muitos se sentiram impotentes para agir, pois sabiam que o FMI os condenaria se realizassem essas ações e temiam a conseqüente saída do capital internacional. Aos poucos estes países foram ajustando sua situação macroeconômica, agindo de maneira coerente com seus conceitos, assim como fizeram durante o período de crescimento anterior à crise, apesar das pressões impostas pelo FMI para a liberação de recursos para estancar os ataques especulativos contra as moedas destes países. Devemos dizer que a disponibilização destes recursos foi importante para a estabilização da situação, mas que a crença destes países na manutenção da linha de ação na qual acreditavam também foi fundamental para sua recuperação e a volta ao caminho do crescimento – até mais rapidamente do que a maioria dos especialistas havia previsto.

Podemos dizer que senão o principal, um dos principais motivos da crise asiática foi o fato de o FMI e o Tesouro norte-americano acreditarem que uma liberalização total da

contas de capitais ajudaria o leste asiático a crescer mais rapidamente. Apesar dos países não precisarem de capital adicional, dado suas altas taxas de poupança, eles foram forçados a abrir seus mercados, altamente interessantes para as economias capitalistas dos países desenvolvidos. Segundo muitos analistas, esta liberalização de contas de capital foi o fator individual mais importante que detonou a crise asiática. E a crítica mais contumaz ao FMI é de que, não apenas ele impôs a abertura, mas na visão de muitos, ela não era necessária. Portanto, pode-se questionar se interesses maiores – dos países desenvolvidos – não estavam em jogo, uma vez que os países asiáticos foram colocados em risco para que os atores do capitalismo global pudessem ter um novo mercado para atuar, pois havia pouca evidência de que esta política de abertura traria mais crescimento para a região. Esta abertura tornou os países asiáticos vulneráveis aos humores do mercado e, portanto, sujeitos ao seu pessimismo.

2.5 OS PROGRAMAS DE ESTABILIZAÇÃO DO FMI

Uma vez que um país entra em crise, a política de estabilização imposta pelo FMI é questionável do ponto de vista acadêmico. Normalmente, a primeira atitude do FMI é fornecer uma quantidade de recursos suficiente para que o país possa sustentar sua taxa de câmbio, na esperança de que o mercado não realize ataques especulativos contra a moeda do país por acreditar que se há recursos suficientes em caixa. Desta forma, a crise acabaria e a confiança seria restaurada. Ainda, faz parte da receita padrão, a busca do equilíbrio fiscal e orçamentário. Entretanto, é questionável, do ponto de vista acadêmico, se uma economia que está entrando em crise e recessão deva praticar uma política fiscal austera (ou mais apertada que o necessário). Quando uma economia entra em recessão as receitas tributárias tendem a diminuir, e portanto o país deve reduzir suas despesas (ou aumentar os impostos), justamente quando deveria buscar o crescimento, o que deprime mais ainda a economia. Entretanto, a política do FMI força os países a gerarem superávits fiscais a fim de garantir o pagamento do serviço da dívida que o país e as empresas nele localizadas tem com a comunidade financeira internacional. Nesse sentido, a utilização dos recursos disponibilizados no primeiro momento pelo FMI, podem ter um destino muito diferente do pretendido, não por culpa do país, mas sim pela ação dos credores internacionais: permitir que o governo tenha os dólares suficientes para que as empresas que estavam endividadas com os diversos atores do mercado internacional tenham seus empréstimos quitados. Por conseguinte, o empréstimo do FMI acabaria evitando o calote das empresas aos credores internacionais, que não precisariam enfrentar as consequências de uma eventual moratória. De uma maneira geral, podemos dizer que a política imposta pelo FMI leva a estabilização, não necessariamente o crescimento.

