

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Augusto César Batista de Castro

**ORDEM E GOVERNANÇA ECONÔMICA NO
PÓS-GUERRA FRIA.
DO G7 AO G20**

Brasília

2011

Augusto César Batista de Castro

**Ordem e Governança Econômica no
Pós-Guerra Fria.
Do G7 ao G20**

Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais na área de concentração Política Internacional Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Viola

Brasília

2011

CASTRO, Augusto César Batista de

Ordem e Governança Econômica no Pós-Guerra Fria. Do G7 ao G20/ Augusto César Batista de Castro – 2011

388 f: en

Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, 2011

1. Política Internacional. 2. Relações Econômicas Internacionais. 3. Grupo dos Sete, Grupo dos Oito, Grupo dos Vinte

Augusto César Batista de Castro

**Ordem e Governança Econômica no
Pós-Guerra Fria.
Do G7 ao G20**

Tese apresentada para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais na área de concentração Política Internacional Contemporânea.

Aprovada em: 01/12/2011

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Eduardo Viola (orientador)

Professor Doutor Eiti Sato

Professora Doutora Maria Izabel Valadão de Carvalho

Professora Doutora Janina Onuki

Professor Doutor Tullo Vigevani

Brasília

2011

Palavras-chave: ordem internacional, globalização, governança econômica, ordem liberal, minilateralismo, G7, G8, G20

Key words: international order, globalization, economic governance, liberal order, minilateralism, G7, G8, G20

Dedicatória

**A Davi,
que já enche de amor a
nossa casa**

Agradecimentos

Apesar de minha antipatia pelo plural majestático, acabei o adotando ao longo do trabalho, como uma forma oblíqua de incluir aqui a ajuda fundamental – direta ou não - que recebi de tantas pessoas. Como na vida, o caminho aqui seguido é resultado de escolha individual, mas sem as pessoas abaixo ele certamente não teria obedecido à mesma trajetória, o que obviamente não os torna cúmplices dos eventuais erros aqui cometidos. De forma que registro meus agradecimentos

A Eduardo Viola, meu orientador, pela confiança de sempre e pela inspiração, cada vez mais rara, de um livre pensador;

A todo o corpo de professores e funcionários da UnB, com quem tanto aprendi nesses últimos anos;

À sempre solícita Odalva, que tanto facilita nossa vida;

Aos muitos colegas do Itamaraty que viraram amigos, pela convivência intensa e enriquecedora dos últimos oito anos,

Aos colegas da Embaixada do Brasil em Londres, em especial a Roberto Jaguaribe, a Flávio Marega, Igor Germano e Luis Felipe Carvalho, cujo apoio e compreensão foi fundamental para finalizar estas páginas, e também a Alexandre Parola, que muito gentilmente se ofereceu para ler o presente trabalho,

Aos tantos amigos que tenho no Brasil, cuja importância na minha vida cresce de forma inversa à distância que nos separa,

À minha família, que tenho plena consciência ter sido uma grande bênção, um grande presente, que me obriga diariamente a merecê-lo,

A Sinha, pela ajuda especial com as tabelas, gráficos e aspecto gráfico do trabalho,

A Gabi, por tudo, pela alegria de todas as horas, que agora se multiplica no futuro

Resumo

O presente trabalho é um estudo de caso sobre o minilateralismo do G7 ao G20, no período que vai de 1989 a 2011, sob o ponto de vista do conceito de ordem internacional. O principal objetivo é explorar a possibilidade de que a afirmação do G20 como principal foro de coordenação econômica mundial, em substituição ao G8, sinaliza a emergência de uma nova ordem econômica internacional.

No que concerne especificamente à ordem do pós-Guerra Fria, o trabalho busca estabelecer as bases de sua realidade econômica – ao tratar do conceito de globalização – e suas fontes teóricas, por meio da análise dos conceitos de ordem liberal, nacionalismo econômico e governança.

O conceito de ordem será aliado à luz da evolução de seu tratamento por diversas correntes da teoria das relações internacionais, com especial ênfase em autores da chamada Escola Inglesa.

Em seguida, analisa a atuação do G7 entre 1989 e 1997, período em que o Grupo buscou expandir e aprofundar o caráter liberal da ordem internacional sem, no entanto, promover uma atualização da estrutura institucional a fim de equipá-la para a nova realidade econômica.

A crise da Ásia, e de diversos países em desenvolvimento, entre 1997 e 2001, é interpretada como um ponto de inflexão na ordem econômica do período pós-Guerra Fria. Apesar de algumas reformas nas instituições internacionais promovidas pelo G8 a partir de 1998, porém, grandes economias emergentes passam a acumular vultosas reservas, em um processo de crescentes desequilíbrios macroeconômicos entre países que coloca a ordem econômica internacional sob forte tensão e contribui para a crise de 2007/8.

Após a crise de 2007/8, o G20 se consolida como principal foro de coordenação econômica internacional, após atuar de forma bem sucedida como uma espécie de comitê anti-crise. O desafio passa a ser, assim, a formulação e execução de reformas estruturais de mais longo prazo

Com base em todo o material analisado, o trabalho traça dois cenários, a depender do sucesso daquelas reformas estruturais: (i) a configuração de uma ordem internacional pluralista e fragmentada; ou (ii) a reedição do “embedded liberalism” dos anos 1950 e 1960.

Abstract

The present research is a case study on minilateralism from G7 to G20, over a period spanning from 1989 to 2011, anchored in the conceptual perspective of international order. The main aim is to exploit the tenet that the consolidation of the G20 as the main forum for world economic coordination, in substitution of the G8, signposts an emergence of a new international economic order.

As far as the post-Cold War order is concerned specifically, this research seeks to establish the foundations of its economic reality – in dealing with the concept of globalization – as well as with its theoretical sources, by means of an analysis of concepts such as liberal order, economic nationalism and governance.

The concept of order will be analyzed in the light of the treatment that it has received from various currents within international relations theory, with particular emphasis on authors of the so-called English School of International Relations.

Furthermore, it analyses the G7 performance between 1989 and 1997, a period in which the Group sought to expand and deepen the liberal character of the international order yet failed to promote an update of international institutional structure in order to equip it for the new economic reality.

The crisis in Asia and in various developing countries between 1997 and 2001 is here interpreted as a watershed in the post-Cold War economic order. Albeit some reforms in international institutions were promoted by the G8 from 1998 onwards, large economies ended up accumulating considerable reserves, in a process that led to increasing macroeconomic unbalances amongst countries, which places the international economic order under great stress and thus contributes to the 2007/8 crisis.

Following the 2007/8 crisis, the G20 consolidates itself as the main forum for international economic coordination after having performed successfully as an anti-crisis committee of sorts. The challenge thus comes to require the creation of a framework and of an implementation plan for long-term structural reforms.

This research is based on a comprehensive analysis of all available materials and its conclusion puts forward two scenarios ensuing from the success of the aforementioned structural reforms: (i) shaping up of a pluralist and fragmented international order or (ii) re-edition of the embedded liberalism of 1950s and 1960s.

Sumário

Introdução	13
-------------------------	----

Capítulo 1. Globalização econômica

1.1. Introdução ao capítulo 1.....	25
1.2. Origens e dimensões da globalização econômica.....	26
1.2.1. Comércio.....	40
1.2.2. Investimento.....	58
1.2.3. Finanças.....	67
1.3. Conclusão do capítulo 1.....	91

Capítulo 2. O conceito de ordem na teoria das relações internacionais

2.1. Introdução ao capítulo 2.....	93
2.2. O conceito de ordem.....	94
2.2.1. Ordem no pensamento político.....	94
2.2.2. O problema da ordem no sistema político internacional.....	99
2.2.2.1. O paradigma realista.....	99
2.2.2.2. A corrente neoliberal.....	104
2.2.2.3. A dimensão normativa do conceito de ordem.....	110
2.2.2.4. Revisão no pós-guerra fria.....	126
2.2.2.5. Uma síntese possível: o construtivismo de Wendt e uma releitura da Escola Inglesa.....	139
2.3. Conclusão do capítulo 2.....	149

Capítulo 3. Ordem liberal, nacionalismo e governança econômica

3.1. Introdução ao capítulo 3.....	152
3.2. Ordem liberal e nacionalismo.....	153
3.2.1. Princípios da ordem liberal do Pós-Guerra Fria.....	153
3.2.2. Nacionalismo econômico.....	172
3.3. O conceito de governança.....	189
3.4. Conclusão do capítulo 3.....	202

Capítulo 4. O G7 e a governança econômica de 1989 a 1997

4.1. Introdução ao capítulo 4.....	204
4.2. O grupo dos 7.....	208
4.2.1. Gênese.....	208
4.2.2. As cúpulas de 1989 a 1997: o G7, o fim da Guerra Fria e a globalização....	212
4.2.2.1. O fim da Guerra fria e a incorporação da Rússia.....	214
4.2.2.2. A gestão da economia globalizada.....	226

4.2.2.2.1. Comércio.....	227
4.2.2.2.2. Finanças e investimento.....	234
4.3. Conclusão do capítulo 4.....	262

Capítulo 5. O G8, o G20 e a governança econômica de 1998 a 2008

5.1. Introdução ao capítulo 5.....	266
5.2. Cúpulas do G8 de 1998 a 2008.....	267
5.2.1. Comércio.....	270
5.2.2. Finanças e investimento.....	286
5.2.2.1. A crise da Ásia.....	287
5.2.2.2. Governança após a crise da Ásia.....	298
5.2.2.3. Regulação prudencial.....	306
5.2.2.4. Resolução de crises de dívida soberana.....	316
5.2.2.5. Coordenação macroeconômica e a reforma do FMI.....	322
5.3. Conclusão do capítulo 5.....	331

Capítulo 6. O G20 e a governança econômica a partir de 2008

6.1. Introdução ao capítulo 6.....	333
6.2. Cúpulas do G20 de 2008 a 2011.....	333
6.2.1. Finanças e investimento.....	345
6.3. Conclusão do capítulo 6.....	365

Conclusões.....	367
------------------------	------------

Lista de Abreviaturas e Siglas.....	389
--	------------

Fontes e Bibliografia.....	392
-----------------------------------	------------

Índice de tabelas e gráficos

GRÁFICO 1: Relação entre taxas de crescimento médias do comércio X PIB mundial (em%) (períodos selecionados).....	40
TABELA 1: Crescimento anual médio (em %) em volume do comércio e produção de mercadorias.....	41
TABELA 2: Exportações mundiais de mercadorias/ PIB mundial, 1820 – 2008.....	42
GRÁFICO 2: Participação de PEDs no comércio mundial, 1970 – 2008.....	45
TABELA 3: Grau de abertura: comércio total (exportações e importações de mercadorias e serviços) / PIB, 1990 – 2008.....	46
GRÁFICO 3: Participação de PDs no comércio mundial, por grupo de produtos, 1955 – 2006.....	47
TABELA 4: Taxa média de crescimento anual de fluxos e estoques de IDE e do PIB mundial, 1960 – 1993.....	61
TABELA 5: Influxos de IDE, global e por grupo de países, 1980 – 2008.....	62
TABELA 6: Mudanças regulatórias nacionais sobre IDE (1992 – 2008).....	67
TABELA 7: Valor total de títulos no mercado (governos, empresas, instituições financeiras e total) e ativos totais detidos por bancos, 1988 – 2009.....	75
TABELA 8: Derivativos OTC – Valor dos contratos em vigor.....	77
TABELA 9: PEDs e os fluxos de capital.....	78
TABELA 10: Ativos estrangeiros detidos por PEDs.....	81

INTRODUÇÃO

Parece haver poucas possibilidades para o pensamento fora de alguma ordem.

A aventura humana tende a gravitar entre o reconhecimento – ou, como na religião, a defesa - de uma ordem que nos precede e a postulação de uma ordem que devemos manter e/ou construir. O caos nos parece inadequado para a vida e, assim, o antônimo mais comum de ordem é simplesmente desordem, ou a ausência de ordem. Etimologicamente, ausência é o que “não está lá”, ou seja, algo cujo afastamento define, em algum grau, aquela situação. A desordem, assim, sempre pressupõe alguma ordem.

No pensamento político, o problema da ordem está ligado à emergência do estado ou, numa acepção mais abrangente, de formas políticas que representem a superação do estado de natureza.

Nas relações internacionais, por sua vez, o problema básico é a possibilidade da ordem na ausência do estado, após a emergência do estado moderno no chamado sistema westphaliano no Século XVII. Sintomaticamente, poucos termos são tão utilizados nesse campo do conhecimento como a palavra “ordem”. É bastante comum a expressão “ordem internacional”, ou ainda a defesa de uma “nova ordem mundial”, ou o uso da palavra para designar os atributos de um período específico, como a “ordem do pós-guerra”. Para um realista mais empedernido, deve ser tentador ver nessas expressões um mecanismo psicológico de compensação.

A primeira perplexidade que anima o presente trabalho não é, dessa forma, nem um pouco original, já que o problema da ordem está sempre implícito ao se falar de, entre tantas outras coisas, relações internacionais.

A evolução do conceito de ordem na teoria das relações internacionais é objeto de capítulo específico do presente trabalho, que aqui não desejamos antecipar, mas talvez possamos partir, nesta introdução, da definição mínima de ordem como um princípio discernível na organização de um conjunto de coisas ou, em outras palavras, uma regularidade nas relações de umas com as outras.

Partindo do mais geral ao mais específico, a ordem que interessa ao presente trabalho é a da esfera econômica, no período pós-Guerra Fria, que aqui definiremos como o período inaugurado em 1989 com a queda do muro de Berlim.

Uma interpretação célebre do fim da Guerra Fria é o triunfo de um princípio particular na organização da vida política e econômica, o princípio liberal da

democracia e da economia de mercado (FUKUYAMA, 1995). Concorde-se ou não com tal definição, é forçoso reconhecer que o fim da confrontação ideológica da Guerra Fria gerou, pelo menos no nível da percepção, a redução das formas possíveis para a ordem política e econômica (ou seja, para o princípio que determina as relações de poder e de criação e distribuição da riqueza). No nível internacional, ademais, o sistema deixa de ser bipolar para se tornar unipolar ou, ao menos potencialmente, multipolar, a depender do ângulo e dos critérios utilizados.

Parece válido adotar, assim, a premissa de que o fim da Guerra Fria representa o começo de uma nova ordem internacional, ou seja, de uma mudança no princípio que organiza as relações entre as unidades relevantes (nesse caso, os estados) nesse campo do conhecimento.

A novidade dessa nova ordem, porém, não é a criação de um novo princípio, mas a expansão de uma ordem que já existia. No campo econômico, os princípios modernos da economia de mercado existem pelo menos desde o Século XIX. Na esfera internacional, as regras para o funcionamento da economia de mercado foram definidas no fim da Segunda Guerra Mundial.

A ordem inaugurada em 1989 é, nesse sentido, resultado da ampliação da ordem que vigorava, com importantes ajustes ao longo do caminho, para o lado ocidental desde a década de 1940, o que não quer dizer, evidentemente, que tal expansão não tenha produzido mudanças qualitativas importantes naquela ordem. Ou, em outras palavras, que a ampliação das coisas a serem ordenadas não acarrete mudanças no princípio que as ordena.

De certa forma, os efeitos dessa expansão da ordem liberal a partir de 1989 sobre seus próprios princípios é outra das perplexidades que motivaram o presente trabalho.

Como dissemos acima, a ordem que nos interessa é a ordem internacional, ou seja, aquela que explica as relações entre os estados. No nível dos fenômenos, porém, parece óbvio que tais relações são complexas, multifacetadas e multidimensionais, ou seja, não são perfeitamente observáveis. Não é novidade, ademais, que ao pesquisador com aspirações de validade científica, é forçoso operar simplificações, ou seleções dos fenômenos a serem observados, a fim de encontrar as regularidades que lhe permitam formular explicações – como, por exemplo, apontar relações causais – para aqueles fenômenos.

Partindo da premissa de que a ordem internacional do pós-Guerra Fria foi, em grande medida, a expansão – ao menos potencial – da ordem liberal que vigorava para o

Ocidente a partir dos anos 1940, a primeira etapa da simplificação da realidade operacionalizada no presente trabalho é a redução das relações internacionais a um grupo de países cujo poder e/ou peso econômico seja grande ou suficiente para determinar ou ao menos influenciar os princípios constitutivos da ordem internacional. Estão embutidas nessa operação, evidentemente, duas premissas: (i) a de que o estado-nação segue sendo o ator mais relevante para o estudo das relações internacionais; (ii) a de que poder ou peso econômico são fatores centrais na determinação da ordem econômica.

A primeira etapa daquela simplificação exigiria definição mais precisa dos termos “peso econômico”, “poder” e “influência sobre os princípios constitutivos da ordem internacional”, de formas de medi-los e, assim, fazer a seleção relevante ao presente trabalho. Desnecessário dizer que tais definições dificilmente seriam isentas de controvérsia. Não é novidade que ao pesquisador em ciências sociais a precisão matemática dificilmente poder ser mais do que um guia, ou uma inspiração. Além disso, mesmo as relações entre esse grupo seletivo de países não seria perfeitamente observável, o que exige nova simplificação.

A segunda etapa de nossa seleção, assim, é filtrar nas relações entre esses estados mais poderosos apenas aquelas relações que tenham o propósito específico de determinar ou influenciar a ordem econômica internacional e que ocorram em um ambiente de mínima institucionalização, ou seja, que obedeçam a certas regras mínimas de interação pactuadas por esses estados e que tendam a certa repetição.

Dois possíveis críticas ao procedimento acima vêm imediatamente a nossa atenção.

A primeira é a de que o caminho traçado acima parece talhado sob medida para desembocar no minilateralismo do G7/8 e, mais recentemente, do G20. Temos que admitir que tal crítica é procedente, o que, porém, não invalida o procedimento. Embora a seleção da evolução do G7 ao G20 como o fenômeno a ser observado tenha sido inicialmente intuitiva, uma de nossas principais preocupações foi determinar se tal fenômeno pode ser considerado um indicador válido do objeto do presente trabalho, ou seja, da ordem econômica internacional. O procedimento de “desconstrução” acima, baseado nas premissas já apontadas, parece indicar que sim.

Além disso, é preciso ver que o G7 surgiu exatamente após o colapso do sistema monetário internacional de paridades fixas acordado em Bretton Woods, justamente com a intenção de evitar que aquele fato resultasse em desordem que pudesse ameaçar a

ordem liberal construída nos anos 1940. Dito de outra forma, o G7 nasceu exatamente com a incumbência de preservar a ordem econômica internacional, o que sem dúvida reforça sua candidatura a indicador válido para o estudo desta última.

A segunda crítica que se pode fazer à seleção desse minilateralismo como indicador da ordem é a de que tal decisão deixa do lado de fora diversos elementos relevantes, igualmente fundamentais para o estudo do objeto do presente trabalho. Segundo tal crítica, a ordem é, em grande medida, resultado ou de decisões unilaterais de um hegemom, ou de articulações entre estados que ocorrem nos bastidores e não em foros institucionalizados, ou ainda que a ordem, e sobretudo a ordem econômica, depende mais da ação de outros atores não-estatais.