Uma outra consequência da política restritiva do FMI está no aumento das taxas de juros como forma de conter a inflação. Em geral, empresas trabalham alavancadas e por isso são sensíveis a aumentos de taxas de juros, especialmente nos níveis exigidos pelo FMI. Nesta situação, a empresa vai à falência rapidamente ou vê seu capital exaurido, à medida que precisa pagar quantias elevadas a seus credores. Os países mais bem sucedidos em seu processo de abertura, como a Polônia, ignoraram a pressão do FMI e mantiveram a inflação a níveis mais altos que os desejados pelo FMI durante os anos críticos de ajuste, sem entretanto perder o controle sobre a mesma. Isso fez com que o país conseguisse crescer e gerar os empregos necessários para fazer a economia rodar. A Polônia percebeu rapidamente que a terapia de choque proposta pelo FMI ajudava a reduzir a hiperinflação, mas não servia para promover o crescimento e, com ele, mudanças sociais. A Polônia buscava uma política gradual de privatização, solidificando, ao mesmo tempo, as instituições básicas de uma economia de mercado, como por exemplo bancos que realmente cedessem empréstimos para a produção, e um sistema jurídico que pudesse garantir o cumprimento de contratos e de processos falimentares de maneira justa. Outros países, adeptos da política contracionista do FMI, tais como a República Tcheca, que forçou a queda da inflação para cerca de 2% a.a., viram suas economias estagnarem. Há razões para acreditar que o excesso de zelo na luta contra a inflação pode afetar o crescimento econômico (assim como o excesso de inflação também o faz), pois a elevada taxa de juros, necessária para manter baixa a inflação, pode reprimir o apetite dos investidores para novos investimentos. Mas esta discussão não está no escopo deste trabalho.

Ainda fazendo referência a Polônia, o então ministro de finanças da Polônia, Grzegorz Kolodko argumentou que o sucesso de sua nação devia-se a rejeição explícita das doutrinas do Consenso de Washington. Segundo Kolodko, em uma entrevista ao *The New York Times*²³, “havia outra, igualmente importante, faceta do nosso sucesso. A Polônia não se voltou para a comunidade financeira internacional em busca de aprovação. Em vez disso, queríamos que os cidadãos poloneses acompanhassem e concordassem com as reformas. Desta maneira, salários e pensões foram pagos e reajustados de acordo com a inflação. Havia benefícios para aqueles que estavam desempregados. Respeitamos nossa própria sociedade enquanto negociávamos com investidores internacionais e instituições financeiras”²⁴. Desta forma, a Polônia não apenas não fez o que o FMI recomendou – não se envolveu em um processo rápido de privatização, e tão pouco colocou a redução da inflação para níveis baixíssimos, como enfatizou alguns fatores que o FMI não tinha abordado, tais como a importância do apoio democrático às reformas, que exigiam tentar manter baixo os índices de desemprego e fornecer benefícios aos desempregados, e criando a infraestrutura institucional necessária para fazer funcionar uma economia de mercado.

Para reforçar o exemplo, podemos citar também a China, que apesar de ter reconhecido a importância da estabilização macroeconômica, nunca confundiu os fins com os meios, e nunca levou a luta contra a inflação como seu principal foco. O governo Chinês reconheceu que se quisesse manter a estabilidade social teria que evitar o desemprego em massa.

²³ em 7 de julho de 1998, no artigo “Russia should put its people first”

²⁴ “But there was another, equally important facet of our success. Poland did not look to the international financial community for approval. Instead, we wanted Polish citizens to go along with these reforms. So salaries and pensions were paid and adjusted for inflation. There were unemployment benefits. We respected our own society, while doing tough negotiating with international investors and financial institutions.”

2.6 A ATUAÇÃO DO GOVERNO AMERICANO NO CENÁRIO MUNDIAL

O governo americano se envolve freqüentemente nos assuntos internacionais, seja por vontade própria ou porque foi-lhes solicitado ajuda. Estas intervenções se dão em todos os campos, seja para ajudar países, seja no âmbito político ou no âmbito comercial. Entretanto, muitas destas intervenções são feitas pura e simplesmente para proteger os interesses americanos. Até aqui, nada errado, pois qualquer país faria a mesma coisa. A diferença que temos aqui é que o poderio americano, sob qualquer ponto de vista, é muito maior que o de qualquer outro país do mundo. Essa situação faz com que os EUA sejam capazes de defender posições, seja diretamente ou indiretamente através dos organismos multilaterais, que não fazem sentido para os demais, seja do ponto de vista acadêmico ou lógico. Temos, por exemplo, em 1994, um caso onde o governo americano não só se envolveu como liderou a formação e execução de um cartel para a elevação do preço do alumínio no mercado internacional. Isto ocorreu a pedido da Alcoa, a gigante americana do alumínio, que estava sofrendo com o preço mais competitivo praticado pelo mercado – mais especificamente a Rússia. Após acusar a Rússia de fazer dumping em sua venda – acusação essa não comprovada –, a pedido da Alcoa o governo americano empenhou-se na formação de um cartel para restringir a produção mundial, elevando assim, os preços. Os interesses da Alcoa com certeza eram legítimos, mas o que impressiona foi o fato de que o governo americano não só aceitou o cartel como ajudou a colocá-lo em prática! Atitude semelhante tem o governo americano para com o aço brasileiro, muito mais barato que o das siderúrgicas americanas. Só que, neste caso, são eles mesmos, americanos, os maiores usuários de aço do mundo. Portanto não precisam formar um cartel para aumentar o preço mundial (o que, neste caso, beneficiaria o Brasil), basta colocar barreiras para a entrada do aço

brasileiro no mercado americano. Desta forma, as siderúrgicas americanas, incapazes de concorrer no livre mercado mundial, tão defendido e propalado pelo governo americano, ficam protegidas de sua incompetência.