Em reação antecipada a tal crítica, podemos dizer, em primeiro lugar, que, embora concordemos que muitos dos atos e fatos que determinam a ordem internacional ocorram fora de foros institucionalizados e que concordemos ainda com a afirmação de que instituições como o G7, que não possuem nem secretariado permanente, tendam a emitir documentos frequentemente insossos, cheios de obviedades e aparentemente pouco efetivos, tais foros não podem se dar ao luxo de ignorar os problemas mais prementes da agenda internacional.

Por funcionar como uma espécie de comitê executivo da ordem econômica internacional, o G7/8, e agora o G20, deve necessariamente se pronunciar sobre as questões mais momentosas da agenda internacional. Tais pronunciamentos freqüentemente não veiculam soluções efetivas para aquelas questões. Freqüentemente ocorrem apesar de grandes diferenças entre os membros do grupo sobre a melhor forma de enfrentar aquele problema, ou apesar de ações unilaterais tomadas por algum ou alguns membros do Grupo que, não raramente, serão muito mais importantes para o encaminhamento do tema do que a ação do Grupo em si.

Partimos da premissa que os comunicados do G7/8 e do G20 refletem, de alguma forma, tais controvérsias ou tal jogo de bastidores e que, assim, são sínteses significativas da direção que o Grupo, consensualmente ou não, tende a seguir. Cumpre observar que o G7/8 e o G20 são basicamente os seus comunicados, já que desprovidos de qualquer outro aparato organizacional.

No que toca à importância dos outros atores não-estatais, é nosso entendimento que um dos elementos centrais de uma economia de mercado são as instituições ou o ambiente em que ocorrem as transações, as trocas, em que, enfim, os agentes econômicos interagem e os preços são descobertos ou formados. Bastasse o ânimo de

barganhar, e qualquer feira ou mercado, comuns desde a Antiguidade, tenderiam a evoluir para economias de mercado vibrantes, o que sabemos que não é o caso. Determinante para o sucesso de uma economia de mercado é a qualidade de suas instituições, as quais devem criar um ambiente de confiança entre os agentes econômicos.

Em economia política, muitas dessas instituições são consideradas bens públicos, já que sua provisão depende de um grau de coordenação dificilmente alcançável fora do âmbito do estado (OLSON, 1974).

No ambiente internacional, por sua vez, embora seja forçoso reconhecer que a formação de uma economia “global” ocorreu e ocorre, em grande medida, em lacunas ou falhas de coordenação entre os estados, é inegável, do mesmo modo, que os fluxos de bens, direitos, serviços e finanças dependem de acordos ou regras pactuados entre os estados ou ao menos autorizadas por esses. Dependem, por exemplo, da existência de um sistema monetário internacional cuja operação é incumbência de governos. Em outras palavras, enfim, embora as ações de atores não-estatais seja de suma relevância para a aferição da ordem econômica internacional, o espaço ou ambiente institucional em que se dão aquelas ações depende, em grande medida, dos estados, e sobretudo dos estados mais poderosos, o que reafirma a centralidade do G7/8 e G20 como indicador do objeto do presente trabalho.

Cumprido destrinchar, finalmente, o termo “econômica”, que qualifica a ordem internacional que interessa ao presente trabalho. No mundo dos fenômenos, a seleção que esse termo operacionaliza é que apenas as relações que implicam fluxos de valores econômicos entre os países interessam ao presente trabalho. Ou seja, apenas relações comerciais (fluxos de bens, direitos e serviços), produtivas (fluxos de investimento) ou financeiras (fluxos financeiros) interessam ao presente trabalho.

A importância de tal dimensão das relações internacionais nos parece auto evidente, dada a fungibilidade de riqueza em poder militar, e dados os efeitos da dissuasão nuclear entre as potências, que desloca significativamente o jogo de poder entre os países para a esfera econômica.

Até aqui, fomos capazes de jogar alguma luz no que é o presente trabalho: um estudo da ordem econômica internacional pós-Guerra Fria. Oferecemos, inicialmente, uma definição mínima do conceito de ordem.

Fomos capazes de qualificar, ainda, a ordem econômica pós-Guerra Fria como resultado da expansão da ordem liberal ocidental pactuada originalmente nos anos 1940.

É possível, com dissemos, que tal expansão signifique per se uma transformação dos princípios daquela ordem.

Pudemos também assinalar como pretendemos observar o objeto do presente trabalho: por meio da análise da evolução do G7 ao G20, a partir de 1989.

Uma boa introdução, porém, requer a explicitação clara das respostas dadas a três indagações prévias a empreendimento desta natureza: o que, por que e como. Se as linhas acima ajudam a responder a primeira pergunta, nos falta ainda responder por que a tese que segue a essa introdução é importante e, ainda, como pretendemos desenvolvê-la. Dito de outra forma, requer explicitação clara de (i) quais são os objetivos do presente trabalho ao estudar o objeto acima e (ii) como pretendemos alcançá-los.

Como já assinalamos, as perplexidades mais gerais que motivaram o presente trabalho dizem respeito (i) ao próprio uso do termo “ordem” para a esfera internacional e (ii) a tese sobre a configuração de uma nova ordem no período pós-Guerra Fria.

O objetivo primário, no entanto, do presente trabalho é explorar a possibilidade de que a afirmação do G20 como principal foro de coordenação econômica mundial, em substituição ao G8, a partir da Cúpula de Pittsburgh, em 2009, representa o início de uma nova ordem econômica mundial, hipótese bastante explorada pela imprensa e publicações especializadas desde 2009¹.

Três qualificações para tal objetivo passam a ser imediatamente necessárias.

A primeira é a de que se trata de uma realidade ainda em evolução. Mudanças de ordem, mesmo quando motivadas por eventos bem situados no tempo, como guerras e crises, levam algum tempo para se consolidar. Dessa forma, o presente trabalho não pode aspirar a responder de forma cabal àquela hipótese, mas tão somente buscar e organizar as informações para facilitar essa resposta no futuro.

A segunda qualificação é a de que, a fim de apurar se a afirmação do G20 representa o início de uma nova ordem, três operações prévias passam a ser imediatamente necessárias: (i) definir com maior precisão o conceito de ordem internacional; (ii) definir o que era, o que caracterizava a ordem internacional “anterior” à elevação do G20 ao status de principal foro de coordenação econômica mundial; e (iii)

¹ Ver, por exemplo: <http://www.telegraph.co.uk/comment/columnists/simonheffer/5101334/G20-A-new-world-order-is-simply-fantasy.html> (acesso em 15/10/2011)
<http://www.thenewamerican.com/economy/commentary-mainmenu-43/1969-g20-advances-new-world-order-media-admit> (acesso em 15/10/2011)
http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=axEnb_LXw5yc (acesso em 15/10/2011)
<http://ftalphaville.ft.com/blog/2009/04/03/54431/g20-hails-new-world-order/> (acesso em 15/10/2011)
Entre publicações especializadas, ver COOPER e BRAFORD JR (2010), HEINBECKER (2011), SUBACCHI e PICKFORD (2011) e WOODS (2010).

definir se as mudanças operadas pela afirmação do G20 representam uma mudança de ordem.

Como veremos mais abaixo, as etapas acima organizam os capítulos do presente trabalho.

A terceira qualificação diz respeito à metodologia aqui adotada.

No espectro das metodologias aceitáveis para trabalhos na área de ciências sociais, a presente tese tende a se encaixar, não de forma totalmente perfeita, no estudo de caso. O “caso” em questão é a evolução do minilateralismo, ou da coordenação institucionalizada entre um grupo de países com poder para determinar ou influenciar a ordem econômica internacional, ou seja, as instituições e regras pertinentes à movimentação de bens, serviços, direitos, investimentos e recursos financeiros entre países.

Em uma tipologia mais rígida de estudos de caso, como a do estudo seminal de LIJPHART (1971), o presente trabalho tenderia a ser enquadrado em posição intermediária entre estudo de caso do tipo “interpretativo” e do tipo “gerador de hipóteses”. No primeiro tipo, porque o interesse no “caso” objeto do presente estudo não tem como aspiração a formulação de uma teoria geral, nem a confirmação ou negação de teorias que, em princípio, seriam aplicáveis ao nosso caso como, por exemplo as da estabilidade hegemônica (KINDLEBERGER, 1986, entre diversas outras versões) ou dos sistemas-mundo (WALLERSTEIN, 2004).

No segundo tipo, por sua vez, porque, embora o presente trabalho não parta de hipóteses precisas extraídas da literatura, o desenvolvimento da teoria, sobretudo nos capítulos 2 e 3, nos permite gerar hipóteses mais plausíveis e específicas mas não necessariamente gerais e ancoradas apenas em elementos empíricos².

Outro enquadramento possível seria definir o estudo de caso aqui desenvolvido como exploratório, já que o confronto com o material empírico precede a elaboração de perguntas e hipóteses com adequado nível de especificidade, a fim, de presumivelmente, “descobrir a teoria” (YIN, 2002, pg. 6, tradução livre).

Um entendimento que nos parece mais adequado é não o enquadramento do estudo de caso em um “tipo” exploratório, mas sim a condução de um estudo de caso sob uma estratégia exploratória. A diferença, aqui, diz respeito ao vínculo entre teoria e evidência que o presente trabalho busca estabelecer. Ao partir de perguntas ou diretrizes

² Os critérios para a formulação de hipóteses são de JOHNSON et al (2007).

menos esquemáticas ou pouco “modeláveis”, seja pelo emprego de métodos quantitativos ou de enquadramento mais rígido em técnicas de pesquisa qualitativa mais consagradas no campo das ciências sociais, o presente trabalho adota a estratégia de proceder a um mútuo ajustamento entre teoria e evidência.

Dito de outra forma, o presente trabalho pretende explicitar o processo de extração de seus conceitos, por exemplo, o de ordem internacional, da teoria das relações internacionais. Pretendemos fazer isso porque temos plena consciência de que há múltiplas possibilidades para tal conceito, e que a seleção prévia de apenas uma possibilidade – que permitiria um desenho de pesquisa mais próximo de um “modelo” – nos obrigaria, de antemão, a um recorte mais claro na coleta dos dados que não nos interessa.

Dessa forma, ao tornar explícito o processo de depuração conceitual, deixamos mais possibilidades abertas, a serem “ajustadas” ou, de certa forma, “alinhadas” no confronto com um conjunto mais amplo de evidência³.

Cumpramos observar ainda que o “caso” aqui selecionado – o minilateralismo do G7 ao G20 – pode ser certamente replicado para o estudo de outras épocas – como por exemplo a seleção do Concerto Europeu para o entendimento da ordem internacional do Século XIX⁴. Ao aceitarmos a premissa da importância central do estado-nação e da articulação entre estados-nações poderosos como central para a ordem internacional de determinado período, o caso em questão passa a ser do tipo “crucial” ou “essencial”, já que não há “alternativas” ao G7/8 e ao G20 no período analisado no presente trabalho (GERRING, 2001).

No esforço de desenho de pesquisa para nosso estudo de caso, podemos explicitar os seguintes elementos (conforme critérios de YIN, 1994 e GERRING, 2001):

³ A estratégia que nos inspira é aquela descrita por GERRING (2001): “Opposed to this vision is an exploratory model of research, according to which theory and evidence are closely intertwined. Hypothesis may be suggested by prior theories, intuitions, or the evidence itself, and should be adjusted to reflect the evidence at-hand. Moreover, the evidence itself (i.e. the scope of the research) may be redefined as the project evolves. An exploratory strategy of research is perhaps best understood as a process of mutual adjustment such that – by the end of the process – concepts, theories and evidence are properly aligned” (pp. 231)

⁴ O estudo de caso torna a comparação “endógena”, já que comparar é uma das operações básicas na produção de conhecimento (LIJPHART, 1971). No nosso caso, tornaremos tais comparações com outros períodos explícita em relação a alguns pontos, como veremos adiante.

- (i) pergunta de pesquisa – a auto-afirmação do G20 como principal foro de coordenação econômica internacional em 2009 significa uma mudança na ordem econômica internacional?
- (ii) proposta – confronto da agenda do G7/8 de 1989 a 2011 e do G20 de 1999 a 2008 (no nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais) e de 2008 a 2011 (no nível de chefes de estado) com a atuação das organizações internacionais e/ou ações individuais de estados relevantes para o cumprimento daquela agenda;
- (iii) unidade de análise – G7/8 e G20, grupo de países que se incumbem da “gestão” da ordem internacional;
- (iv) lógica para ligar teoria e evidência – formulação de tipos conceituais para buscar padrões na evidência coletada
- (v) critério para interpretar dados – avaliações próprias baseadas em documentos de organizações internacionais e fontes secundárias/ contraste entre a agenda do G7/8 e G20 com a atuação de organizações internacionais e ações de países individuais que tenham sido relevantes para o cumprimento daquela agenda.

Nesse ponto, cumpre fazer uma observação importante acerca do presente trabalho. Embora evidentemente tenhamos nos esforçado para obedecer regras básicas de pesquisa em ciências sociais, o presente trabalho não se encaixa na tendência, muito em voga, de “elaboração de modelos” ou de uso de técnicas de quantificação para avançar o conhecimento na disciplina.

Partimos da crença de que as relações internacionais é um campo interdisciplinar, cujo ecletismo é um dos maiores ativos na produção de conhecimento novo. Nossa posição é a de que a possibilidade de unir conhecimentos de diferentes áreas, como ciência política, história e economia segue sendo promissora e capaz de produzir ciência. O caráter eclético da disciplina, em nossa avaliação, não se coaduna bem com metodologias muito rígidas, - o chamado “metodismo” que frequentemente sacrifica o conteúdo no altar da forma. Isso não quer dizer, obviamente, que o trabalho não deva observar escolhas metodológicas mínimas, e o objetivo desta Introdução é explicitar as escolhas feitas para a elaboração deste trabalho.

Temos plena consciência de que, ao sermos mais flexíveis e abertos no desenho e no uso dos conceitos, bem como na escolha de um objeto que a muitos certamente parecerá amplo demais, em um período longo, abrimos muitos flancos por meio dos quais o presente trabalho poderá ser criticado. Estamos, porém, dispostos a assumir tais

riscos. Uma inspiração, em dúvida, é a Escola dos Anais francesa, cujos autores frequentemente identificam padrões ao analisarmos períodos mais longos, aumentando a exposição conscientemente a variáveis “fora de controle”.

Ao estabelecermos o G7/8 e o G20 como unidades de análise, situamos nosso estudo no campo sistêmico, o que parece apropriado já que nosso objeto é a ordem econômica internacional do pós-Guerra Fria.

No campo teórico, fizemos a opção de buscar ancorar o trabalho em um conceito de ordem extraído da evolução da teoria das relações internacionais para um tema – a ordem econômica internacional – que frequentemente é analisado sob o prisma da economia política internacional (para muitos, um campo autônomo) e da economia (em análises, por exemplo, da evolução do sistema monetário internacional).

Ante todo o exposto, o presente trabalho obedecerá à seguinte organização.

No Capítulo 1, a seguir, trataremos do conceito de globalização econômica.

Como assinalamos acima, a ordem econômica do pós-Guerra foi, em grande medida a expansão da ordem liberal ocidental. Entre os anos 1940 e 1989, o fenômeno mais relevante nessa ordem liberal é o aumento substantivo da interdependência entre os países e a emergência da chamada globalização, que aqui analisaremos apenas em sua faceta econômica.

Inspirados pela classificação de HELD et al (1999), vamos tratar das dimensões comercial, de investimentos e financeira da globalização econômica. Como veremos adiante, buscaremos iluminar a globalização como um processo de dispersão e distribuição do poder no sistema internacional, e nas relações entre governos e mercados.

O principal objetivo dessa etapa é estabelecer as condições subjacentes à ordem liberal, cuja expansão foi talvez o principal desafio do G7 no imediato pós-Guerra Fria.

Os Capítulos 2 e 3 são o marco teórico do presente trabalho.

No Capítulo 2, partiremos das grandes matrizes do pensamento político para mostrar a evolução do conceito de ordem na teoria das relações internacionais. Passaremos mais rapidamente por realistas e neoliberais, para fazer análise mais detida de certos autores da chamada Escola Inglesa, cujas preocupações normativas tornaram central o conceito de ordem.

Ao tratarmos da revisão sofrida pela teoria após o fim da Guerra Fria, daremos especial ênfase à reinterpretação dos conceitos básicos da Escola Inglesa à luz do construtivismo de Alexander Wendt.

Ao final, esperamos poder oferecer um conceito de ordem em várias camadas, como base na própria evolução da teoria.

No Capítulo 3, trataremos mais particularmente da ordem econômica internacional do pós-Guerra Fria como uma ordem apenas gradualmente pactuada, já que a transição para o “pós” foi, como a guerra, fria.

Assim como no Capítulo 1, que tratou da globalização como uma realidade anterior que é “acelerada” e expandida depois de 1989, buscaremos, agora no campo teórico, as raízes intelectuais, ou as idéias que informam a ordem econômica do pós-Guerra Fria.

Ao final do capítulo, trataremos do conceito de governança econômica, como possível articulador da dispersão de poder, ou seja, de uma nova relação entre governos e mercados, própria do pós-Guerra Fria.

Os Capítulos 4, 5 e 6 se concentram no nosso “indicador” – a evolução do minilateralismo do G7 ao G20 – e seguem ordem cronológica.

O Capítulo 4 analisa o G7/8 entre o fim da Guerra Fria, em 1989, e a crise econômica na Ásia, em 1997. Esta última, como veremos adiante, representa um ponto de inflexão no período analisado.

Nesse primeiro período, veremos como a atuação do G7 buscou gerir não apenas a expansão, mas o aprofundamento da ordem liberal sem, no entanto, adaptar as instituições internacionais à nova realidade. Nesse sentido, o Grupo agiu apenas reativamente, e ainda assim de forma tímida, diante das inúmeras crises econômicas que eclodiram em PEDs, a começar pela do México, em 1994.

O turbulento período que vai de 1997 a 2001, inaugurado pela crise da Ásia é, como dissemos acima, um divisor de águas no período observado.

O Capítulo 5 busca avaliar, dessa forma, o ímpeto reformista que emergiu da série de eventos inaugurada em 1997, mas que foi interrompido em 2001, quando a agenda da segurança passa a dominar quase que completamente o trabalho do G8.

Uma das novidades do período é a criação, em 1999, de um foro de coordenação entre economias sistemicamente importantes no nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais. O G20 servia, então, como uma espécie de plataforma de expansão da ordem elaborada pelo G8.

O período e o capítulo terminam com uma nova crise econômica, dessa vez de proporções realmente globais, em 2007/8, da qual a economia mundial ainda não está totalmente recuperada enquanto estas páginas são escritas.

Depois de iluminar a estrada que nos levou à afirmação do G20, em 2009, como principal foro de coordenação econômica global, o Capítulo 6 trata das reformas realizadas pelo Grupo em sua etapa inicial, em que teria deixado de ser apenas um comitê anti-crise para potencialmente o articulador de reformas de mais fôlego na ordem econômica internacional.

O sucesso de tais reformas parece central à consolidação do G20 e à potencial transformação da ordem econômica internacional.

Ao final, buscaremos extrair nossas conclusões.

CAPÍTULO 1 – GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA

1.1. Introdução ao Capítulo 1

O objetivo deste capítulo é discutir o que caracteriza a globalização econômica, sobretudo nos últimos vinte anos, após o fim da Guerra Fria. Comparações com outros períodos históricos serão feitas, mas apenas para realçar as particularidades da atual realidade econômica internacional, já que o objetivo não é estabelecer uma medida comparativa de integração em momentos históricos distintos. Ao expor o processo de integração econômica em curso, buscaremos extrair os principais desafios que tal processo coloca para a sua gestão política, seja por meio de canais institucionalizados de cooperação internacional ou da atuação das organizações internacionais.

A fim de mapear o atual processo de globalização, nos apoiamos largamente em critérios desenvolvidos por HELD et al (1999), como intensidade, extensão ou cobertura geográfica e velocidade do processo. Tais critérios foram aplicados às três subdimensões do processo de globalização econômica: comércio, investimentos e finanças. Para cada uma dessas subdimensões, buscamos determinar (i) se o processo de integração tornou-se mais intenso, ou seja, se a interação entre os países passou a ter maior peso para a economia doméstica, de uma forma agregada, ou seja, para o conjunto dos países; (ii) qual a extensão ou cobertura geográfica do atual processo de integração, o que, em larga medida, significa determinar o grau, e registrar a participação crescente do mundo em desenvolvimento nesse processo; e (iii) em que medida tal processo é mais veloz, ou mais demandante do ponto de vista de sua gestão, já que exige maior agilidade do processo de decisão política.

Inicialmente, trataremos do processo de globalização econômica de uma forma geral, buscando tanto traçar suas raízes históricas quanto lhe delimitar conceitualmente. Em seguida, trataremos das três já mencionadas subdimensões da integração econômica: comércio, investimentos e finanças.

1.2. Origens e dimensões da globalização econômica

Como observam os Professores Paul Hirst e Grahame Thompson, a globalização é a última grande narrativa das ciências sociais, que há pelo menos vinte anos buscavam um novo paradigma⁵ (HIRST et al, 1999). Cumpre observar, porém, que, como todo termo “da moda”, empregado largamente no discurso político com múltiplos sentidos, é perigoso utilizar a palavra sem antes proceder a trabalho analítico que lhe defina, com algum grau de precisão, as fronteiras semânticas. Do contrário, corre-se o risco de criar uma referência vaga, pouco útil ao entendimento dos fenômenos dos quais se busca origens e causas.

Uma boa parte da literatura sobre a globalização, bastante extensa, sobretudo na década de 1990, constitui coleções de evidências, muitas vezes desprovidas de contexto. O acúmulo de dados sobre o aumento do volume dos fluxos de comércio, financeiros e de investimento são frequentemente a base sobre a qual são construídas alegações do caráter *sui generis* de período supostamente inaugurado no último quarto do Século XX, e intensificado com o fim da Guerra Fria, nos anos 1990. As mudanças tecnológicas e inovações técnicas desse período são também referências constantes de muitos autores, como uma das forças determinantes das transformações econômicas, sociais e políticas sintetizadas pelo termo “globalização”. Ao se tratar da globalização apenas nessas bases, corre-se o risco de se criar uma multiplicidade de co-referências, sem necessariamente iluminar as cadeias causais do processo, ou em outras palavras, sem identificar os acontecimentos cruciais que determinam a nova realidade “globalizada”.

É importante, do mesmo modo, não cair em armadilha inversa. Como no Fausto de Goethe, a teoria é cinzenta, mas é verde a árvore da vida. Não se pode ter a pretensão de desenhar cadeias causais precisas e lineares capazes de esgotar uma realidade complexa e multifacetada. O caminho do meio aqui é um compromisso entre o rigor e a elegância da explicação, com a sua utilidade para a real compreensão dos desafios que a dita “globalização” impõe à política, nacional e internacional, já finda a primeira década do Século XXI.

A fim de realizar tal compromisso, a presente seção buscará, em primeiro lugar, traçar brevemente as origens do atual processo de globalização, apenas para situá-lo

⁵ Emprega-se o termo paradigma no sentido de conceito cuja abrangência alcança praticamente todos os problemas e soluções oferecidos por uma determinada ciência, ou campo de conhecimento humano, nos moldes estabelecidos na célebre formulação de Thomas Kuhn (KUHN, 2005)

historicamente, para posteriormente apresentar um modelo analítico que defina, com razoável precisão, o significado do termo e suas implicações para a atividade política. Ao final da seção, buscaremos contextualizar o debate – inerentemente interdisciplinar – no campo das relações internacionais.

Cumprе ressaltar, desde o início, que o que interessa ao presente trabalho é apenas a faceta econômica do processo de globalização, de forma que a análise a seguir está concentrada nesse aspecto.

Em sua abrangente análise da evolução do capitalismo no Século XX, FRIEDEN (2006) assinala como a internacionalização dos negócios, o crescimento vertiginoso do comércio, dos fluxos de investimento e a construção de uma ordem monetária internacional, baseada no padrão ouro, entre outros fatos, formaram os alicerces de um mundo eminentemente globalizado, cujos níveis de integração são vistos por alguns autores como superiores aos atingidos na virada do Século XXI (HIRST et al, 1999).

Esse mundo, no entanto, a despeito da aparente irreversibilidade dos níveis de integração econômica, colapsou em 1914, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. No período entre-guerras, a globalização que, apesar de algumas contramarchas, havia se expandido desde pelo menos 1870, foi francamente revertida, e estratégias econômicas autárquicas foram adotadas por praticamente todos os países que haviam previamente forjado a integração econômica internacional. “*Globalization was a choice, not a fact*”⁶ (FRIEDEN, 2006, pág. xvi).

Como veremos adiante, o crescente processo de integração econômica no último quarto do Século XX e início do Século XXI também depende, em boa medida, de uma estrutura política que lhe suporte – embora a medida e desenho de tal estrutura seja objeto de enorme controvérsia teórica e política, como veremos mais abaixo. Como na época do padrão ouro, a integração econômica internacional ainda é produto de escolhas políticas. Essas, porém, não são suficientes para o entendimento do processo, complexo e não-linear, que levou a níveis crescentes de integração ao longo do final do Século XX.

Historicamente, a globalização desse período é o resultado da conjunção de vários fatores, com destaque para três em especial: inovações técnicas e tecnológicas, a

⁶ “A globalização era uma escolha, não um fato”.

adoção de políticas econômicas liberais, e a formação de interesses poderosos a favor de maior nível de integração internacional. Tratemos brevemente de cada um deles.

Em relação às primeiras, o que chama a atenção é o impacto de inovações nos custos de transporte e comunicação. Ao longo do Século XX, o custo do transporte intercontinental de uma tonelada de carga caiu em média 75%, com efeitos óbvios sobre os volumes de comércio internacional. Novas tecnologias, como transporte aéreo e refrigeração, permitiram o transporte de produtos que antes não eram objetos relevantes do comércio internacional. O custo da passagem aérea caiu 90% entre 1930 e 2000, transformando o que antes era luxo de muito poucos em algo acessível a grandes extratos da população. A invenção do “transistor”, nos anos 1950, e do “*microchip*”, no final dos anos 1960, e a difusão da Internet, já na década de 1990, resultaram em avanços revolucionários na chamada tecnologia da informação. Um computador pessoal no final do Século XX era mais potente do que qualquer coisa disponível para governos ou grandes empresas nos anos 1970 (FRIEDEN, 2006; HELD et al, 1999; HIRST, 1999, STRANGE, 1998).

O impacto da aceleração dessas verdadeiras “destruições criativas” - no sentido schumpeteriano – é brutal e difícil de mensurar em termos precisos. No caso da tecnologia da informação, por exemplo, cria-se a possibilidade de comércio de uma nova gama de produtos – como, por exemplo, bens “intangíveis” como softwares –, e serviços que ou não existiam, ou não eram comercializáveis há poucas décadas. Além disso, a maior interconectividade proporcionada pelas novas tecnologias, e o aumento da velocidade no processo de inovações, exige gastos com pesquisa e desenvolvimento que só são viáveis em um mercado expandido, o que acarreta pressão pela abertura de novos mercados, e conformação de um espaço econômico verdadeiramente global.

Um campo particularmente transformado pelas inovações na tecnologia da informação foi o das finanças. Com as novas tecnologias, agentes econômicos se tornaram capazes de movimentar somas vultosas em velocidade inédita entre diferentes países. A integração dos mercados financeiros, e seus sistemas de compensação, de países em diferentes fusos horários passaram a conformar um mercado financeiro de escala mundial, funcionando praticamente 24 horas por dia. A inovação, além disso, não se resumiu à infra-estrutura tecnológica que proporciona as transações financeiras (STRANGE, 1998). Novos produtos financeiros e novos processos de negociação constituem hoje um dos maiores, senão o maior, desafios na governança da globalização, como veremos de forma mais aprofundada mais adiante.

Cumpra observar que, em termos de impacto nas práticas sociais, é ainda objeto de controvérsia se as inovações mencionadas acima são comparáveis ao telégrafo e o motor a vapor, no processo de globalização da segunda metade do Século XIX e início do Século XX. O telégrafo passou a permitir comunicação quase instantânea entre diferentes continentes. O motor a vapor reduziu dramaticamente o tempo de transporte entre, por exemplo, a Europa e a América do Norte, de meses para poucas semanas. Ambos foram indubitavelmente revolucionários, reduzindo dramaticamente o relativo isolamento de comunidades geograficamente distantes. Talvez seja possível argumentar que seu impacto tenha sido ainda maior do que o da introdução da Internet, por exemplo, ainda que seja difícil sustentar tal alegação em bases quantitativas.

O que merece destaque, porém, é que, do ponto de vista dos agentes econômicos, o que importa é o impacto sobre os custos de transação e, aqui, é difícil não reconhecer que os avanços tecnológicos da segunda metade do Século XX acarretaram redução de custos de transporte e comunicação – proporcionando, portanto, a difusão e a utilização em larga escala dessas novas tecnologias – aí sim, em escala verdadeiramente inédita.

No que toca ao que pode se chamado de segundo grupo de causas da chamada globalização, há certo consenso acerca dos impactos da emergência de idéias liberais nos anos 1980, frequentemente associadas aos governos Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA e Margaret Thatcher (1979-1990) no Reino Unido. Voltadas em grande medida para o combate da inflação galopante dos anos 1970, as políticas adotadas por Reagan e Thatcher na verdade envolviam – em graus distintos nos dois países - mudanças estruturais na relação entre Estado e mercado, com intensa desregulamentação das atividades econômicas - a bem da verdade, a desregulamentação da vários setores da economia dos EUA foram iniciadas ainda no Governo Carter (1977-1981) (FRIEDEN, 2006) -, flexibilização do mercado de trabalho, privatizações, entre outras medidas que buscavam limitar a intervenção pública na atividade econômica⁷.

No plano das idéias, correspondia à emergência, na academia, dos chamados monetaristas, entre os quais o mais famoso era o Professor Milton Friedman, da

⁷ Nas palavras da própria ex-Primeira-Ministra britânica sobre o ex-Presidente dos EUA, logo nos primeiros encontros, quando a primeira ainda era líder da oposição Conservadora e o segundo Governador da Califórnia, ficou claro tratar-se de alguém que “instintivamente sentia e pensava como eu, não apenas sobre políticas, mas sobre filosofia de governo e sobre uma visão da natureza humana - os grandes ideais e valores, enfim, por trás, ou que deveriam estar por trás, das ambições de qualquer político que deseje liderar seu país” (tradução livre) (THATCHER, 1993)

Universidade de Chicago, que trabalhou como assessor econômico de Reagan. De forma simplificada, pode-se dizer que, segundo o pensamento monetarista, a inflação era basicamente o resultado do aumento artificial da oferta de moeda na economia. A inflação dos anos 1970 seria, assim, em larga medida resultado da manipulação da oferta de moeda pelos governos o que, se no curto prazo poderia reduzir o impacto de choques externos adversos – como, por exemplo, os choques do petróleo de 1973 e 1979 – no longo prazo levaria irremediavelmente a elevação dos preços.

Os monetaristas, no entanto, iam além do receituário de uma política monetária mais restritiva, e advogavam mudanças estruturais na economia, com a limitação da intervenção do governo na economia e a atribuição de papel predominante aos mecanismos de mercado na gestão dos assuntos econômicos. Em suma, e de forma bem simplificada, ao governo caberia apenas a provisão de bens públicos básicos que garantissem o funcionamento da economia de mercado – ressalte-se que a delimitação desses bens públicos é ainda hoje objeto de enorme e infundável controvérsia entre os economistas, como veremos mais adiante.

Não nos alongaremos, no entanto sobre esse tema aqui, já que o papel das idéias, e especificamente o pensamento liberal serão tratados nos próximos capítulos.

Por enquanto, basta reter que esse segundo grupo de causas – a emergência ou a atualização do pensamento econômico liberal nos anos 1980 – está intrinsecamente ligada ao primeiro grupo de causas, na medida em que inovações tecnológicas transformaram profundamente vários setores da economia, como o de telecomunicações, de transportes e financeiro, já mencionados acima, de forma a tornar obsoleto boa parte do quadro regulatório então vigente. Começa a se cristalizar o entendimento de que, mal posicionado para acompanhar ou dimensionar o impacto das transformações técnicas na economia, o governo deveria se limitar ao mínimo de regulação que garantisse a estabilidade e segurança do mercado, e que não coibisse a inventividade dos agentes econômicos.

Na virada dos anos 1980 para os anos 1990, o papel que os governos deveriam assumir ganharia uma prescrição clara e objetiva, e supostamente condensada com base em consenso que abrangeria pelo menos o governo dos EUA e os dirigentes das principais instituições financeiras internacionais sediadas na capital daquele país – daí ser denominado o “Consenso de Washington”, cujo grande sintetizador foi o economista John Williamson (WILLIAMSON, 1989), como veremos mais adiante no presente trabalho.

Finalmente, no que concerne ao terceiro e último grupo de causas, é preciso observar que a mudança conceitual tratada acima não se deu em um vazio material. Como já dito, está relacionada ao primeiro grupo de causas, na medida em que inovações tecnológicas produzem transformações na economia que demandam atualização da estrutura legal e administrativa. Mais do que isso, no entanto, é preciso observar que tais transformações geram novos interesses, cujo poder altera substancialmente o jogo político. Para FRIEDEN (2006), as novas idéias são mais o resultado do que a causa das transformações econômicas do final do Século XX e suas projeções na política: “*economic policy changed because politics changed*”⁸ (FRIEDEN, 2006, pág 401).

E o jogo político mudou devido ao surgimento de interesses a favor de maior integração econômica internacional. Com as novas tecnologias, surgiram novas firmas e indústrias que, como dito mais acima, precisavam de um mercado global para viabilizar seus investimentos em pesquisa em desenvolvimento, como, por exemplo, o ramo de telefonia celular. Tais empresas ganharam escala e musculatura com as mudanças na economia e, conseqüentemente, seu poder de influência no processo político também aumentou.

Como mostra FRIEDEN (2006), em 1979, dezoito entre as vinte e cinco maiores empresas norte-americanas atuavam nos setores de petróleo e manufaturados e apenas três no de alta tecnologia. Vinte anos depois, em 1999, a situação se inverteu: treze entre as vinte e cinco maiores empresas atuavam nos segmentos de alta tecnologia e telecomunicações, e apenas duas nos setores de petróleo e manufaturados, sendo que a maior empresa em 1999, a Microsoft, era maior, em termos reais, do que todas as vinte e cinco maiores empresas de 1979 juntas haviam sido duas décadas antes.

É evidente que o triunfo de políticas mais liberais em países democráticos como os EUA e o Reino Unido não foram apenas os resultados de interesses poderosos mudando a relação de forças no jogo político em favor de políticas de abertura e liberalização. Houve apoio popular genuíno às políticas anti-inflacionárias, já que a inflação corroía o padrão de vida da classe média nesses países, e os Governos Reagan e Thatcher gozaram de relativo apoio popular às reformas que promoveram.

Mas certamente os grandes novos atores aqui são as chamadas empresas transnacionais (ETNs), cujos anseios por maior liberalização econômica desempenhou

⁸ “A política econômica mudou porque o jogo político mudou”.

papel fundamental na formação de posições mais ofensivas em termos de abertura comercial por parte de governos envolvidos em intermináveis negociações comerciais, seja no plano bilateral, regional ou multilateral. Novamente, é preciso observar que esse fato está relacionado ao primeiro grupo de causas, já que inovações técnicas e seus impactos nos custos de transporte e comunicação permitiram a transnacionalização da produção, tornando viável à mesma empresa fabricar um produto em diferentes países - produzindo os componentes mais simples em países de nível salarial mais baixo, e partes com maior conteúdo tecnológico em países com mão de obra mais qualificada, e portanto salários mais altos. Para que essa estratégia funcionasse, no entanto, faltava reduzir as barreiras comerciais entre os países, o que dependia da chegada ao poder de políticos com plataforma mais liberal.

O objetivo do texto até aqui foi apenas esboçar as origens históricas da chamada globalização, com o único propósito de identificar três grupos de causas interligadas que concorreram para a intensificação do fenômeno no fim do século XX: inovações técnicas e tecnológicas, prevalência de idéias liberais e formação de interesses na liberalização progressiva das barreiras entre os países. Da perspectiva da economia política, como veremos mais adiante, importa reter que se tratou de processo histórico ancorado em - e explicado por - interesses, idéias (liberais) e instituições que as promoviam. Foge aos propósitos do presente trabalho, porém, proceder a uma exploração de maior fôlego das causas da atual globalização.

Realizada essa brevíssima identificação de três grupos de fatores que concorreram para moldar a realidade econômica internacional no último quarto do Século XX, podemos passar a abordagem mais sistemática do significado do termo globalização e dos desafios que impõe à governança.

Como assinala HELD et al (1999) - responsável, muito provavelmente, pelo tratamento mais abrangente e sistemático do tema - há basicamente três escolas de pensadores sobre o fenômeno da globalização: os “hiperglobalistas”, os céticos e os “transformacionistas”.

No que tange ao primeiro grupo, que enfatiza sobretudo a faceta econômica da globalização, a integração da economia mundial é um fenômeno irreversível e pouco dependente das decisões tomadas por governo nacionais. Na realidade, para esses autores, o espaço da política foi substancialmente reduzido no mundo globalizado – os governos seriam os “perdedores” de um processo de progressiva diluição do sistema “westphaliano” de estados (OHMAE, 1995; STRANGE, 1998). A política e o poder

econômico tenderiam a ser gradual, mas incontornavelmente, desnacionalizados. Velhos paradigmas das relações internacionais como as polarizações Norte-Sul tenderiam a se dissolver na realidade mais complexa da transnacionalização das cadeias produtivas.

Nesse mundo “hiperglobalizado”, a disciplina dos mercados constrangeria governos a desmontar a estrutura de transferências e subvenções típicas do “Estado do Bem-Estar Social” (“welfare state”), e tornaria difícil perseguir políticas desenvolvimentistas. Governos com políticas fiscais expansivas – característica comum ao “welfare state” e a Estados desenvolvimentistas – seriam punidos pelos mercados e aliados dos benefícios da globalização.