3. CONCLUSÕES

3.1 O CONSENSO DE WASHINGTON NA PERSPECTIVA DA GLOBALIZAÇÃO

Com a queda contínua nos custos de transação (seja transporte e comunicação, sejam barreiras impostas pelos países ao fluxo de mercadorias, serviços e capitais), temos visto recentemente um processo de globalização sem precedentes. Mas, infelizmente, neste processo não temos uma entidade capaz de gerenciar o processo como um todo, responsável por supervisionar o processo de globalização de forma comparável a que os governos dos países gerenciam o processo de desenvolvimento nacional. Em vez disso temos um processo de globalização sem um governo global, no qual algumas poucas instituições – o FMI, o Banco Mundial e a OMC, mais alguns participantes, dominam a cena e representam os interesses dos países mais poderosos economicamente, em um processo no qual muitos dos afetados pelas decisões tomadas praticamente não tem voz ativa.

Neste processo, devido aos interesses comerciais dos países desenvolvidos na busca de novos mercados para seus produtos e na procura de mão de obra mais barata num mundo globalizado, vários destes governos, direta ou indiretamente, através dos organismos multilaterais, forçaram os países em desenvolvimento a abrir suas economias. Em alguns casos, o nível de abertura foi muito maior do que a capacidade do sistema de absorver tais mudanças, o que acabou levando ao colapso as políticas cambiais destes países, que acabaram entrando em sérias crises macroeconômicas. Os resultados desta contradição ajudaram a detonar as crises cambiais enfrentadas por vários países em desenvolvimento na segunda metade da década de 1990.

Apesar disso, atrair o capital produtivo dos países desenvolvidos continua a ser o principal objetivo dos países em desenvolvimento, mas este processo só pode ser feito e trazer benefícios se as instituições destes países estiverem sólidas o suficiente para enfrentar o processo de abertura de suas economias e o conseqüente enquadramento nas políticas do Consenso de Washington. Este processo requer também políticas macroeconômicas estáveis e transparência nos sistemas legais e de governança, sem o que não é possível alcançar o almejado efeito positivo para o crescimento econômico sustentado de longo prazo. Como vimos, a liberalização do comércio, acompanhada por altas taxas de juros, tende a levar a criação do desemprego. A liberalização do mercado financeiro sem o acompanhamento de uma estrutura regulamentar apropriada tende a levar à instabilidade econômica – e pode levar a taxas de juros mais altas, e não mais baixas, como se pretende. A privatização, sem o acompanhamento de políticas de concorrência e a necessária supervisão para garantir que os monopólios não se tornem abusivos pode gerar a inflação, através do aumento de preços devido à falta de concorrência, e não a sua diminuição. A austeridade fiscal, se exagerada e em circunstâncias erradas, pode levar ao desemprego em massa e a destruição do contrato social. Os resultados das políticas impostas pelo Consenso de Washington não tem sido encorajadores no sentido de levar ao crescimento e gerar um maior bem-estar global. Pior ainda, este processo não teve, até agora, êxito na redução da pobreza, nem conseguiu garantir a estabilidade.

Para a maioria dos países o desenvolvimento tem sido lento – quando ocorre – e os benefícios não têm sido repartidos igualmente. Estes países freqüentemente deparam-se com crises e estas crises têm sido mal administradas. As crises na Ásia e na América

Latina, e mais recentemente a recessão nos EUA e na União Européia, têm ameaçado as economias e a estabilidade em todos os países em desenvolvimento. Existe o medo do contágio financeiro se espalhar por todo o mundo, de que a queda da moeda de um mercado emergente signifique que outras também estão por vir. Como exemplo, temos a crise asiática em 1997, que parecia representar uma ameaça para toda a economia global.