Cumprе observar que no campo dos “hiperglobalistas” cabem matizes ideológicos quase opostos, como neoliberais – que postulam a redução do Estado à provisão de bens públicos básicos – e neomarxistas – que, grosso modo, equiparam a globalização a uma espécie de último estágio do desenvolvimento do capitalismo, ao qual se deveria resistir. O ponto comum entre eles é enxergar a globalização como um processo que reduz o espaço da política e torna o poder mais difuso, constituindo gradualmente os agentes econômicos e o espaço no qual ocorre a interação entre eles, o mercado, como protagonista do processo.

Já para os “céticos” haveria grande exagero na alegação de que o Estado-nação estaria enfraquecendo diante de uma marcha irreversível para a integração econômica dos países, com crescente homogeneização de regras e identidades. Para eles, a globalização não é mais do que o aumento do nível de internacionalização da economia, ou das interações entre os países, como já teria ocorrido em outros momentos da história. Alguns autores defendem que a globalização da virada do Século XIX para o Século XX envolveu maior nível de integração econômica entre os países, em termos de comércio, de investimento e migrações, do que o processo atual (HIRST et al, 1999).

Os “céticos” criticam os “hiperglobalistas” por subestimarem a persistência do poder dos governos diante da internacionalização das economias nacionais. Segundo alguns dentre eles, os governos seriam, na verdade, os grandes arquitetos da globalização, já que o processo de internacionalização da economia dependeria, em última instância, da estrutura regulatória dos estados nacionais (GILPIN, 2002). As ETNs não seriam agentes quase apátridas, como advogam os “hiperglobalistas” mas, antes, criaturas dos países em que suas sedes se encontra (RUIGROK et al, 1995).

No mundo dos “céticos”, conflitos Norte-Sul não seriam diluídos em uma realidade econômica mais complexa, mas, de forma inversa, seriam intensificados com

o aumento das desigualdades econômicas e sociais e com crescente concentração de poder nos países mais desenvolvidos. Pressões por homogeneização das práticas sociais, em contexto de crescentes disparidades de renda e poder, acirrariam conflitos e alimentariam fundamentalismos religiosos, gerando progressiva fragmentação do mundo em blocos definidos em bases culturais ou mesmo civilizacionais (HUNTINGTON, 2002).

Nessa concepção, a globalização seria como uma invenção, um “slogan” criado pelos países desenvolvidos, sob o qual se ocultariam prescrições econômicas cujo objetivo era ampliar o mercado mundial para suas empresas. Diante dessa pressão de convergência, no entanto, os governos nacionais dos países em desenvolvimento não estariam imobilizados e seriam capazes de resistir e afirmar sua soberania (WEISS, 1998). Nesse contexto “teatral”, as instituições internacionais seriam mero instrumento na tentativa de impor políticas econômicas ortodoxas aos países emergentes – governança econômica global não seria mais do que outro “slogan”.

Finalmente, no que se pode chamar de terceira escola sobre a globalização estariam os chamados “transformacionistas”, certamente o grupo com maior cautela em relação a formular conceitos sobre a globalização. Para esse grupo, a crescente integração entre os países, entre as sociedades tem sido uma força determinante de transformações políticas, econômicas e sociais, com crescente dissolução entre o nacional e o internacional. A direção de tais transformações, entretanto, seria ainda incerta, já que o processo histórico da globalização não seria linear, mas marcado por enormes complexidades e contradições (GIDDENS, 1991; CASTELLS, 1999).

A única coisa que estaria além de dúvida para os transformacionistas é que conceitos centrais da - entre outros campos do saber - ciência política e das relações internacionais, como, por exemplo, o conceito de soberania, estaria em processo de mutação, em um contexto de forças econômicas transnacionais complexas. Nesse contexto, o poder tenderia a ser mais difuso, criando novas hierarquias no sistema internacional, além daquelas estabelecidas somente com bases no poder nacional econômico ou militar. Alguns países e sociedades estariam cada vez mais integradas, ao passo que outras tenderiam a ser progressivamente marginalizadas.

Diversamente dos “hiperglobalistas”, no entanto, os transformacionistas não enxergam o processo de integração como algo incontornável, diante do qual os estados nacionais não teriam como resistir a sua progressiva debilitação. Haveria um espectro de estratégias de ajuste à disposição dos estados nacionais, os quais seriam, portanto,

capazes de reconstruir e reconstituir o poder nacional em novas bases (ROSENAU, 1997). Os “transformacionistas”, assim, reservam para si uma posição de cautela, que percebe as forças de integração, sem extrair como consequência o enfraquecimento do Estado-nação, como os “hiperglobalistas”, mas também sem minimizar as peculiaridades do atual processo histórico, como os “céticos”.

De forma geral, as diferenças entre os três grupos se referem a cinco pontos (HELD et al, 1999):

- conceito;
- causas;
- periodização;
- impactos; e
- trajetórias da globalização.

No que toca ao conceito atribuído ao processo de globalização, cumpre observar que os hiperglobalistas entedem a globalização como uma condição singular, na qual todos os elementos apontam para um rumo histórico definido – um mundo progressivamente integrado, de fronteiras diluídas. Há, em sua definição, um “tipo ideal” (a integração global) e uma teleologia, um destino incontornável, o que torna o conceito problemático diante de, por exemplo, evidências de volta dos temas de segurança - com base nos recursos militares dos estados, e não em um esforço multilateral coordenado - ao centro da agenda internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Evidentemente que hiperglobalistas mais empedernidos tomam tais acontecimentos como meros desvios, sem comprometimento da direção geral das mudanças no longo prazo, mas ainda assim é difícil negar que o conceito se debilita como instrumento de compreensão da realidade. Além disso, não há base lógica ou empírica que sustente o argumento de que a globalização, e não, por exemplo, a industrialização ou a democratização, conduz irreversivelmente a um “estado final” estabelecido de antemão.

Os “céticos” por sua vez parecem tão preocupados em reunir dados quantitativos que provem que a globalização não é mais do que a recorrência de um fenômeno histórico já conhecido, que negligenciam indícios de mudanças qualitativas na forma

pela qual se exerce o poder, bem como na natureza das sociedades. O objetivo de muitos autores, por outro lado, parece ser o de moderar alegações dos hiperglobalistas em relação ao “fim da política” e à incapacidade dos estados de administrar processos econômicos e sociais progressivamente internacionalizados (HIRST et al, 1999). Ao concentrar seus esforços em negar tal versão da globalização, cria-se uma polarização teórica artificial em torno da singularidade ou não de um processo histórico complexo, ao qual são inerentes continuidades e rupturas, bem como mudanças sutis, graduais, por baixo da superfície.

Ao basear sua abordagem em tais mudanças os “transformacionistas” parecem se concentrar no aspecto mais interessante da globalização, que é um crescente descompasso entre o poder político ainda fundamentalmente territorial do Estado-nação e forças econômicas e sociais progressivamente internacionalizadas. Ao evitar determinismos sobre uma irreversível integração, como fazem hiperglobalistas, ou sobre a persistência do poder nacional, como pretendem os “céticos”, incorporando de certo modo a “incerteza” ao seu conceito, os “transformacionistas” se resguardam de equívocos na leitura de um processo complexo, não-linear e multifacetado. Autores como GIDDENS (1991), além disso, situam a globalização em um processo histórico de horizonte mais largo, o da modernidade, força resultante das revoluções do Século XVIII na Europa, rompendo, ou melhor, descontinuando, de forma inédita, um mundo baseado na tradição.

Para os “transformacionistas”, o essencial é entender como conceitos depurados em outras condições históricas, como soberania, poder nacional e autoridade precisam ser alargados e modificados para explicar uma realidade em que as fronteiras entre doméstico e internacional se tornaram menos definidas. Nessa nova realidade, cuja novidade é um nível inédito de interconectividade global, a política internacional é fundamentalmente modificada, não pelo fim do estado (hiperglobalistas), nem pela sua reafirmação (céticos), mas pelas diferentes estratégias de ajuste adotadas pelos diferentes estados a novas estratificações e novas hierarquias, diversas e mais complexas do que o advento de uma “civilização global” (hiperglobalistas) ou de processo de fragmentação em bases regionais ou culturais e civilizacionais (céticos).

No que concerne às causas da globalização, há controvérsia a respeito de ser um fenômeno decorrente de uma causa determinante (progresso do capitalismo, e reorganização produtiva com o advento de novas tecnologias) ou de uma multiplicidade de fatores, inclusive ideologias e decisões políticas (GIDDENS, 1991; SCHOLTE,

1993; FRIEDEN, 2006). Outro ponto polêmico é o entendimento da globalização como mais uma etapa de um processo de modernização, de progressiva “ocidentalização” do mundo, ou como um processo mais complexo, em que os próprios termos que definiriam o Ocidente estariam sendo transformados (GIDDENS, 1991).

A periodização do processo, como já dito acima, também é motivo de divergência entre os que enxergam a globalização atual como pouco mais do que a mera repetição de um processo recorrente (HIRST et al, 1999) ou como algo recorrente mas marcado por diferenças qualitativas essenciais (HELD, 1999).

Finalmente, no que tange ao impacto e a trajetória da globalização, as diferenças são nítidas entre aqueles que defendem uma trajetória mais ou menos linear, com gradual enfraquecimento, ou reafirmação, do poder político no nível nacional, e aqueles que advogam tratar-se de um processo complexo, não-linear, permeado por contradições, com transformação da política e do espaço social.

Situado, acima, ainda que em bases sumárias, o debate sobre a globalização, e explicitados os termos das principais controvérsias na análise do fenômeno, faz-se necessário agora buscar uma síntese, que forneça nitidez semântica ao termo, de forma a dar coerência e coesão lógica ao presente trabalho.

O primeiro elemento a ser tratado na definição do termo é estabelecer um entendimento do que seja “global”. Como propõem HELD et al (1999), global é uma espécie de “continuum” entre os espaços locais, regionais, nacionais e internacionais. Em outras palavras, é o resultado de expansão ou alargamento do espaço social pelo adensamento de conexões entre aquelas instâncias. Desse modo, o processo de globalização pode ser entendido como o aumento da interconectividade entre indivíduos e sociedades nos quatro níveis (local, regional, nacional e internacional) e processo de transformação da organização das relações sociais e transações econômicas daí decorrente. O processo pode ser “mensurado” sob quatro aspectos, ou quatro dimensões espaço-temporais: extensão, intensidade, velocidade e impacto (HELD et al, 1999).

A primeira categoria (extensão) se refere à cobertura geográfica das interconexões e redes “globais”, ao passo que a segunda (intensidade) tenta captar a densidade das conexões. Velocidade, obviamente, mede a relação espaço-temporal dos fluxos de informação, de mercadorias, investimento, finanças, entre outros.

Finalmente, na aferição do impacto do incremento da interconectividade, pode-se empregar quatro categorias: impacto nos processos de decisão, impacto institucional, impacto distributivo e impacto estrutural. A primeira categoria se refere ao efeito de

constrangimento ou expansão do leque de políticas à disposição dos agentes políticos, causado pela expansão e adensamento das conexões. Em outras palavras, diz respeito aos efeitos do aumento e adensamento das conexões sobre a relação custo-benefício de preferências de governos, empresas e indivíduos – tal impacto pode ser alto, caso o adensamento das conexões torne determinada opção política muito mais custosa, ou, de forma inversa, caso facilite determinado curso de ação; ou baixo, se a elevação do nível de interconectividade não afetar de forma significativa os custos e benefícios das preferências de governos, empresas e indivíduos (HELD et al, 1999)

A segunda categoria trata do impacto do processo sobre forma e substância na definição da agenda coletiva, ou das diretrizes que governos, empresas e sociedades estabelecem para organizar suas interações. Trata-se, portanto, dos efeitos sobre o leque de políticas e preferências à disposição de governos, empresas e indivíduos. Ou seja, impactos institucionais são os efeitos sobre o rol de preferências definido coletivamente, o que ajuda a entender porque certas opções tendem a ser mais consideradas que outras, por supostamente possuírem maior legitimidade coletiva.

Impacto distributivo é obviamente o efeito sobre a alocação de poder, renda e recursos ou, em outras palavras, a criação de novas ou reforço de antigas estratificações no espaço social doméstico e internacional.

Finalmente, os efeitos estruturais, mais abrangentes, dizem respeito a possíveis mudanças nos padrões de organização política, social e econômica – de forma mais sintética e específica, pode-se dizer que busca aferir em que medida a globalização é processo de difusão de formas ocidentais de organização política (sobretudo da forma democrática de governo), de organização econômica (economia de mercado) e de que forma tal processo é mediado, gerido, contestado e resistido por diferentes governos e sociedades.

De forma geral, pode-se dizer que os dois primeiros tipos de impacto – sobre o processo de decisão e institucional – tendem a ser mais diretos no que concerne à conduta de estados no sistema internacional, ao passo que os dois últimos – distributivo e estrutural – dizem mais respeito ao contexto em que os estados agem, ou seja, à configuração do “sistema internacional” – não se deve cometer o erro, porém de subestimar a medida em que tal contexto afeta as ações dos estados.

Às quatro dimensões espaço-temporais mencionadas acima – extensão, intensidade, velocidade e impacto – HELD et al (1999) acrescentam ainda quatro dimensões organizacionais, ligadas àquelas primeiras: infra-estrutura,

institucionalização de redes globais, padrões de estratificação e modos de interação dominantes.

Infra-estruturas seriam, grosso modo, os canais que viabilizam as redes globais. Em geral, tais infra-estruturas envolvem uma dimensão física e outra regulatória, como, por exemplo, a rede de cabos e satélites que permite a comunicação em tempo real entre diferentes continentes, bem como as leis, tratados e organizações que disciplinam o seu funcionamento. Ao criar as condições que permitem as interações entre os diferentes agentes, as infra-estruturas tendem levar à institucionalização das redes globais, ou seja, à regularização de padrões de interação, e sua repetição no tempo e no espaço.

Evidentemente, tais dimensões não existem isoladas das realidades de poder, e o controle, acesso das infra-estruturas, bem como os processos que definem a forma de institucionalizar as interações, obedecem a lógicas de poder – e poder é sempre um fenômeno relacional e dinâmico, ou seja, age na conformação das interações mas é também modificado por essas últimas. Em outras palavras, o aumento e adensamento da interconectividade, ao multiplicar as interações, produz transformações nas realidades de poder, gerando novas formas de estratificação, entendida aqui como mudanças hierárquicas – ou seja, nas posições assimétricas ocupadas pelos agentes no sistema – e desigualdade – efeitos distintos do aumento e adensamento da interconectividade em diferentes agentes.

O entendimento das estratificações ajuda a compreender os modos de interação dominantes entre os agentes – coercitivo ou imperial, competitivo, cooperativo, conflituoso – bem como os instrumentos de poder utilizados nessa interação – se militar ou econômico, por exemplo.

Com os elementos definidos acima, é possível esboçar um conceito de globalização, como o processo, ou o conjunto de processos, que enseja transformações na organização das relações sociais e transações – mensuradas em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto – gerando fluxos entre diferentes regiões e redes de atividade, interação e novas realidades de poder (HELD et al, 1999, pág. 16).

Embutidas na definição acima, os elementos espaço-temporais e organizacionais de que tratamos mais acima fornecem os instrumentos com os quais é possível dimensionar, ainda que de forma imperfeita, quantitativa e qualitativamente o processo de globalização. Cumpre observar que o conceito acima está mais em sintonia com os autores que enxergam a globalização como um processo de transformação, para cuja compreensão é necessário criar os instrumentos, do que com aquelas correntes que

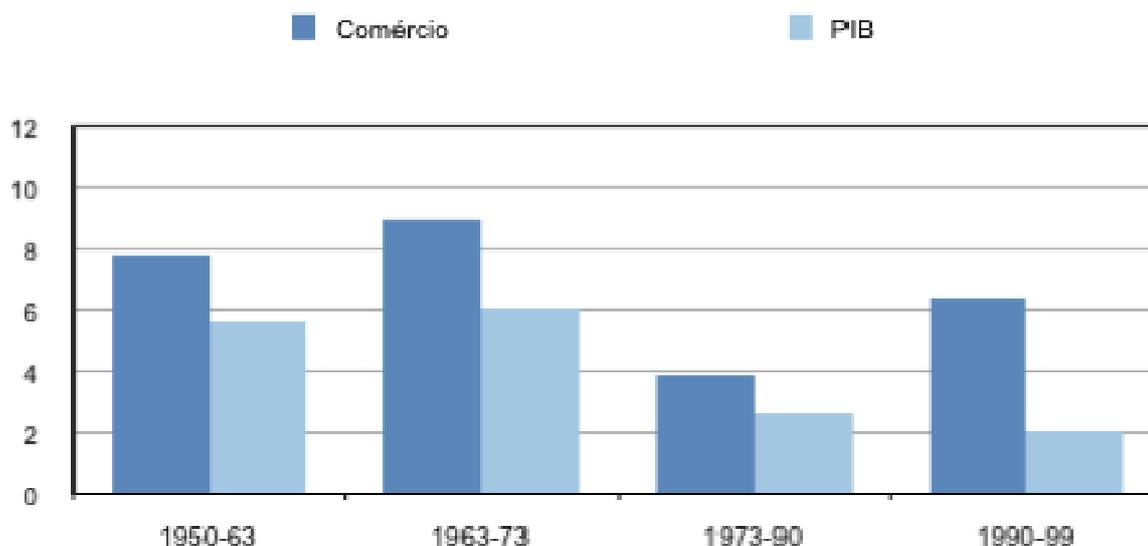
ênfatizam simplesmente o aumento do nível de integração (hiperglobalistas) ou a manutenção da proeminência dos estados (céticos).

Nas próximas subseções, trataremos das três dimensões da globalização econômica - faceta do processo que interessa ao presente trabalho -, às quais buscaremos aplicar alguns elementos do conceito geral de globalização estabelecido mais acima. Ao final do capítulo, buscaremos extrair algumas conclusões sobre o processo de globalização econômica. Cumpre ressaltar que a análise do impacto do processo de globalização no estado-nação será objeto do próximo capítulo.

1.2.1. Comércio

A fim de capturar o que significa a globalização, ou como esta se traduz, no comércio mundial, o primeiro passo é buscar aferir a intensidade do processo, ou seja, em que medida o crescimento dos fluxos do comércio supera a elevação do produto mundial. Como se pode depreender do gráfico 1 abaixo, nos últimos sessenta anos o comércio mundial de mercadorias (produtos agrícolas, minerais e combustíveis e manufaturados) vem crescendo a taxas mais altas do que o produto mundial, indício de um mundo mais aberto, e mais integrado:

GRÁFICO 1: Relação entre Taxas de Crescimento Médias do Comércio X PIB Mundial (em %) (períodos selecionados) Fonte: OMC



Cumpra ressaltar que, no último período analisado (1990-2005), que não captura os efeitos da crise econômica mundial que eclodiu em 2007/2008, o processo de abertura parece ter se intensificado, já que o diferencial de crescimento entre comércio e produto, que foi de cerca de 2,25% no primeiro período (1950-63), de cerca de 3% no segundo (1963-73) e de pouco mais de 1,5% no terceiro período (1973-90), chegou a quase 3,5% entre 1990 e 2005, justamente os primeiros 15 anos do período pós-Guerra Fria.

Ao se analisar o período que vai de 2000 a 2008, observa-se, do mesmo modo, crescimento do comércio superior ao do produto:

TABELA 1: Crescimento anual médio (em %) em volume do comércio e produção de mercadorias

	2000-08	2006	2007	2008
Comércio mundial de mercadorias	5,0	8,5	6,0	1,5
Produtos agrícolas	4,0	6,0	5,0	2,5
Combustíveis e produtos minerais	3,0	4,0	3,5	0,5
Manufaturados	6,0	10,5	7,5	2,0
Produção mundial de mercadorias	2,5	4,0	1,5	-0,5
Agricultura	2,5	1,5	2,5	3,0
Mineração	1,5	1,0	0,0	1,0
Manufaturas	2,5	5,5	1,5	-1,5
PIB mundial	3,0	3,5	3,5	1,5

Fonte: International Trade Statistics 2009, OMC

O processo contemporâneo de globalização do comércio mundial se inicia com o fim da Segunda Guerra Mundial, já que durante o período entreguerras e durante o conflito, os níveis de comércio praticamente cessaram, com exceção, evidentemente, dos itens necessários ao esforço de guerra entre 1939 e 1945. Entre 1950 e 1973, como se observa do Gráfico 1, o comércio se expandiu à média de 8% anuais. Com os choques do petróleo nos anos 1970 e seus efeitos macroeconômicos que se prolongaram até a década seguinte, os índices de crescimento anual do comércio baixaram de forma significativa, para pouco menos de 4%.

Com o advento dos anos 1990, o fim da Guerra Fria, com expansão de formas - heterogêneas e variadas - de economia de mercado por virtualmente todo o globo, bem como inovações importantes nas tecnologias de informação já discutidas mais acima, o

comércio internacional de mercadorias volta a crescer de forma mais acelerada, a taxas de quase 6% anuais. Para o período 1950-2007, o crescimento médio anual foi de aproximadamente 6,2%⁹. Tendo em vista que os preços em dólares dos EUA se expandiram de forma muito mais acelerada na segunda metade do Século XX, estima-se que, em termos nominais, o comércio mundial tenha se expandido anualmente à taxa de 9,8% entre 1950 e 2007, índice bastante superior ao do período de globalização que antecedeu a Primeira Grande Guerra (1850-1913), cuja taxa média de expansão nominal anual teria sido em torno de 3,8%¹⁰.

Em perspectiva mais longa, pode-se perceber que o índice mundial de abertura da economia se acelerou de forma nítida na segunda metade do Século XX e começo do Século XXI, repetindo, de certa forma o crescimento não menos impressionante do comércio ao longo do Século XIX, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

TABELA 2: Exportações mundiais de mercadorias/PIB mundial 1820-2008 (em %)

1820	1870	1913	1929	1950	1973	1992	1998	2008
1,0	4,6	7,9	9,0	5,5	10,5	13,5	17,2	26,2

Fonte: MADDISON apud FINDLAY et al, 2007 e ONU (UN Statistics)

Em termos de velocidade, a integração internacional das cadeias produtivas – com peças e componentes do mesmo produto sendo fabricados em diferentes países – bem como a disseminação de processos de produção “just in time” elevou a importância do frete aéreo para o comércio mundial. Desde 1970, o volume de mercadorias transportadas por via aérea dobra de valor a cada 10 anos (CHANG et al, 2007). Em termos de participação de mercado, é importante observar que, se por um lado o frete aéreo respondia, em 2005, pelo transporte de apenas cerca de 5% do volume total do comércio mundial, por outro, em termos de valor sua participação no mercado total de frete é de 36%, o que mostra que, em geral, o frete aéreo cobre justamente a faixa de maior valor agregado do comércio mundial (IATA, 2006).

Outro fator a ser considerado no aumento da “velocidade” do comércio mundial é o crescimento do comércio de serviços, uma grande parte do qual foi possibilitada pelas inovações na tecnologia da informação. Segunda classificação adotada pela

⁹ World Trade Report 2007, OMC

¹⁰ World Trade Report 2007, OMC

Organização Mundial de Comércio (OMC), há quatro tipos ou modos de comércio de serviços: modo 1 ou comércio transfronteiriço, modo 2 ou consumo em país estrangeiro, modo 3 ou presença comercial e modo 4 ou presença de pessoa física. Os modos 2 e 3 demandam simplesmente o trânsito de pessoas entre dois países diversos, ao passo que o modo 1 cobre serviços prestados de um país a outro, muitas vezes sem trânsito algum, seja de pessoas ou mercadorias, entre os países. Apenas o modo 3 – presença comercial – exige que o prestador de serviço esteja instalado no país onde o serviço é consumido.

Há enormes dificuldades na mensuração do comércio de serviços, já que poucos países compilam dados sobre isso de forma mais sistemática. Com as informações de que dispõe, a OMC estima que o comércio internacional de serviços tenha crescido de pouco menos de US\$ 400 bilhões, em 1980, para US\$ 3,3 trilhões em 2007, um crescimento de mais de 800% em menos de 30 anos. Em termos de participação no comércio total, quando considerados serviços e mercadorias, no entanto, o crescimento do setor de serviços foi mais modesto, passando de 16% em 1980 para 19% em 2007, já que o comércio de mercadorias também experimentou grande expansão no mesmo intervalo de tempo (OMC, 2008).

Uma análise da extensão, ou cobertura geográfica do comércio, envolve necessariamente uma avaliação do recente aumento da participação do mundo em desenvolvimento nos fluxos de mercadorias e serviços. Nesse sentido, cumpre traçar breve histórico da expansão do comércio no pós-Segunda Guerra Mundial.

Na primeira fase do pós-guerra, entre 1950 e 1973, o comércio internacional se expandiu à taxa de 8% anuais (OMC, 2008a), perdendo um pouco o ritmo nos anos 1970 e 1980 devido ao choque do petróleo e suas implicações macroeconômicas, para voltar a crescer nos anos 1990, estimulado pelas inovações na tecnologia da informação já mencionadas acima. Após breve desaquecimento causado pela explosão da bolha das empresas de tecnologia na virada do milênio, o comércio mundial voltou a crescer – entre 2000 e 2007, antes de eclodir a crise econômica iniciada no mercado imobiliário dos EUA, houve crescimento à taxa de 6% anuais. Para todo o período (1950-2007), a média de crescimento anual é de 6,2% (OMC, 2008a).

No primeiro período do pós-guerra, os centros mais dinâmicos no comércio internacional foram os países da Europa Ocidental, o Japão e os “*New Industrialized Countries*” (NICs)¹¹ – o comércio intra-Europa Ocidental (excluídos os países de

¹¹ São considerados NICs: Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong, Malásia, Tailândia e Taipé Chinês.

economia planificada), que representava 18,3% do comércio mundial total de mercadorias em 1953, passou a 31,2% em 1973 (OMC, 2008a). A participação do Japão e dos NICs no comércio internacional passou de respectivamente pouco menos de 2% e 3% do total em 1953 para cerca de 10% do total, nos dois casos, em 1993 (OMC, 2008a).

Cumprir observar, no entanto, que enquanto a participação japonesa encolheu no período subsequente, atingindo pouco mais de 5% do total em 2007, os NICs mantiveram aproximadamente a mesma fatia do total até 2007 e viram sua pauta se diversificar no período, de produtos intensivos em trabalho, sobretudo produtos têxteis, para eletrônicos e bens de tecnologia da informação (OMC, 2008a).

A participação dos EUA e do Canadá – economias progressivamente integradas, sobretudo após o acordo automotivo, em 1965 – que era de cerca de 24% do comércio internacional total em 1953, encolheu para aproximadamente 13% do total em 2007 (OMC, 2008a).

O sistema tripartite que vigorou desde o fim da Segunda Guerra Mundial - bloco de “velhos” países industriais, bloco de países socialistas de economia planificada, e países em desenvolvimento, muitos dos quais recém independentes, com baixa participação no comércio mundial – começa a sofrer fraturas com a emergência no comércio mundial dos NICs, na primeira metade dos anos 1970s, e da China, no final dos anos 1980s e, evidentemente, com a adoção da economia de mercado pelos países do bloco socialista, nos anos 1990. Países como China e México também adotaram políticas mais liberais, a partir respectivamente de 1978 e dos anos 1980. Nos anos 1990, com a adoção de variantes de economia de mercado pelos países de economia planificada, o sistema tripartite simplesmente desaparece.

Ao considerar o período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial a 2007 (antes da eclosão da crise econômica mundial), além de aumento progressivo dos níveis de comércio, três elementos estruturais chamam a atenção: liberalização progressiva, crescente importância do papel das empresas transnacionais e aumento progressivo da participação dos países em desenvolvimento¹² no comércio mundial.

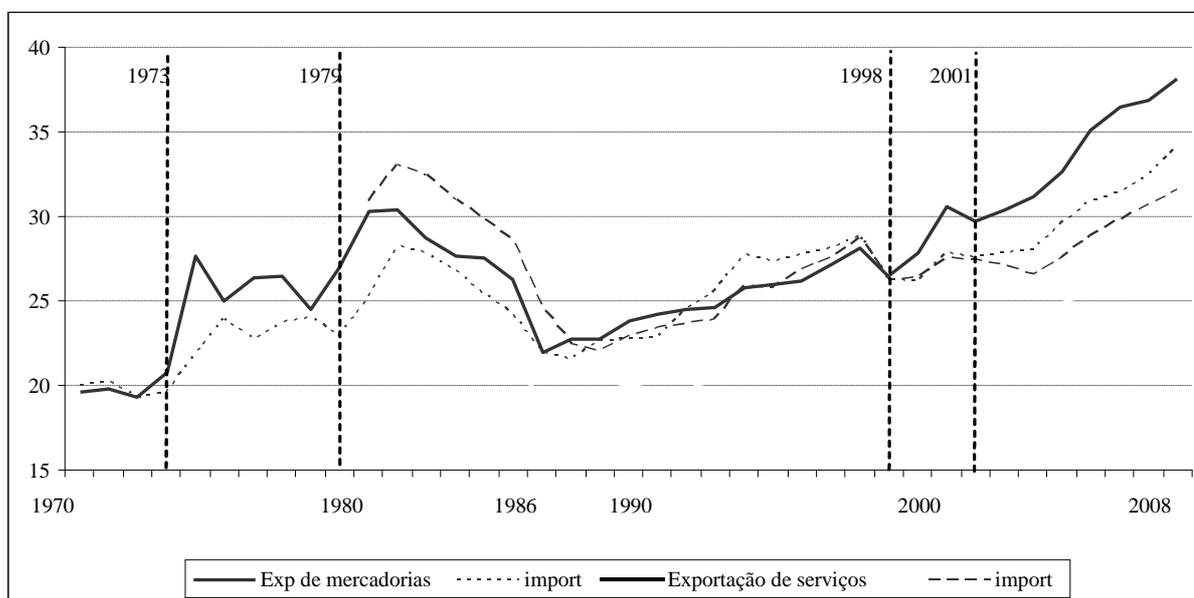
Começamos pelo último.

¹² Nesse caso, será considerado o uso corrente da expressão “países em desenvolvimento”, ou seja, designando os países que o Banco Mundial considera de renda baixa ou média. Segundo parâmetros adotados pelo Banco em 2008, os países de renda baixa eram aqueles que possuem renda per capita de US\$ 975,00 ou menos. Os de renda média, aqueles cuja renda per capita varia entre US\$ 975,00 e US\$ 11.905,00. Logo, países em desenvolvimento são todos aqueles cuja renda per capita é igual ou inferior a essa última cifra. Ver <http://data.worldbank.org/about/country-classifications> (acesso em 03/07/2010)

Ao analisar os três principais grupos de produtos comercializáveis – combustíveis e minerais, bens agrícolas e manufaturados – observa-se que a participação do mundo em desenvolvimento aumentou de forma substantiva no último grupo. Em 1955, os PEDs respondiam por cerca de 15% das exportações mundiais de manufaturados, cifra que se elevou para cerca de um terço do total em 2006. A participação no grupo “combustíveis e minerais”, que já era alta nos anos 1950 (cerca de 60%), se elevou para 70% em 2006. Apenas no grupo de produtos agrícolas, os PEDs viram sua participação se reduzir, de aproximadamente 60% em 1955 para cerca de 40% em 2006 (OMC, 2008a).

Entre 1990 e 2008, enquanto o ritmo de crescimento do comércio mundial foi de cerca de 6%, o crescimento das exportações/importações dos PEDs foi da ordem de 9%. A partir de meados dos anos 1980, o aumento da participação dos PEDs nas exportações mundiais totais passou a ser mais acentuado, passando de 23%, em 1988, para 38% das exportações de mercadorias em 2008 e de 20% para 27%, no mesmo período de vinte anos, no comércio de serviços¹³.

GRÁFICO 2: Participação de PEDs no comércio mundial, 1970-2008 (em %)



Fonte: OMC (Documento WT/COMTD/W/172/Rev.1)

Considerando o comércio total (exportações e importações de mercadorias e serviços), observa-se que o nível de integração dos PEDs no comércio mundial nos

¹³ Documento da OMC “Participation of Developing Economies in the Global Trading System” (WT/COMTD/W/172/Rev.1)

últimos vinte anos cresceu de forma mais acelerada do que aquele dos países desenvolvidos¹⁴. Ao se considerar a razão entre comércio (exportações e importações de mercadorias e serviços) e PIB, pode-se ver que o grau de abertura dos PEDs aumentou 30 pontos percentuais entre 1990 e 2008, contra 21 pontos de aumento para países desenvolvidos

TABELA 3: Grau de abertura: comércio total (exportações e importações de mercadorias e serviços)/PIB, 1990-2008 (em %)

	1990	1995	2000	2005	2008
Países em desenvolvimento	51	60	68	80	81
América Latina	29	32	42	48	49
África	47	56	59	72	79
Oriente Médio	77	71	82	99	105
Ásia	62	78	85	96	93
Países desenvolvidos	36	37	43	49	57

Fonte: OMC (Documento WT/COMTD/W/172/Rev.1).

Em termos regionais, no entanto, há marcadas diferenças entre os fatores que elevaram o grau de abertura dos PEDs.

Para os países da América Latina, da África e sobretudo do Oriente Médio o maior nível de integração à economia mundial decorre da expansão do preços das principais commodities agrícolas, minerais e combustíveis observada no período, sobretudo a partir de 2002¹⁵. Entre 2002 e 2008, o preço das commodities “primárias”¹⁶ cresceu cerca de 164%. O preço do petróleo cru aumentou cerca de 288,9% no mesmo período, em contraste com aumento médio bem mais moderado, de cerca de 40,6%, nos preços de produtos manufaturados (UNCTAD, 2009).

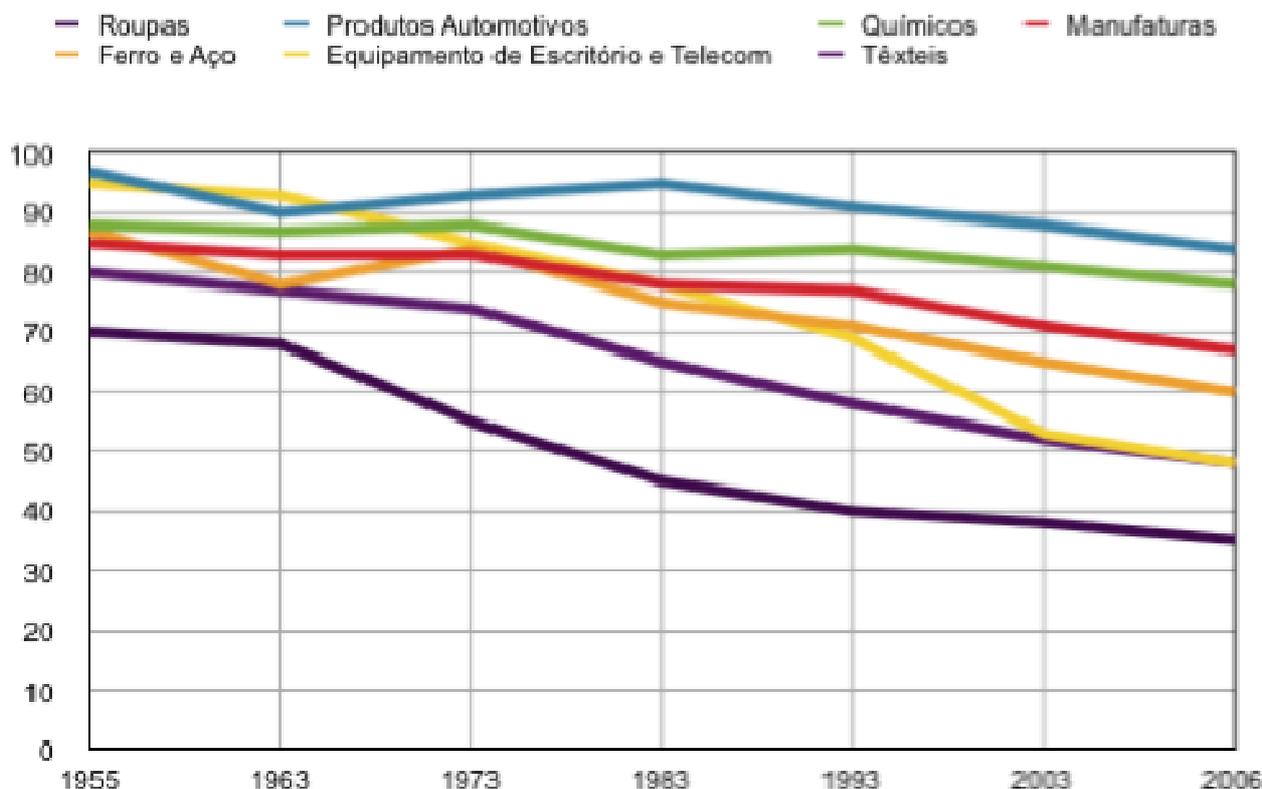
¹⁴ Cumpre observar que a OMC não adota a classificação do Banco Mundial dos países por nível de renda. Naquela Organização, o fato de ser desenvolvido ou em desenvolvimento se baseia na auto-declaração, e as estatísticas refletem esse critério. Apesar da diferença de critérios, não há disparidades entre o grupo de PEDs considerado pelas duas organizações que recomendem um ajuste ou uma qualificação do argumento geral apresentado nessa seção do trabalho.

¹⁵ Documento da OMC “Participation of Developing Economies in the Global Trading System” (WT/COMTD/W/172/Rev.1)

¹⁶ Na classificação da OCDE, abrange as principais commodities agrícolas e minerais. Ver <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6181> (acesso em 06/07/2010)

GRÁFICO 3: Participação de PDs no comércio mundial, por grupo de produtos
1955-2006 (em %)

Fonte: OMC



No caso dos PEDs asiáticos, a intensificação dos fluxos comerciais está mais ligada à integração das cadeias produtivas da região, com notável elevação dos fluxos de produtos intermediários e peças e componentes em geral¹⁷.