Os países que seguiram as recomendações do FMI e do Banco Mundial, recomendações estas baseadas no Consenso de Washington, depois de um curto período de explosão de crescimento, estagnaram, ou pior, entraram em recessão. As reformas do Consenso de Washington expuseram os países a riscos maiores, sem que os mesmos e suas instituições estivessem preparados para tais riscos. E estes riscos tem sido arcados de forma desproporcional por aqueles que estavam menos preparados para lidar com eles. O processo deveria contar mais com os organismos multilaterais, que deveriam suprir os países com os recursos necessários para que estes pudessem fazer suas escolhas conscientes e sozinhos, com a compreensão das conseqüências e dos riscos de cada alternativa. Para isso contariam com o aconselhamento e suporte dos organismos multilaterais, se assim o desejassem ou precisassem. Dentro desta linha de raciocínio, o FMI e o Banco Mundial deveriam agir como consultores dos países, deixando-os definirem e traçarem suas estratégias, sabendo que poderão contar com os organismos multilaterais em qualquer momento, seja para discutir opções de ação, aprender com experiências anteriores destes organismos ou para conseguir liquidez para atravessar um momento difícil. Para este último item especificamente, caso, após implementadas as reformas necessárias, exista no horizonte uma potencial crise por falta de liquidez, os recursos necessários se fariam disponíveis de maneira fácil e rápida, sem grandes

condições para tanto, uma vez que a estratégia de ação já vinha sendo acompanhada – não definida – pelos organismos.

Durante o processo de abertura dos países e liberalização de mercado, impostos pelo FMI dentro das premissas do Consenso de Washington, o FMI assume que os mercados surgirão com rapidez para suprir todas as necessidades, inclusive aquelas que o governo deixou de prover, quando na verdade muitas atividades do governo surgem porque os mercados não se interessam por oferecê-las. A privatização precisa fazer parte de um programa mais abrangente, que imponha a criação de novos empregos ao mesmo tempo que elimina antigas funções. Políticas macroeconômicas, que incluem juros baixos, devem ser estabelecidas, a fim de gerar empregos. Paralelamente, as instituições do país devem ser fortes e estarem maduras o suficiente para suportar e dar transparência a este processo de transição.

Finalmente, uma outra consequência desigual da globalização reside no fato de que os países desenvolvidos, através das premissas do Consenso de Washington, forçam as nações em desenvolvimento a eliminar as barreiras comerciais, para que seus produtos possam alcançar um mercado global. Mas, por outro lado, eles mesmos mantêm suas barreiras, sejam tarifárias ou não tarifárias, impedindo que os países em desenvolvimento exportem seus produtos (principalmente agrícolas, que são o principal produto da pauta de exportações dos países em desenvolvimento), privando-os assim da tão necessária e desejada renda advinda das exportações, necessária para fechar as contas da balança comercial. Uma consequência clara deste processo, de, digamos, de liderança dos países desenvolvidos no processo de globalização, é que estes garantem

para si uma fatia maior dos benefícios da globalização, as custas dos países em desenvolvimento.

3.2 O FMI

Ao final da Segunda Guerra Mundial, percebeu-se a necessidade de uma ação coletiva global, porque as ações de uma nação impactavam outras. Por isso o FMI foi criado, inicialmente, para evitar que durante uma grave recessão mundial, quando talvez uma política econômica isoladamente fosse ineficaz, e que alguns países não fossem capazes de pedir empréstimos para financiar os aumentos de despesas ou corte de impostos necessários para promover o crescimento da economia novamente. Dentro deste contexto, o FMI poderia coordenar um esforço global, pressionando os países para que mantivessem suas economias a pleno emprego e fornecendo liquidez para aqueles que estivessem enfrentando retrações, e por causa disso não pudessem arcar com um aumento expressivo das despesas governamentais. Desta forma, a demanda agregada global poderia ser mantida. Entretanto, hoje o FMI acredita que os mercados funcionam bem e que os governos são, em sua maioria, incompetentes para gerenciar a economia. Neste cenário temos um “conflito de interesses”, onde uma instituição pública, criada para evitar e remediar, se necessário, fracassos do mercado, tem mais confiança nesses mercados do que nos governos e nas instituições. A teoria econômica diz que os governos, individualmente, podem deixar de servir ao bem estar econômico global, em detrimento de seus próprios interesses, e portanto uma ação conjunta de vários governos, trabalhando sob a regência de organismos multilaterais, melhoraria a situação. Entretanto, para que estes organismos possam de fato exercer o papel que lhes cabe, é necessária a identificação clara das situações em questão, e das peculiaridades de cada país, nas quais os mercados talvez não funcionem. Foi por isso que o FMI, em sua concepção original, tinha a intenção de pressionar os países para que eles tivessem políticas mais expansionistas do que teriam por vontade própria. Entretanto, hoje o FMI

passou a pressionar os países, em especial os em desenvolvimento, para que implementem políticas mais contracionistas, o que não escolheriam fazer por vontade própria.