Ao se desagregar os dados setorialmente, vemos que a participação dos PEDs no comércio mundial cresceu em quase todos os ramos da economia. Em produtos intensivos em trabalho, como vestuário e têxteis, a participação dos PEDs começa a aumentar já nos anos 1960 e 1970, respectivamente. Para produtos de base, como aço e ferro, a curva é semelhante, com incremento na participação dos PEDs a partir dos anos 1970. No grupo de material de escritório e equipamentos de telecomunicação, há mudança acentuada nos anos 1990, como os PEDs dominando mais da metade das

¹⁷ Documento da OMC “Participation of Developing Economies in the Global Trading System” (WT/COMTD/W/172/Rev.1)

exportações desses produtos em 2006. Nos grupos em que há ainda predominância dos países desenvolvidos – automotivo, químicos e manufaturados em geral – há notável aumento da fatia de exportações originadas em PEDs a partir de meados dos anos 1990.

Outro fator relativo à emergência dos PEDs no comércio mundial que chama a atenção é o crescimento dos fluxos de comércio entre os países em desenvolvimento, o denominado comércio “Sul-Sul”. As exportações de mercadorias de PEDs para outros PEDs cresceram à taxa média anual de 18% entre 2000 e 2008, contra 13% de média anual de crescimento das exportações de PEDs para países desenvolvidos no mesmo período¹⁸. É, no entanto, necessário qualificar esse crescimento. De forma geral, a emergência dos países asiáticos, e mais especificamente da China¹⁹, como um pólo exportador de manufaturados criou um padrão específico de comércio Sul-Sul, no qual os PEDs asiáticos importam minerais, combustíveis e produtos agrícolas de PEDs de outras regiões, e exportam manufaturados para essas regiões.

Ao desagregar o comércio Sul-Sul em 2008, pode-se ver que 80% dos fluxos comerciais de mercadorias envolvem algum país asiático. Apenas um quinto dos fluxos significam comércio entre PEDs de outras regiões (intra-regional ou entre essas outras regiões). Ao detalhar mais os 80% do comércio que envolve algum país asiático, vemos que 45% de todo o comércio Sul-Sul se dá dentro da Ásia (basicamente intercâmbio de produtos intermediários). 17% do total representam importação, por países asiáticos, de combustíveis e produtos minerais. 12% do total se refere à exportação de manufaturados de países asiáticos para outros PEDs. Finalmente, os 7% restantes representam “outros fluxos comerciais” entre PEDs asiáticos e PEDs de outras regiões (basicamente produtos agrícolas)²⁰.

No que concerne ao comércio de serviços, como já dito mais acima, também é perceptível o aumento da participação dos PEDs nos fluxos internacionais, sobretudo nos segmentos de serviços de transporte e de viagens e turismo. Entre 2000 e 2008, a participação dos PEDs no comércio de serviços passou de 24% para 27% do total, mas nos dois segmentos mencionados passou, respectivamente, de 25% para 30% e de 29% para 34% do total. Novamente, é necessário qualificar tal crescimento, já que a predominância dos países asiáticos também é nítida no comércio de serviços, já que a

¹⁸ Idem

¹⁹ A emergência da China como uma potência comercial, em menos de 30 anos, é um fato que inédito desde que se iniciaram os registros sobre fluxos comerciais. Apenas entre 2000 e 2008, a participação desse país asiático no comércio mundial passou de 4% para 9% das exportações mundiais, e de 3% para 7% das importações totais (dados da OMC, Documento WT/COMTD/W/172/Rev.1)

²⁰ Idem

região é responsável por dois terços de todas as exportações de serviços do mundo em desenvolvimento. Somente as exportações chinesas de serviços cresceram à taxa anual média de 22% entre 2000 e 2008²¹.

Finalmente, cumpre fazer breve observação sobre os dois outros elementos estruturais da expansão do comércio internacional no pós-Segunda Guerra mencionados mais acima.

Diversos estudos (CORCOS et al, 2009; IETTO-GILLIES, 2005; KOZUL-WRIGHT et al, 1998, toda a série anual “World Investment Report” da UNCTAD) tem enfatizado o crescente papel das chamadas empresas transnacionais (ETNs) na economia mundial. No que tange ao comércio, estima-se que cerca de um terço das transações comerciais mundiais sejam do tipo intra-firma, ou seja, entre afiliadas de uma mesma empresa.

Outro terço do comércio mundial envolveria em uma das pontas (origem ou destino) uma ETN, ou seja dois terços do comércio mundial envolvem empresas com afiliadas ou representações em dois ou mais países (CORCOS et al, 2009). O tópico investimento será tratado na próxima subseção e, portanto, não nos alongaremos aqui sobre as ETNs e o papel do investimento direto estrangeiro (IDE) no comércio mundial. Importa reter apenas, a essa altura, que as realidades do comércio internacional e do IDE, objeto da próxima seção, estão umbilicalmente vinculadas.

Cumpre observar que a liberalização progressiva do comércio mundial ocorre em contexto de gradual incremento institucional. Quando consideradas as três principais subdimensões da globalização econômica – comércio, investimento e finanças, é difícil contestar que o comércio é de longe a área na qual a regulamentação, ou o ambiente institucional em que se dão as trocas comerciais, mais evoluiu.

A estrutura institucional internacional do comércio, consubstanciada nas chamadas “rodadas”de comércio do “*General Agreement on Tariffs and Trade*” (GATT) evoluiu em ondas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Foram concluídas oito rodadas de negociação até o presente – Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950), Genebra (1956), Rodada Dillon (1960-1), Rodada Kennedy (1964-7), Tóquio (1973-9) e Uruguai (1986-1994). Não cabe aqui apresentar um histórico detalhado do sistema multilateral de comércio, mas apenas deixar claro que, institucionalmente,

²¹ Idem

caminhou-se gradualmente na direção da redução das barreiras ao intercâmbio de bens e serviços.

O GATT, inicialmente concebido como um acordo temporário, surgiu em 1947, com um subproduto das negociações - iniciadas no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) com base em proposta anglo-americana – para a criação da “International Trade Organization” (ITO). Quando o Presidente Truman desistiu de apresentar a criação da ITO para aprovação pelo Congresso dos EUA, já que a oposição à nova organização internacional no parlamento norte-americano era nítida, o GATT foi a única parte da Carta da ITO que sobreviveu, fornecendo tanto uma estrutura institucional para compromissos de liberalização comercial, como foro de negociações de rodadas com vistas à expansão e aprofundamento dos compromissos de abertura comercial.

De forma bastante resumida, nas cinco primeiras rodadas as negociações se basearam em trocas de ofertas de listas de concessões, resultando em substantivo rebaixamento tarifário – de forma aproximada, reduções em 15 mil linhas tarifárias na Rodada Genebra (1947), em 5 mil linhas tarifárias na Rodada Annecy (1949), 8.700 linhas tarifárias na Rodada Torquay (1950), modestas reduções na Rodada Genebra (1956) e rebaixamento em 4,4 mil linhas tarifárias na Rodada Dillon (1960-1) (OMC, 2007).

É muito difícil estimar a extensão da cobertura do GATT nessas primeiras décadas. Estudos conduzidos pela OMC, no entanto, baseados em dados comerciais dos então principais países desenvolvidos – EUA, Grã-Bretanha e França – e dois dos maiores países em desenvolvimento – Brasil e Índia -, concluíram que cerca de 55% das importações mundiais, em valores (cerca de 60% das importações dos PDs e 20% das importações dos PEDs) foram cobertas pelo GATT 1947 (OMC, 2007).

Com a progressiva redução do nível tarifário, em função das sucessivas rodadas de liberalização celebradas no âmbito do GATT, observou-se gradual “desvio” das táticas de proteção para barreiras não-tarifárias, como medidas de defesa comercial, ou ainda adoção de programas de subsídio direto a produtores prejudicados pela competição externa. Com isso, ampliou-se a agenda negociadora, com a incorporação de medidas antidumping e políticas de valoração aduaneira no pacote negociado na Rodada Kennedy (1964-7). Além disso, nessa Rodada substituiu-se a modalidade de troca de ofertas pela de fórmulas lineares de corte tarifário, que promovem maiores

cortes nas tarifas mais altas, com vistas a nivelamento das alíquotas aplicadas a diferentes produtos.

Na Rodada Tóquio (1973-9), a agenda negociadora foi mais uma vez ampliada, com a incorporação de temas como subsídios e medidas compensatórias (anti-subsídios), compras governamentais, licenciamento de importações, salvaguardas, padrões técnicos e, refletindo o então recente processo de descolonização, pela primeira vez acordou-se sobre tratamento especial e diferenciado para PEDs – mecanismo desenvolvido no âmbito da UNCTAD que previa preferências tarifárias e prazos mais dilatados de liberalização para os PEDs.

A Rodada Uruguai (1986-1994), que veremos com mais detalhes no Capítulo 4, foi última a ser concluída e resultou em ainda maior institucionalização do sistema multilateral de comércio, já que, ao final da Rodada, foi estabelecida a Organização Mundial de Comércio, que passou a operar em 1995. Além de substantiva ampliação dos temas acordados (além dos temas já acordados nas rodadas anteriores, serviços, propriedade intelectual, inspeção pré-embarque, regras de origem, medidas de investimento relacionados ao comércio, transparência e mecanismo de revisão de políticas comerciais), uma das principais inovações trazidas pela OMC foi a judicialização dos conflitos comerciais, com a criação de mecanismo de solução de controvérsias com “garras e dentes”. Ao autorizar retaliações comerciais (suspensão de concessões) contra países cujas medidas fossem julgadas em desacordo com as regras da OMC, o mecanismo trouxe substancial inovação no direito internacional, já que, até então, poucos tribunais internacionais com representatividade em termos de países signatários possuíam a faculdade de sancionar países faltosos (OMC, 2007).

O sucesso do regime multilateral de comércio pode ser ainda medido pela sua representatividade. Em 1947, 23 países assinaram o GATT. Em 1995, a OMC iniciou a suas atividades com 128 membros. Hoje (2010), a Organização possui 153 membros, responsáveis por cerca de 95% dos fluxos comerciais mundiais em 2007, antes da eclosão da crise econômica mundial (OMC, 2007). Em 2001, a adesão da China, que tem se consolidado como uma potência comercial, atesta, de certa forma, que é alto o custo de permanecer à margem das regras multilaterais.

Com a expansão do sistema multilateral de comércio, o protecionismo aberto foi progressivamente marginalizado, tornando-se uma “não-opção”, já que as retaliações que fatalmente acarretaria poderiam levar ao total isolamento comercial do país que a ele recorresse. Não se pode, por outro lado, decretar o fim do protecionismo, já que há

evidência de que países se utilizam das brechas nas regras multilaterais – como, por exemplo, ambigüidades a respeito das circunstâncias que autorizam a imposição de barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias ou medidas de defesa comercial – para fins protecionistas.

Cumpra observar que, mesmo em meio à severidade da crise econômica de 2008/9, a estrutura institucional da OMC conseguiu evitar, até o presente momento (meados de 2010), recurso aberto a medidas protecionistas, conforme monitoramento procedido pela Organização²². Sobre o tema, no entanto, parece haver certa divergência entre as organizações internacionais. Em documento publicado em abril de 2010, o FMI alerta para as “lacunas” no sistema multilateral de comércio que, em seu entender podem ensejar reações protecionistas a taxas de desemprego ainda persistentes em muitos países do globo (GREGORY et al, 2010).

Muitas dessas lacunas ou ambigüidades das regras multilaterais, por estarem além da capacidade de arbitragem do mecanismo de solução de controvérsias, com seus 409 casos abertos até agora (maio de 2010), são parte da chamada agenda de Doha – última rodada, iniciada em 2001, e até o momento inconclusa. No centro dos impasses da Rodada Doha, cumpre mencionar, está a liberalização do comércio de produtos agrícolas.

Agricultura foi um dos temas que permaneceu à margem das regras acordadas no âmbito do GATT até a Rodada Uruguai. Nessa Rodada, a primeira a contar com participação mais ativa de grandes países em desenvolvimento – justamente os mais interessados na liberalização agrícola -, um acordo de última hora entre os EUA e as Comunidades Europeias (CE) – o chamado Acordo de “Blair House” - tornou o Acordo sobre Agricultura da OMC um instrumento pouco eficaz na redução dos níveis de proteção e de subsídios distorcivos para produtores agrícolas (PANAGARIYA, 2005).

De forma geral, o Acordo sobre Agricultura buscou transformar as restrições quantitativas que vigoravam antes da Rodada Uruguai – e que são consideradas mais distorcivas ao comércio – em tarifas. O problema é que tais tarifas foram consolidadas²³ em níveis bastante elevados, já que, no período considerado “base” para aferição dessas tarifas (1986-88), os produtos agrícolas gozavam de alto nível de proteção. Além disso,

²² Documento da OMC: WT/TPR/OV/W/3, disponível em http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/report_tprb_june10_e.pdf (acesso em 10/05/2010)

²³ No sistema da OMC, tarifas consolidadas são uma espécie de “teto”, de tarifa máxima que pode ser aplicada a determinado produto. Em geral, as tarifas consolidadas são mais elevadas do que as tarifas aplicadas, ou seja, aquelas realmente cobradas na importação.

com base no mencionado acordo entre norte-americanos e europeus, as tarifas para produtos considerados “sensíveis” foram consolidadas em níveis bastante mais altos do que as tarifas então aplicadas, dando-lhes substantiva margem de proteção. A fim de evitar que o Acordo fosse inócuo, estabeleceram-se níveis mínimos de acesso para cada produto – em geral, foram estipuladas quotas, medidas quantitativas para as quais as tarifas seriam substancialmente mais baixas do que a tarifa extra-quota. As margens “de minimis”, no entanto, foram também acordadas em níveis baixos (PANAGARIYA, 2005).

Outra fonte de significativa distorção ao comércio internacional não resolvida pela Rodada Uruguai são os subsídios agrícolas. O Acordo sobre Agricultura estipulou classificação dos subsídios e medidas de apoio em “caixas”. A caixa verde contempla os subsídios que não distorcem o comércio. A azul, medidas de pagamento direto a produtores agrícolas vinculados a metas de redução da produção. A amarela, finalmente, envolve as medidas que mais distorcem o comércio, como medidas de preço mínimo e subsídio direto à produção. A fim de reduzir os impactos distorcivos sobre o comércio, o Acordo definiu que todos os subsídios da caixa amarela, excetuados níveis “de minimis” de apoio, constituiriam o “*Aggregate Measurement of Support*”²⁴ (AMS) que teria que ser progressivamente reduzida a partir do momento em que o Acordo entrasse em vigor. Ademais, o Acordo previu ainda redução progressiva dos subsídios à exportação, também altamente distorcivos ao comércio.

Cumprir observar, apenas a título exemplificativo, que em 2010, mais de 40% do orçamento da União Européia, de cerca de 141,5 bilhões de euros, ainda eram destinados, de forma direta ou indireta, ao setor primário, e primordialmente à “Política Agrícola Comum”(PAC)²⁵. Nos anos 1970, a PAC chegou a consumir mais de 70% do orçamento comunitário²⁶.

O efeito dos subsídios que realmente impactam os níveis de produção, combinado com a proteção tarifária, em geral, é elevar o preço dos produtos subsidiados no país que concede o apoio e deprimir o preço do mesmo produto no mercado internacional, reduzindo os ganhos do comércio de produtores de outros países – em geral, justamente daqueles países mais competitivos em tais produtos. Ademais, cumpre observar que são justamente os países de menor desenvolvimento relativo que

²⁴ Medida Agregada de Apoio, em uma tradução livre.

²⁵ Ver http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_en.pdf (acesso em 11/05/2010)

²⁶ http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm

apresentam as maiores taxas de concentração da pauta exportadora e, portanto, são aqueles que mais dependem da exportação de produtos primários²⁷. Por se tratar de tema altamente contencioso, há grande controvérsia a respeito dos valores envolvidos.

Organizações Não-Governamentais que monitoram as negociações comerciais, como a Oxfam estima o gasto dos países desenvolvidos com subsídios agrícolas em cerca de US\$ 1 bilhão por dia²⁸. Outros autores, no entanto, contestam que tais valores são exagerados, já que se baseariam em estimativa da OCDE, a “Producer Support Estimates” (PSE) que mede não apenas subsídios, mas todo o faturamento dos produtores que excede o preço internacional, seja tal excesso decorrente de proteção tarifária, subsídios, programas de preço mínimo etc. PANAGARIYA (2005) estima em cerca de US\$ 100 bilhões anuais os subsídios distorcivos ao comércio concedidos por PDs. e avalia que a capacidade de apoio aos agricultores dos PEDs é substancialmente menor do que a dos PDs.

O problema na dinâmica das negociações agrícolas é que boa parte dos PEDs, os chamados “*Least Developed Countries*”²⁹ não são diretamente interessados na liberalização agrícola, já que gozam de acesso preferencial aos mercados dos PDs, por força de iniciativas como “Everything But Arms”³⁰ e os Acordos de Lomé³¹ e de Cotonou³². A concentração da pauta exportadora desses países, de que falamos mais acima, torna esse tipo de acordo preferencial extremamente atrativo. Na realidade, a liberalização agrícola é vista como uma ameaça por tais países, que passariam a

²⁷ Ver http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers4_e.pdf (acesso em 11/05/2010)

²⁸ Para ver posição do Diretor Executivo da Oxfam, ir para http://www.unido.org/fileadmin/import/24730_04_RoundTable03.9.pdf - pgs. 200-13 (acesso em 12/05/2010)

²⁹ LDCs são países de menor desenvolvimento relativo. A classificação, adotada pela OMC, é da ONU e se baseia em três critérios: renda per capita (igual ou inferior que US\$ 750,00), taxas de nutrição, saúde, educação e alfabetização, e índice de vulnerabilidade econômica (instabilidade da produção agrícola, instabilidade na exportação de bens e serviços, importância econômica do setor não-agrícola, concentração da pauta de exportações, tamanho da economia e suscetibilidade e população descolgada por desastres naturais). Entre os membros da OMC, são considerados LDCs: Angola, Bangladesh, Benim, Burkina Faso, Burundi, Cambodja, Chade, Djibouti, Gâmbia, Guiné-Bissau, Haiti, Ilhas Salomão, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Nepal, Nigéria, República Central Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Uganda e Zâmbia

³⁰ Tudo Exceto Armas, em uma tradução livre.

³¹ Ver http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/index_en.htm (acesso em 15/05/2010)

³² Ver http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm (acesso em 15/05/2010)

enfrentar a concorrência de PEDs que são grandes e mais competitivos produtores agrícolas, como aqueles reunidos no Grupo de Cairns³³.

O impasse nas negociações agrícolas, como dito mais acima, tem sido o principal obstáculo à conclusão da Rodada Doha. A formação de uma coalizão de grupos de PEDs, a partir da Reunião Ministerial de Cancun, em 2003, quando se formou o que veio a ser conhecido como G-20, ou grupo de cerca de vinte PEDs que resistiu à conclusão da Rodada Doha que não contemplasse os interesses dos principais PEDs, sobretudo em matéria agrícola (PANAGARIYA, 2005). Em julho de 2008, as negociações da Rodada chegaram a um impasse, ainda não resolvido. Interesses mais agressivos dos PDs, sobretudo dos EUA, na liberalização de setores não-agrícolas e, ironicamente, sensibilidades agrícolas de grandes PEDs como a Índia estiveram no centro das controvérsias que levaram a uma espécie de suspensão não oficial da Rodada Doha em meados de 2008, como veremos no Capítulo 4.

Do arcabouço jurídico da OMC, outro acordo que se destaca por ir muito além da regulação de medidas de fronteira é o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Inicialmente, o ASMC previa três tipos de subsídios: subsídios proibidos, acionáveis e não-acionáveis. Os primeiros, previstos no Artigo 3º do Acordo, eram aqueles que mais distorcem o comércio, ou seja, subsídios cuja concessão depende de desempenho exportador ou de utilização preferencial de produtos nacionais sobre produtos importados. Os últimos, enumerados no Artigo 8º do ASMC, não-acionáveis, eram três categorias: subsídios para atividades de pesquisa, para desenvolvimento de regiões mais pobres dentro do território de um país membro e subsídios para se adaptar a novas leis ambientais ou outros regulamentos que imponham grande ônus nos agentes econômicos. Por força do Artigo 31 do Acordo, porém, o Artigo 8º expirou após contados 5 anos de vigência do ASMC, já que ele não foi renegociado como exigia o referido Artigo 31 para prosseguimento de sua vigência. Com isso, todos os subsídios atualmente são ou proibidos ou são acionáveis – nesse segundo caso, um país membro deve demonstrar que a existência daquele subsídio é distorciva ao comércio e lhe causa prejuízo³⁴.

O ASMC é digno de nota porque ele tem impacto óbvio na possibilidade de formulação de política industrial dos estados membros que, em geral, envolve algum

³³ São membros do Grupo de Cairns: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Uruguai.

³⁴ Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm (acesso em 20/05/2010)

tipo de apoio econômico a empresas ou setores específicos, justamente o tipo de conduta que o Acordo visa a constranger. Cumpre observar que, embora o subsídio hipoteticamente só deva gerar controvérsia - e possivelmente ensejar uma disputa que pode acarretar sua eliminação – quando distorcer o comércio e prejudicar outro membro, em um mundo globalizado, em que empresas disputam mercados globalmente, tal hipótese é bastante provável.

Em outras palavras, em um mundo de grande interdependência, as regras do ASMC, ao buscar nivelar as condições de competição, limitam sobremaneira, ao menos potencialmente, a faculdade de governos interferirem na atividade econômica. Dos 409 casos abertos até o momento (maio de 2010) no âmbito do OSC/OMC, 83³⁵ versaram sobre o ASMC, o que mostra o potencial “contencioso” das regras desse Acordo.

Uma indagação crucial a respeito do alto grau de institucionalização do sistema multilateral de comércio diz respeito à efetividade do mecanismo de solução de controvérsia da OMC. Como mostra IIDA (2005), efetividade não é uma medida unidimensional, o que empresta certa complexidade a tal aferição. Em certos casos, o OSC/OMC teria sido bastante efetivo, como, por exemplo, na progressiva queda em desuso da Seção 301 do “Trade Act 1974” dos EUA, que autoriza esse país a impor sanções comerciais unilaterais contra outros países. Para IIDA (2005), os poderes “judiciais” da OMC foram essenciais no desmantelamento desse instrumento.

É muito mais complexo, no entanto, buscar uma avaliação mais sistemática da efetividade do OSC/OMC. Uma possível medida seria o contraste entre o número de casos pendentes na agenda do OSC/OMC e a quantidade total de casos. Em maio de 2010, tal relação é de 9 casos pendentes para 409 casos abertos³⁶, o que poderia indicar um desempenho bastante satisfatório e efetivo do mecanismo de solução de diferenças.

É possível, entretanto, que determinados países tenham simplesmente desistido de continuar uma disputa apesar de não terem alcançado uma solução satisfatória. Outra possibilidade é que países, por falta de recursos ou qualquer outro motivo, tenham simplesmente desistido de iniciar um caso perante o OSC/OMC, o que macularia a efetividade do mecanismo como um instrumento de correção de violações a normas da OMC.

³⁵ Ver:

http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm?id=A20#selected_agreeme nt (acesso em 20/05/2010)

³⁶ Ver Documento da OMC nr. WT/DSB/W/426.

Outro ponto a ser considerado é a capacidade de países pequenos fazerem valer seus direitos no OSC/OMC, já que as sanções, em caso de descumprimento das decisões emanadas do Órgão, se baseiam em retaliações, ou suspensão de concessões, do país “prejudicado” contra o país que supostamente teria violado as regras. Retaliações de países pequenos contra países grandes, no entanto, podem não chegar a constituir um instrumento de dissuasão, o que reduz a utilidade do mecanismo para aqueles países.

A existência por si só de um mecanismo de solução de diferenças comerciais, dotado da capacidade de impor sanções, por si só, no entanto, é um fato que atesta o alto grau de institucionalização da globalização na esfera comercial.

Cumprir mencionar, ainda, que, paralelamente ao sistema multilateral de comércio, existem em vigor na atualidade (maio de 2010) extensa rede de acordos comerciais regionais e bilaterais, que, em geral, estabelecem preferências comerciais entre os países signatários. Podem, ainda, ir mais longe na regulação de temas disciplinados pela OMC, como serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, instrumentos de defesa comercial etc. No jargão da OMC, diz-se que tais acordos são “OMC-plus”. O Artigo XXIV do GATT – acordo central na estrutura de textos legais da OMC – prevê as condições em que tais acordos, que criam discriminações entre membros da Organização, são consistentes com as regras multilaterais. Além disso, há no arcabouço jurídico da OMC um instrumento que possibilita a associação entre PEDs, a chamada “*Enabling Clause*”, ou Cláusula de Habilitação. Até fevereiro de 2010, 462 acordos regionais haviam sido notificados à OMC, sendo que 271 estariam em vigor naquela data³⁷.

Como demonstrado acima, desde o início dessa subseção do trabalho, em sua subdimensão comercial, a globalização econômica se caracteriza por maior intensidade comercial (demonstrada por crescente valor da relação comércio/PIB mundial), maior velocidade (relevância do frete aéreo, crescente comércio de serviços e de bens intangíveis como direitos de propriedade intelectual) e maior extensão (crescente participação dos PEDs nos fluxos de comércio, consolidação da China e da Ásia como pólo de produção de manufaturas). Em termos de estratificação, a polarização entre um Norte produtor de manufaturados e de um Sul fornecedor de commodities agrícolas, minérios e combustíveis ganhou novos matizes, com a emergência de PEDs, sobretudo os asiáticos, como pólos no comércio de serviços e de manufaturados.

³⁷ Ver: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (acesso em 25/05/2010)

Além disso, o comércio internacional passou por progressivo processo de institucionalização, primeiro com as sucessivas rodadas do GATT, e depois com a criação da OMC e seu mecanismo de solução de controvérsias. Com isso, o protecionismo aberto passou a ser marginalizado e constrangido e o modo de interação dominante entre os países passou a ser de cooperação competitiva e conflito administrado. Vimos, finalmente, que parte substancial do comércio mundial envolve empresas transnacionais, o que revela a íntima vinculação entre as realidades do comércio e do investimento, tema da próxima subseção.

1.2.2 Investimento

Além da expansão do comércio, relativamente ao PIB mundial, uma outra face da globalização econômica é a transnacionalização da produção e distribuição de bens e serviços. Os maiores agentes desse processo são as chamadas Empresas Transnacionais (ETNs) que, em sentido lato, são companhias que produzem bens ou fornecem serviços em mais de uma país. Em sentido mais estrito, tratam-se empresas que, por meio de Investimento Direto Estrangeiro (IDE)³⁸, controlam e administram subsidiárias em outro país, ou países distintos daquele em que estão sediadas. Segundo estimativas da UNCTAD (2009), existem cerca de 82 mil ETNs, controlando aproximadamente 810 mil afiliadas em solo estrangeiro.

As ETNs são centrais no processo de globalização econômica. Como dito mais acima, estima-se que cerca de dois terços do comércio mundial envolvam pelo menos uma ETN em uma das pontas. Um terço de todo o comércio internacional seria intra-firma, ou seja entre uma empresa e suas subsidiárias (CORCOS et al, 2009). Além disso, as ETNs controlariam aproximadamente 80% do comércio de bens de alta tecnologia e seriam responsáveis pela grande maioria dos recursos empregados por agentes privados com pesquisa e desenvolvimento (HELD et al, 1999). Como suas

³⁸ Existem diversas definições de IDE. De forma geral, dizem respeito a recursos aplicados em um país, por não-residentes em prazos mais dilatados (em contraste com os chamados investimentos em carteira, de mais curto prazo). Podem compreender investimentos do tipo “*greenfield*” (quando envolve a formação de capital), fusões e aquisições (quando envolve a compra ou arranjos societários com empresas já existentes) e ainda a aquisição de certa quantidade de ações de determinada empresa (em geral, pelo menos 10%, a fim de denotar compromisso de mais longo prazo com o desempenho daquela empresa). Como o presente trabalho não tem objetivos quantitativos, a mera caracterização do IDE como investimentos de mais longo prazo em um país por não-residentes é totalmente suficiente. Para uma idéia geral sobre as diferentes definições de IDE, ver <http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3146&lang=1> (acesso em 28/05/2010)

operações envolvem somas vultosas, são ainda agentes relevantes nos fluxos financeiros internacionais. Em certas áreas, como petróleo e gás, recursos minerais e commodities agrícolas, um punhado de grandes empresas praticamente dominam o mercado (UNCTAD, 2007 e 2009a). Em suma, são essenciais para uma compreensão mais acurada do processo de globalização econômica.

O IDE é uma boa medida do grau de transnacionalização da produção, embora não lhe capte outra dimensão, que são as redes de produção e distribuição internacionais formadas sobretudo de pequenas e médias empresas, que também contribuem para a internacionalização da produção (CASTELLS, 1999; HELD et al, 1999). Tais redes nem sempre envolvem propriedade e controle de firmas no estrangeiro, de forma que não estão refletidas em dados sobre IDE. Levá-las em conta, entretanto, exigiria estudos setoriais mais detalhados. Dada a estatura dos objetivos desta parte do presente trabalho – aferir, de forma sumária, a extensão, intensidade, velocidade, características institucionais, novos padrões de estratificação e modo de interação dominante do processo de internacionalização da produção nas últimas décadas – o IDE é uma medida totalmente adequada.

Cumprе esclarecer, em primeiro lugar, que o IDE pode ser de três tipos: o chamado investimento “*greenfield*”, com a constituição de uma nova empresa, processo transfronteiriço de fusão ou aquisição de empresas já existentes, ou ainda a aquisição, por não-residentes, de certo percentual de ações de empresa já existente.

Historicamente, as primeiras empresas a operarem em escala transcontinental foram as empresas de comércio de países com colônias ultramarinas, como as “*East India Companies*” britânicas e holandesas, entre os Séculos XVI e XVIII. No Século XIX, há evidência de IDE sobretudo na indústria extrativa e de matérias-primas para a Revolução Industrial que ocorria na Europa e também em certa atividade bancária internacional (HELD et al, 1999).

O primeiro período histórico a conhecer notável incremento dos índices de IDE foi o do padrão-ouro, ou seja, entre 1870 e 1914. As fontes de IDE nessa época, entretanto, eram bastante concentradas em um punhado de países, com a Grã-Bretanha, responsável por cerca de 50% dos fluxos de IDE à época, os EUA, por 20% dos fluxos, seguidos por outros países europeus como França e Alemanha. Os países recipiendários, da mesma forma, não eram muitos: basicamente EUA, Rússia, Canadá e mais alguns países exportadores de produtos primários (WILKINS, 1994).

No entre-guerras, houve alguma redução dos fluxos de IDE, embora a maior parte dos fluxos, organizada nos eixos entre potências e suas colônias, não tenha sofrido muito com os conflitos intra-europeus. No imediato pós-Segunda Guerra, Grã-Bretanha e EUA permaneciam as maiores fontes de IDE, com 40% e 25% dos investimentos, respectivamente.

Cerca de 60% do IDE se destinava a PEDs, sobretudo países agrário-exportadores. Institucionalmente, no entanto, havia importantes diferenças em relação ao período do padrão-ouro, já que as nacionalizações ocorridas na Rússia após a Revolução de 1917 e no México após a Revolução de 1910, bem como os controles e restrições ao investimento introduzidos nos anos 1930, em razão da Grande Depressão, tornaram o ambiente internacional menos “livre” para os fluxos de investimento. Nesse ambiente menos fluido, cartéis foram formados em diversos setores, dividindo o mercado mundial entre eles (JONES, 1996 apud HELD et al, 1999).

De forma geral, no período que vai de 1870 até 1945, embora marcado por níveis relativamente altos de IDE, não houve transnacionalização da produção. Na maior parte dos casos, o investimento representava parcelas minoritárias em empresas nacionais, com poucas ETNs realmente atuando em escala global. Além disso, a maior parcela dos investimentos obedecia a um padrão Norte-Sul muito específico, refletindo o desejo das potências de assegurar fontes de matérias-primas. Em 1913, cerca de dois terços dos fluxos de IDE se destinavam a PEDs (VELDE, 2006).

É no pós-Segunda-Guerra Mundial que se dá a emergência das ETNs. Em termos de intensidade, o período testemunhou incremento substantivo de fluxos e estoque de IDE relativamente ao PIB mundial, sobretudo a partir do final dos anos 1980. Outra medida do aumento da intensidade dos fluxos de IDE é sua crescente contribuição para a formação de capital em termos mundiais (HELD et al, 1999).

TABELA 4: Taxa média de crescimento anual de fluxos e estoques de IDE e do PIB mundial 1960-1993 (em %)

	Estoque de IDE	Fluxos de IDE	PIB mundial
1960-7	7.5	7.4	5.2
1967-73	11.1	14.3	10.4
1973-80	14.2	10.7	11.1
1980-5	5.3	7.3	5.6
1986-94	15	19.4	8

Fonte: HELD et al (1999) e UNCTAD (1996)

Nos anos 1950 e 1960, os EUA foram a principal fonte de IDE (cerca de 50% do total). Empresas norte-americanas investiram largamente em atividades primárias, como mineração, agricultura e petróleo. Os investimentos, nesses vinte anos, se concentraram em países próximos, que ofereciam riscos menores – somente o Canadá recebeu cerca de metade do IDE originado nos EUA nesse período. Na década de 1970, empresas européias e japonesas atingiram níveis de produtividade semelhantes a das norte-americanas.

Pela primeira vez, rompendo com o padrão Norte-Sul dos fluxos de investimento do período pré-1945, começa a se consolidar redes de produção e distribuição global de produtos manufaturados. Empresas européias e norte-americanas passam a empregar modernas técnicas de produção desenvolvidas domesticamente em territórios estrangeiros, ao passo que firmas japonesas adotam estratégia diversa e transferem para o exterior apenas os elos intensivos em trabalho da cadeia produtiva (HELD et al, 1999).

A partir de meados dos anos 1980, os índices de IDE passam a subir expressivamente (ver tabela 5). Além disso, qualitativamente, os fluxos de IDE a partir de 1985 são bastante distintos daqueles do início do Século XX, já que a maior parte se concentra em serviços e manufatura e majoritariamente entre PDs (VELDE, 2006). Dos 12 países que mais receberam IDE em 1913-4, 7 eram PEDs, ao passo que entre a dúzia que liderava a lista em 2001 havia apenas um PED – Hong Kong (China) – (TWOMEY, 2000).

TABELA 5: Influxos de IDE, global e por grupo de países 1980-2008 (em US\$ bilhões)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93
Mundo	55	69	59	51	59	58	89	141	165	193	202	155	170	224
PDs	48	45	33	33	41	44	73	119	135	162	166	115	115	143
PEDs	8	24	26	18	18	14	16	21	30	31	36	40	53	78
AEP*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2	2	3

	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Mundo	254	343	393	489	709	1099	1411	833	622	564	742	946	1306	1840	1697
PDs	148	222	239	287	509	860	1146	609	442	361	419	590	857	1367	962
PEDs	104	116	147	191	190	228	256	212	166	179	283	314	379	385	622
AEP*	2	5	6	12	11	10	9	12	13	24	40	41	69	88	113

*AEP – Antigas Economias Planificadas

FONTE: UNCTAD (2009)

Entre os PDs, há atitudes bastante variadas em relação ao IDE. Países como Canadá, Reino Unido, Suécia e, em alguma medida, também os EUA, passaram por processo – mais acentuado nos dois primeiros países - de internacionalização de parte de sua produção industrial. Na Alemanha e no Japão, a participação de firmas estrangeiras no setor manufatureiro tende a ser mais modesta, sobretudo no caso deste último (HELD et al, 1999).

Nos anos 1990, com a adoção de variantes de economia de mercado por praticamente todos os países do antigo bloco socialista, bem como programas de liberalização - e privatização - em alguns PEDs, o processo de transnacionalização da produção atingiu escala global. Há intenso debate político e acadêmico sobre os efeitos do IDE, e do processo de transnacionalização da produção no desenvolvimento econômico dos países recipeindários. De forma geral, há razoável consenso de que as externalidades positivas da presença de firmas estrangeiras – como absorção de tecnologia e aumento dos níveis de produtividade - não são automáticas, dependendo de outros fatores como qualidade da regulação, ambiente de negócios e medidas de política industrial porventura existentes (VELDE, 2006).

A partir, sobretudo, de meados da década de 1980, a atitude dos PEDs em relação ao IDE muda substancialmente, com intensa desregulamentação e adoção de ambiente institucional mais receptivo a firmas estrangeiras – 95% das 599 mudanças nas regulamentações nacionais do IDE entre 1991 e 1996 foram no sentido de liberalizar o ingresso de investimento (UNCTAD, 1997). Em termos de participação dos PEDs nos ingressos totais de IDE, os melhores anos foram 1982 (após o 2º choque do petróleo, quando houve considerável aumento do investimento de ETNs do setor de

energia em novas fontes de produção), 2004 e 2008. Nesse último ano, parte devido aos efeitos da crise econômica mundial iniciada em 2007, a participação dos PEDs atingiu níveis recorde: 37% dos influxos totais de IDE foram em PEDs e 7% em antigas economias planificadas, de forma que 44% dos ingressos totais de IDE em 2008 ocorreram no mundo em desenvolvimento em 2008 (UNCTAD, 2009).

Em termos geográficos, no entanto, há que se observar diferenças importantes entre os PEDs a partir de meados dos anos 1980.

Na Ásia, boa parte do IDE foi motivado por busca de eficiência e custos mais atrativos em setores manufatureiros, como têxteis e vestuário e eletrônicos, e em serviços, com registro mais recente de ingresso de recursos em setores de alta tecnologia e atividades de pesquisa e desenvolvimento em PEDs. Na América Latina e Caribe, a maior parte do IDE se concentrou na produção de manufaturados e semi-manufaturados baseados em recursos naturais e em serviços. Na África Subsaariana, a imensa maioria dos investimentos se destinou à extração de recursos naturais, com algumas exceções, como a indústria automotiva na África do Sul (UNCTAD, 2007 e 2009a; VELDE, 2006).