Tudo leva a crer que o FMI acredita estar realizando as tarefas a ele atribuídas – promover a estabilidade global e ajudar os países em desenvolvimento que estão em transição a encontrar não só a estabilidade, mas também o crescimento. Até pouco tempo atrás o FMI não se preocupava com a pobreza – isso era missão do Banco Mundial – mas hoje este item parece também estar incorporado à sua agenda, pelo menos teoricamente. Entretanto, entendo que o FMI tenha colhido mais fracassos que sucessos ao longo de sua existência recente, e que esses fracassos foram, em grande parte, devido a maneira como ele compreendeu sua missão. Em geral, o FMI parece ter uma visão similar a da comunidade financeira (onde os EUA são o maior “player”), e acreditar que o que a comunidade financeira acredita ser bom para a economia global realmente é bom para a economia global. Em alguns casos isso pode ser verdade, mas em outros não é.

3.2.1 O CONFLITO DE INTERESSES

Talvez impulsionado pela percepção de alguns de seus fracassos, o FMI propôs-se a expandir o seu papel de modo a tornar-se um “credor de última instância”. Por outro lado, com seu status de “credor preferencial”, o FMI será o primeiro a receber caso um país passe por dificuldades. Ele será pago primeiro, mesmo se os outros credores internacionais não o forem. Isso gera uma situação onde uma instituição financeira privada será compelida a cobrar uma maior taxa de risco, pois não tem a mesma probabilidade de receber seus recursos de volta que tem o FMI. Isso gera um conflito

entre uma das atribuições do FMI e sua real atuação, mesma que involuntariamente. Ele deveria, portanto, colocar-se, se não abaixo, no mínimo no mesmo nível dos demais credores internacionais.

Outro conflito de interesse latente na agenda do FMI refere-se aos objetivos perseguidos: ele busca não apenas os objetivos estabelecidos em sua obrigação original, quais sejam, assegurar a estabilidade global e que haja fundos disponíveis para que os países que enfrentem ameaças de recessão possam buscar apoio financeiro para praticarem políticas expansionistas, mas também busca atender e garantir os interesses da comunidade financeira internacional, que nem sempre estão alinhados, principalmente em momentos de crise. E podemos dizer que, nestas situações, os interesses da comunidade financeira internacional tem tido prioridade sobre os demais. Este ponto específico merece um pouco de atenção. O FMI nunca mudou seu mandato oficialmente, nem nunca disse formalmente que estaria colocando os interesses da comunidade financeira internacional à frente da estabilidade econômica global ou do bem estar dos países que estava ajudando. Entretanto, tem claramente abordado os problemas sob a perspectiva e a ideologia da comunidade financeira, que estavam, de maneira geral (mas não perfeitamente) alinhadas com seus interesses. Temos, portanto, uma mudança sutil no mandato e objetivos do FMI: de defender interesses econômicos globais, passou a buscar os interesses dos mercados globais. Um claro exemplo disso pode ser a busca da liberalização do mercado de capitais, que não necessariamente contribuiu com a estabilidade econômica global, mas com certeza adicionou novos e promissores mercados para os bancos internacionais.

Nesta linha, o FMI acredita que a liberalização do mercado de capitais internacional levaria os países em desenvolvimento a um crescimento mais rápido, e acredita nisso tão fortemente que julga não precisar de qualquer evidência a esse respeito, talvez em função do alinhamento de interesses com a comunidade financeira. Este processo de alinhamento deu-se quase que naturalmente, uma vez que várias pessoas-chave do FMI provém da comunidade financeira e muitos destes profissionais voltam ao mercado após um período servindo ao FMI. O FMI, com certeza, jamais buscou prejudicar os países com quem trabalhou e provavelmente acreditava que as suas políticas acabariam por beneficiar estes países. Acreditava que seus conceitos deveriam ser impostos e que disciplinar os mercados de capitais ajudaria os países em desenvolvimento a crescer e que, portanto, manter-se alinhado com os atores do mercado de capitais era fundamental. Dentro desta linha de raciocínio, fica mais fácil compreender a ênfase do FMI em conseguir que os credores estrangeiros fossem pagos em vez de ajudar os negócios domésticos a permanecer abertos nas várias situações de crise. O FMI várias vezes trabalhou fortemente junto a governos para garantir que os credores da comunidade internacional (majoritariamente composto por instituições financeiras dos países em desenvolvimento) fossem pagos no auge de uma crise, apesar de haver alternativas que talvez pudessem ser mais interessantes a longo prazo para a estabilidade dos países em desenvolvimento e também para a estabilidade global.

Se analisarmos outras atitudes do FMI sob a luz do alinhamento de interesses com os credores do setor privado, outras atitudes ficam mais claras. Por exemplo, a obsessão pela manutenção de superávits e a acumulação maciça de reservas, faz sentido do ponto de vista de uma instituição preocupada com o repagamento dos credores, mas não necessariamente com a estabilidade global ou com a recuperação econômica dos países

afetados pela crise. Talvez a maior preocupação devesse ser a busca da minimização de potenciais ataques de especuladores internacionais, em vez da reconstrução pura e simples das reservas internacionais.

3.2.2 O FMI E O CONSENSO DE WASHINGTON

As políticas do Consenso de Washington baseiam-se num modelo de economia de mercado relativamente simples, o modelo do equilíbrio competitivo, no qual as forças do mercado tratam de regulá-lo. Como neste modelo não há nenhuma necessidade da existência do governo, ou seja, os mercados livres funcionam perfeitamente, as políticas do Consenso, algumas vezes taxadas de “neoliberais” ou baseadas no “fundamentalismo de mercado”, não são suficientes para garantir o crescimento sustentado dos países, sendo portanto necessário a intervenção dos governos para ditar o ritmo das mudanças e garantir a estabilidade necessária para que o crescimento possa acontecer. Entretanto, as políticas do FMI, que espelham as do Consenso de Washington e portanto são em parte baseadas na suposição errada de que os mercados, de maneira independente, geram resultados eficientes, impediram intervenções desejáveis no mercado por parte dos governos, intervenções essas que poderiam orientar o crescimento econômico e beneficiar a todos. Acredito que, embora os mercados estejam no centro da economia, um papel essencial, ainda que limitado, deve ser desempenhado pelos governos na busca do crescimento sustentado.

Paralelamente, o Consenso de Washington não reconhece que o desenvolvimento, como proposto, necessita de uma transformação da sociedade e de suas instituições, a fim de melhor acolher as mudanças propostas. As políticas do Consenso preocupam-se muito pouco com as questões de distribuição de renda ou igualdade social. Muitos dos itens

que não fizeram parte do Consenso de Washington poderiam trazer maior crescimento e igualdade. O FMI, que é, em última instância, o defensor do Consenso junto aos países em desenvolvimento, preocupa-se com a estabilização econômica do país, mas sem focar na criação de empregos ou no bem estar da população. Os recursos estão disponíveis para socorrer os bancos e o sistema financeiro (sem o que os credores internacionais não receberão seu dinheiro de volta), mas não para custear investimentos na área de educação e saúde (que teoricamente é uma tarefa do Banco Mundial, mas realizada em uma escala muito menos intensa que as reformas impostas pelo FMI).

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, podemos dizer que muitos dos países que adotaram uma política mais gradual de liberalização de mercados tiveram êxito em promover reformas mais profundas e num espaço menor de tempo. Alguns, com certeza, falharam neste caminho. Mas, certamente, este percentual é menor do que para aqueles que seguiram a risca a cartilha do Consenso de Washington e tentaram implementar as reformas da forma como sugerido e no ritmo imposto pelo FMI. Esses exemplos não sugerem que os conceitos do Consenso de Washington estejam totalmente errados, nem que a maneira como o FMI coloca em prática tais políticas seja errado, mas no mínimo coloca no centro das discussões a questão de que não existe uma política única que atenda a todos os países e todas as situações, cada caso deve ser analisado de maneira única e as decisões cuidadosamente tomadas em função da situação diagnosticada, sem esquecer do lado social e institucional, uma vez que os contextos social, político e histórico de cada nação diferem entre si. Um atributo destes casos de sucesso, tais como Polônia e China, citados anteriormente, é que são desenvolvidos pelos economistas e autoridades do próprio país, projetados por pessoas sensíveis as necessidades e preocupações da nação. As políticas econômicas devem ser projetadas para serem implementadas dentro das particularidades específicas de cada país, não sendo possível criar uma política geral que atenda a todos os países. Podemos aqui dizer que a principal crítica que podemos fazer ao Consenso é de não incluir uma agenda social no pacote de reformas por ele proposto, assim como ignorar a necessidade da existência de instituições sólidas para suportar as reformas a serem realizadas, e ao FMI de executar uma política baseada no Consenso que focaliza apenas na economia e em sua estabilização macroeconômica, com uma visão limitada, sem a busca do crescimento e do bem estar da população.

Desta forma, podemos entender que o problema não está na globalização, mas na maneira como ela foi gerida. Parte do problema está nos organismos multilaterais, tais como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, que ajudam a estabelecer as regras do jogo. Esses organismos atuam de tal maneira que, com frequência, acabam servindo aos interesses dos países desenvolvidos, em detrimento dos interesses dos países em desenvolvimento. Muitas vezes isso é consequência do alinhamento de interesses, outras devido a uma abordagem da globalização a partir de mentalidades moldadas a partir do ponto de vista particular de algumas pessoas ou instituições, a respeito da economia e da sociedade. Portanto, o maior desafio não está nos organismos propriamente ditos, mas nas mentalidades das (poucas) pessoas que os dirigem. Para que se alcancem os benefícios potenciais da globalização, é necessário cuidar do meio ambiente, promover a igualdade de renda e a democracia nos países, o fortalecimento das instituições, além do livre comércio de maneira igualitária e benéfica entre os países. O maior problema, aqui, é que os organismos refletem as mentalidades daqueles a quem prestam contas, ou seja, os países desenvolvidos.

Dentro desta linha de raciocínio, podemos dizer que a oposição à globalização em muitas partes do mundo não é contra a globalização em si, contra a disponibilidade de novas fontes de recursos para o crescimento ou da abertura de novos mercados para a exportação, mas sim contra um conjunto particular de políticas, como o Consenso de Washington, que foram criadas e impostas pela comunidade financeira internacional aos países em desenvolvimento, e à noção de que existe um único conjunto de políticas que seja correto, assim como a forma de executá-las é única. Não podemos brigar contra a globalização, devemos aprender com as diversas experiências por que passaram vários

países para buscar a melhor fórmula para cada país que venha a enfrentar uma crise no futuro. A globalização significa que existe um crescente de situações onde os impactos são globais. E exatamente nessas situações que é necessária uma ação coletiva global. Para isso é necessário que existam organismos multilaterais e instituições globais públicas que ajudem a estabelecer as regras e a dividir experiências passadas, como meio de encontrar o melhor caminho para o desenvolvimento global. Para que isso aconteça, sistemas de governança globais e transparência são essenciais²⁵. Portanto, uma mudança fundamental necessária para que a globalização funcione como se deseja é uma modificação na estrutura de governança dos principais organismos multilaterais, de modo que os países em desenvolvimento possam ter voz mais ativa e sintam que existe realmente um interesse pelo bem estar global, e não apenas pelos interesses particulares de um grupo seleto de atores da economia globalizada. E estes organismos devem ser tão transparentes quanto possível, muito mais do que são hoje, a fim de deixar clara para todos quais são seus reais interesses e os motivos que os levam a tomar determinadas decisões.

Com relação aos governos, apesar de existir um debate acalorado em todos os países do mundo a respeito do papel desejado dos mesmos, existe um amplo consenso de que o governo deve fazer qualquer sociedade, qualquer economia, funcionar de maneira eficaz e humana. E a segunda é decorrente da primeira. Há um amplo consenso no mundo acadêmico, de que os organismos multilaterais devem focar cada um a seus objetivos básicos – O FMI a administrar crises, o Banco Mundial a erradicar a pobreza, e a OMC em garantir o livre comércio em condições igualitárias entre as nações – e o

²⁵ O FMI, que defendeu fortemente a transparência durante as crises de 1997 e 1998, não é uma instituição transparente, segundo Stiglitz. As informações são mantidas em sigilo mesmo entre os membros da instituição. Se O FMI fosse mais transparente seria possível que as partes mais interessadas e afetadas por suas políticas tivessem mais possibilidade de opinar na formulação das mesmas.

desenvolvimento dos países deve ser deixado a cargo de seus próprios governos, que devem assumir a responsabilidade pelo seu próprio bem estar.

É necessário mudar algumas das regras que governam a ordem econômica mundial, de dar menos ênfase às ideologias e de prestar mais atenção naquilo que realmente funciona, e na maneira como as decisões são tomadas a nível mundial – e por quem. A globalização deve ser gerenciada de maneira adequada e imparcial, com todos os países tendo o direito de opinar sobre as políticas que os afetam, de modo a criar uma nova ordem econômica global, na qual o crescimento não seja apenas sustentável e menos volátil, mas os resultados desse crescimento sejam compartilhados com mais igualdade.

Podemos dizer, portanto, que até o momento, o efeito líquido das políticas estabelecidas pelo Consenso de Washington e administradas pelos organismos multilaterais tem sido, com uma certa frequência, beneficiar alguns as custas de muitos, os ricos as custas dos pobres.

BIBLIOGRAFIA

- Asher, Robert E. (1968). *International Agencies and Economic Development: An Overview*, International Organization, Volume 22, Issue 1, The Global Partnership: International Agencies and Economic Development, pg. 432-458
- Asher, William (1983). *New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank*, International Organization, Volume 37, Issue 3, pg. 415-439
- Baily, M. N. & Lawrence, R. Z. (2001). *Do we have a New Economy?*, NBER Working Paper N° 8243
- Bhagwati, Jagdish N. (1998). *The Capital Myth*, Foreign Affairs 77, pg. 7-12
- Blough, Roy (1968). *The World Bank Group*, International Organization, Volume 22, Issue 1, The Global Partnership: International Agencies and Economic Development, pg. 152-181
- Bordo, Michael D. & Eichengreen, Barry (1993). *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, Chicago
- Cohen, Benjamin J. (1996). *Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance*, World Politics 48, pg. 268-296.
- Davis, Steven J., & Haltiwanger, John (1991). *Wages dispersion between and within U.S. manufacturing plants, 1963-86*, Brooking Papers on Economic Activity, Special Issue
- Demirgüç-Kunt, Asli & Huizinga, Harry (1993). *Official Credits to developing Countries: Implicit Transfers to the Banks*, Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25, N° 3 (August 1993, Part 1)
- Easterly, William (2002). *The Elusive Quest of Growth*, The MIT Press, Cambridge, MA
- Eatwell, John (1997). *International Financial Liberalization: The Impact on World Development*, Discussion Series Paper 12, New York: United Nations Development Programme
- Edwards, Sebastian (1997) *Trade Liberalization Reforms and the World Bank*, The American Economic Review, Volume 87, Issue 2, pg. 43-48
- Feenstra, Robert C. (1998). *Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy*, Journal of Economic Perspectives, Volume 12, N° 4, pg. 31-50

- Handl, Günther (1998). *The Legal Mandate of Multilateral Development Banks as Agents for Change Toward Sustainable Development*, The American Journal of International Law, Volume 92
- Hardt, Michael & Negri, Antonio (2001). *Empire*, Harvard University Press, Cambridge, MA
- Harris, Richard G. (1993). *Globalization, Trade and Income*, Canadian Journal of Economics, XXVI, N^o 4
- Krueger, Anne O. (1990). *Government Failures in Development*, The Journal of Economic Perspectives, Volume 4, Issue 3, pg. 9-23
- Krueger, Anne O. (1998). *Whither the World Bank and the IMF*, Journal of Economic Literature, Volume 36, Issue 4, pg. 1983-2020
- Krueger, Anne O. (2000). *IMF Stabilization Programs*, NBER Paper
- Krugman, Paul & Venables, Anthony J. (1995). *Globalization and the Inequality of Nations*, The Quarterly Journal of Economics, Volume 110, Issue 4, pg. 857-880
- Obstfeld, Maurice & Taylor, Alan M. (2002). *Globalization and Capital Markets*, NBER Working Paper N^o 8846
- Panitchpakdi, Supachai (2002). *Ricos Contra Pobres*, Revista Veja, 20 de Novembro de 2002
- Razin, Assaf & Sadka, Efraim (2001). *Country Risk and Capital flow Reversals*, NBER Working Paper N^o 8171
- Razin, Assaf (2002). *FDI Flows: A Critical Look*, NBER Reporter: Spring 2002
- Rodrik, Dani (1992). *The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries*, The Journal of Economic Perspectives, Volume 6, Issue 1, pg. 87-105
- Rodrik, Dani (1996). *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature, Volume 34, Issue 1, pg. 9-41
- Rogowski, Ronald (2001). *Costs and Benefits of "Globalization"*, NBER Working Paper
- Sachs, Jeffrey (2002). *The Global Innovation Divide*, NBER Working Paper
- Schultz, Lars (1982). *Politics, Economics, and the U.S. Participation in Multilateral Development Banks*, International Organization, MIT Press, Cambridge, MA
- Skogstad, Samuel L. & Everhart, Stephen S. (1997) *Speed of Policy Reform and Outcomes*, The American Economic Review, Volume 87, Issue 2, pg. 58-62
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *A Globalização e Seus Malefícios*, tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Editora Futura.

Williamson, John (1994). *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, DC.

World Bank (1989). *Strengthening Trade Policy Reform*, vol. II., Washington, DC