Outra mudança importante no que diz respeito à participação dos PEDs nos fluxos internacionais de IDE é o seu crescimento dos investimentos originados nas economias emergentes a partir do final dos anos 1980. As direções de tais fluxos seguem o padrão geral. Uma boa parte desses investimentos ocorre dentro do continente asiático, em que há grande integração das cadeias de produção de alguns produtos manufaturados com – como visto mais acima – intenso comércio de produtos intermediários. A China se tornou um grande investidor em países africanos, em sintonia com sua política industrial de assegurar acesso a recursos naturais. Fluxos de investimento Sul-Sul passaram de apenas 5% dos influxos totais em PEDs em 1994 para cerca de 30% no ano 2000. Além disso, PEDs passaram a ser investidores relevantes em PDs – a Índia, por exemplo, passou a estar entre os seis principais investidores no Reino Unido (VELDE, 2006).

A estruturação de fundos de investimento soberanos de PEDs tem tido papel crescente nessa tendência de fluxos de PEDs para PDs. As atividades dos fundos soberanos cresceram de forma exponencial: em 2004, o valor dos investimentos realizados por fundos soberanos foi de menos de US\$ 1 bilhão, subindo para mais de US\$ 20 bilhões em 2008. O Reino Unido, os EUA e o Canadá, nessa ordem, têm sido os

destinos favoritos e, em termos setoriais, a maior parte dos recursos está concentrada em serviços, sobretudo no setor financeiro (UNCTAD, 2009).

Se os fluxos de IDE, como dito acima, se tornaram mais intensos e mais extensos em termos geográficos – com crescimento recente da participação dos PEDs como receptores e investidores – e também setoriais – com participação crescente dos setores manufatureiro e de serviços no total geral dos fluxos -, pode-se também dizer que eles também se tornaram mais velozes. De forma geral, com a liberalização no tratamento do IDE pela maioria dos países³⁹, ensejou-se o que boa parte dos analistas denomina uma nova divisão do trabalho, em que empresas competem em um mercado progressivamente internacionalizado atentas a oportunidades de redução de custos que as tornem mais competitivas frente a seus concorrentes.

Com a evolução das infra-estruturas de transporte e comunicação, possibilidades de re-localização, ou deslocamento de subsidiárias entre países passaram a ser viáveis em tempos mais curtos, o que cria um dinamismo inédito na distribuição dos fluxos, e dos estoques de investimento ao redor do globo. A evolução dos setores automotivo, eletrônico e químico, por exemplo, com progressiva participação de PEDs asiáticos nas cadeias de produção ilustra tal dinamismo. Além disso, o tempo empregado na produção de diversos bens foi reduzido com avanços tecnológicos, o que torna a competição entre as empresas ainda mais acirrada, exigindo cada vez mais organização e habilidade gerencial (HELD et al, 1999).

Finalmente, cumpre observar o ambiente institucional em que ocorre o incremento dos fluxos de IDE. De forma diversa ao que ocorre no mundo do comércio, não há, para o IDE ou para as atividades de ETNs um regime internacional ou uma organização internacional que seja a guardiã de regras horizontais. Tentativas de PEDs de estabelecer códigos de conduta para as atividades das ETNs no marco legal da ONU foram frustradas pela oposição dos PDs. (HELD et al, 1999).

Já no caso da regulação dos fluxos de IDE, tentativas de criar regras multilaterais foram feitas desde os anos 1920 na Liga das Nações. Em 1995, durante a reunião do Conselho Ministerial da OCDE foram lançadas as negociações de uma “*Multilateral Agreement on Investment*”⁴⁰ (MAI), com o propósito de (i) harmonizar,

³⁹ É preciso, no entanto, qualificar o termo “liberalização” nesse caso. Autores como HUANG (2008), por exemplo, aborda questões de propriedade na China – país que tem sido um dos principais receptores de IDE nas últimas décadas - que podem ainda suscitar dúvidas sobre a real adoção de princípios de economia de mercado.

⁴⁰ Acordo Multilateral sobre Investimento

com sentido liberalizante, as regras nacionais de tratamento do IDE, com significativa redução da margem de Estados nacionais de retirar ou retroceder em regras de abertura a fluxos de investimento estrangeiros (as chamadas regras de “*standstill*” ou congelamento regulatório); (ii) compensar ETNs por medidas discriminatórias; e (iii) criar mecanismo de arbitragem entre estados e ETNs para a resolução de disputas⁴¹. Com forte reação contrária dos PEDs – que seriam convidados a “aderir” ao acordo, uma vez que este fosse celebrado pelos países membros da OCDE - e de movimentos da sociedade civil às regras liberalizantes do MAI, as negociações no âmbito da OCDE foram encerradas, sem acordo entre as partes, em 1997, quando a França resolveu se retirar das negociações.

No âmbito da OMC, existem regras que asseguram tratamento nacional, ou seja, em bases não-discriminatórias, para medidas de investimento relacionadas ao comércio de mercadorias no “*Agreement on Trade-Related Investment Measures*”⁴². Há ainda provisões com reflexos, ao menos indiretos, sobre investimentos nos Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias – na medida em que proíbe subsídios condicionados à utilização de insumos produzidos localmente, ou seja, veda discriminações contra produtos importados – e no Acordo sobre Serviços, ao disciplinar o Modo 3 de prestação de serviços que envolve presença comercial de firmas estrangeiras. Tais disciplinas, no entanto, restringe-se aos investimentos com impactos sobre a atividade comercial e estão longe de configurar um regime internacional sobre investimento.

A tentativa de criar um regime multilateral de investimento será tratada em mais detalhes no Capítulo 4.

Na falta de regras multilaterais, o ambiente institucional em que ocorrem os fluxos internacional de investimento depende basicamente de disciplinas nacionais. A fim de mitigar as incertezas, sobretudo de natureza política, de operar em distintas jurisdições, os países de origem da maior parte das ETNs, dos quais se originam os fluxos de investimento, adotaram a prática de celebrar acordos bilaterais de investimento, com a previsão de regras mínimas de proteção contra, por exemplo, medidas de desapropriação ou nacionalização forçada de empresas.

⁴¹ Esboço do Texto Consolidado do Acordo em fevereiro de 1998: Documento da OCDE nr. DAF/MAI (98)7

⁴² Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio

Há ainda os chamados Acordos sobre Bi-tributação, que evitam dupla taxação de empresas que operam em mais de um país e Acordos de Livre Comércio que contêm capítulos sobre investimento, como o “North América Free Trade Agreement”⁴³ (NAFTA). O primeiro desses acordos foi celebrado entre a então Alemanha Ocidental e o Paquistão em 1959. Ao fim de 2008, existiam 2.676 acordos bilaterais de investimento, 2.805 acordos sobre bi-tributação e 273 acordos de livre comércio com capítulos sobre investimento (UNCTAD, 2009).

Boa parte desses acordos contêm cláusulas de resolução de conflitos do tipo investidor-estado, que permite a empresas que se sentirem prejudicadas por medidas adotadas por determinado governo de um país em que opere a invocar a arbitragem internacional, sobretudo do “*International Center for Settlement of Investment Disputes*”⁴⁴ (ICSID). Até o final de 2008, haviam sido abertos 317 casos baseados em cláusulas do tipo investidor-estado, envolvendo 77 países – 47 PEDs, 17 PDs e 13 economias de transição, sendo que 92% desses casos foram abertos por iniciativa de investidores de PDs (UNCTAD, 2009).

Como a evidência sobre a contribuição de acordos bilaterais sobre a atração de investimentos estrangeiros é no mínimo controversa, com países sem acordo algum recebendo grandes quantidades de IDE, como parece ser o caso do Brasil, alguns autores entendem que o aumento mais recente da quantidade de acordos celebrados pode estar relacionado a novas preocupações dos PEDs que passaram a ser a origem de significativos volumes de IDE (VELDE, 2006).

Seja como for, o ambiente institucional para o IDE, ainda que com certa mitigação das incertezas por tratados bilaterais ou regionais, permanece sendo fundamentalmente o do nível nacional. A UNCTAD promove monitoramento anual de medidas adotadas por governos nacionais em relação ao IDE. A tendência geral é amplamente liberalizante, com a maior parte das medidas sendo mais favorável do que restritiva ao ingresso de IDE (ver Tabela 6).

⁴³ Acordo de Livre Comércio da América do Norte

⁴⁴ Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimento

TABELA 6: Mudanças Regulatórias Nacionais sobre IDE (1992-2008)

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Nr de Países que adotaram mudanças regulatórias	43	56	49	63	66	76	60	65	70	71	72	82	103	92	91	58	55
Nr de mudanças regulatórias	77	100	110	112	114	150	145	139	150	207	246	242	270	203	177	98	110
Mais favoráveis	77	99	108	106	98	134	136	130	147	193	234	218	234	162	142	74	85
Menos favoráveis	0	1	2	6	16	16	9	9	3	14	12	24	36	41	35	24	25

Fonte: UNCTAD (2009)

Como ficou demonstrado ao longo desta subseção, portanto, o período pós-Segunda Guerra Mundial, e sobretudo as últimas duas décadas, foi marcado por maior intensidade (participação das ETNs no comércio mundial, relação IDE X PIB mundial, contribuição das ETNs para a formação de capital), maior extensão (intensificação do IDE entre PDs, participação crescente dos PEDs como receptores e investidores, diversificação setorial, com substantivo crescimento dos fluxos de IDE no setor manufatureiro e de serviços) e maior velocidade (redução do tempo necessário para produção de bens, acirramento da concorrência internacional, nova divisão internacional do trabalho, dinâmica e com progressivo deslocamento da atividade industrial para os PEDs em diversos setores).

Em termos institucionais, na ausência de regras multilaterais sobre investimento, a regulação dos fluxos ocorre basicamente no nível dos estados, ainda que haja certa harmonização por meio de acordos bilaterais e regionais. A evolução na disciplina legal dos fluxos de investimento, a partir dos anos 1990, foi amplamente liberalizante, com tratamento mais favorável ao ingresso de IDE na maior parte das distintas jurisdições ao redor do globo.

1.2.3 Finanças

A globalização financeira é a face mais óbvia do recente processo de integração econômica. Mercados financeiros que operam praticamente 24 horas por dia – resultado da integração de mercados de diferentes fusos horários – são o indicador mais claro de algo que, se não é a conformação de um mercado global, é claramente sintoma de alto nível de interconectividade, com profundas implicações para a política doméstica dos

estados nacionais. Preços básicos da economia nacional, como taxas de câmbio e taxas básicas de juros, deixam de ser definidas domesticamente, e sim no contexto dos mercados financeiros mundiais. Antes de buscar determinar a extensão, intensidade e velocidade do fenômeno, convém lhe traçar breve histórico.

O antecedente remoto de um sistema financeiro internacional pode ser localizado nos bancos das cidades italianas do Século XIV, que já desenvolviam algumas operações “internacionais”, ou seja, em outras jurisdições. No Século XVI, a cidade de Antuérpia emergiu como grande centro financeiro, provendo financiamento para operações comerciais entre a Europa e a Ásia. Serviços financeiros transfronteiriços eram então necessários para evitar o transporte de largas quantidades de dinheiro.

Com a consolidação de estados absolutistas, a necessidade de levantar fundos, sobretudo para financiar custosas guerras, foi outro fator a contribuir para a organização de um sistema financeiro internacional – em 1694, por exemplo, o Banco da Inglaterra foi fundado para financiar a guerra contra a França. No Século XVIII, com a emergência da Grã-Bretanha e dos Países Baixos, Londres e Amsterdam se consolidam como importantes centros financeiros, estendendo suas atividades em sintonia com a expansão das companhias de comércio e das colônias ultra-marinas.

Com a Revolução Industrial, Londres ganhou proeminência nas finanças internacionais. Com o estabelecimento do padrão-ouro, e a invenção do telégrafo, pode-se dizer que nasceu o primeiro sistema financeiro internacional organizado, entre 1870 e 1914 que, para muitos autores, era inclusive mais internacionalizado do que o atual, já que, no padrão-ouro, objetivos domésticos estavam subordinados à necessidade de se manter a estabilidade do sistema (HIRST et al, 1999).

A Grã-Bretanha, em posição de destaque, e a França foram os maiores exportadores de capital à época, com os EUA e a Alemanha ganhando maior participação no final do período. De modo geral, os fluxos financeiros se destinavam a suprir as necessidades de investimento, sobretudo em infra-estrutura, de países exportadores de produtos primários. O mercado de títulos públicos foi, na virada do Século XIX para o XX, progressivamente se tornando global (HELD et al, 1999).

Um fato central da globalização financeira da época do padrão-ouro é o relativamente alto grau de institucionalização. Na verdade, institucionalização baseada em praticamente uma única instituição central – o padrão-ouro e seus mecanismos de ajuste – sem tratados e sem uma organização internacional que garantisse o

funcionamento do sistema. Em retrospecto, o fato de que tal sistema funcionasse com considerável estabilidade e sem graves crises econômicas, propiciando uma espécie de ordem para a operação dos agentes econômicos, é realmente algo admirável.

O padrão-ouro começou a ser arquitetado na Conferência Monetária Internacional de Paris, em 1867, e foi formalmente implementado em 1878. Os países que aderiam ao sistema se obrigavam a converter, sempre que demandados a fazê-lo, suas moedas em ouro a uma taxa pré-determinada. O ajuste entre países deficitários e superavitários, em tese, se daria via preço, ou seja, os primeiros seriam obrigados a exportar ouro – já que o déficit criaria demanda por ouro alhures – e, assim, a reduzir sua base monetária e, por tabela, o nível geral de preços, tornando as exportações mais baratas. Com isso, o ajuste seria praticamente automático.

Na prática, o ajuste ocorria mais pelo aumento da taxa de juros, de modo que o ingresso de capital originário de países superavitários compensava o déficit nas contas correntes. Era muito comum, assim, que autoridades monetárias de países participantes do sistema ajustassem a base monetária, ou a oferta de moeda, de forma oposta ao que seria esperado pelo “ajuste automático” do padrão-ouro. Em outras palavras, nem sempre objetivos domésticos eram subordinados ao objetivo “maior” de preservar o sistema monetário internacional.

Em muitos casos, os países buscaram preservar os dois – objetivos domésticos e a manutenção do padrão-ouro – por meio, como dito cima, de transferência de capitais entre países deficitários e superavitários, que funcionava como uma espécie de estabilizador de segunda ordem do sistema. Além disso, fluxos de migração - que encontravam menos restrições no período – e políticas comerciais protecionistas – faziam também as vezes de mecanismos de ajuste (EICHENGREEN, 2008; HELD et al, 1999).

Uma característica fundamental do sistema era a ausência, ou natureza limitada, da democracia nos regimes políticos da maior parte dos países participantes do sistema. Isso permitia a tais governos ignorar, ou negligenciar, as conseqüências sociais e econômicas dos ajustes monetários, sobretudo de ajustes de natureza deflacionária, com impacto recessivo no nível de atividade econômica e, por conseguinte, no nível de emprego e bem-estar geral da população (EICHENGREEN, 2008; HELD et al, 1999).

Em termos de extensão, pode-se dizer que os fluxos financeiros cobriam parte significativa do globo. De forma geral, no entanto, os investimentos se davam entre os principais países desenvolvidos e entre esses e suas colônias, ou ex-colônias ultra-

marinas, sendo a Grã-Bretanha o maior investidor. A intensidade do fluxo de capitais era alta – uma medida de intensidade é a participação do investimento externo na formação de capital. Para muitas economias, tal proporção nunca foi tão alta como à época do padrão-ouro (HELD et al, 1999).

O período entre-guerras, como já dito mais acima, foi de desagregação econômica. Apesar de breve restabelecimento do padrão-ouro durante 1925 e 1931 – com participação recorde de 40 países – o sistema colapsou no começo dos anos 1930. Os fluxos financeiros no período também foram menos intensos do que no período anterior. O fato mais relevante do entre-guerras é a emergência dos EUA como fonte relevante de fluxos financeiros, e o relativo declínio das principais potências européias, prenúncio do que seria a ordem econômica do pós-Segunda Guerra Mundial⁴⁵.

O chamado Sistema de Bretton Woods (SBW), que emergiu após a Segunda Guerra, inaugurou uma nova ordem econômica mundial, que duraria até o início dos anos 1970. O SBW previa taxas de câmbio fixas entre as distintas moedas nacionais e o dólar dos EUA e entre este último e o ouro (a US\$ 35,00 a onça). A grande surpresa do SBW eram as restrições ao livre movimento de capitais, ressalvado o IDE, e a criação de instituições para (i) preservar o equilíbrio do balanço de pagamentos dos países participantes do Sistema, o Fundo Monetário Internacional (FMI), e (ii) para financiar o investimento, sobretudo em países arrasados pela Guerra, o chamado Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), embrião do Banco Mundial.

Um aspecto essencial do SBW era o compromisso que estabeleceu entre objetivos de desenvolvimento domésticos e a estabilidade da ordem monetária internacional. Como destacam HELD et al (1999) e EICHENGREEN (2008), tratava-se de compromisso entre livre-cambistas e sociais democratas, já que a preservação da estabilidade do sistema não dependia de sacrifícios frequentes de objetivos econômicos domésticos, como crescimento e taxa de emprego. O Artigo I do Acordo que estabeleceu o FMI, por exemplo, afirmava como um dos objetivos da instituição a promoção e manutenção de altos níveis de emprego e renda e o desenvolvimento dos recursos produtivos dos países membros⁴⁶.

⁴⁵ O período marca ainda a transição entre a libra esterlina e o dólar dos EUA como principal moeda internacional (EICHENGREEN, 2011)

⁴⁶ Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm> (acesso em 12/06/2010)

O Fundo foi criado como uma espécie de fiscal da observância das regras da ordem monetária internacional, monitorando os estados membros e eventualmente provendo liquidez em caso de desequilíbrio do balanço de pagamentos. A fim de evitar desvalorizações agressivas, com potencial desastroso para a estabilidade do sistema – como se observou no período entre-guerras –, cada membro podia sacar valores equivalentes ao que havia aportado inicialmente - a fim de integralizar a sua quota - para fazer frente a dificuldades domésticas.

A partir desse valor, a provisão de liquidez pelo FMI exigia certas contrapartidas, em termos de ajuste das políticas econômicas domésticas, como veremos mais para frente no presente trabalho. Aos países membros era permitido ajustar o valor de sua moeda em relação ao dólar dos EUA somente com a autorização do FMI e em caso de desequilíbrio (“*maladjustments*”) do seu balanço de pagamentos, uma expressão que jamais foi definida em termos mais precisos⁴⁷.

Na prática, assim como a fixação das taxas de juros e os fluxos de capital serviram para ajuste “oblíquo” à época do padrão-ouro, a alegação de desequilíbrio do balanço de pagamentos serviu pra re-alinhar as taxas de câmbio durante a vigência do SBW, sem necessariamente efetuar o ajuste. A autorização do FMI veio, freqüentemente, a posteriori, como mera legitimação de desvalorizações já ocorridas.

Face às restrições impostas pelo SBW, os anos 1950 e 1960 foram de baixa intensidade financeira internacional, com a maior parte do capital restrita a fronteiras domésticas, com a exceção dos fluxos de IDE. Se na época do padrão-ouro havia certa convergência das taxas de juros de longo prazo – sintoma da integração financeira daquele período – na vigência do SBW havia significativa divergência entre aquelas, já que os controles de capital insulavam a base monetária e a oferta de moeda doméstica dos mercados internacionais (EICHENGREEN, 2008).

Era um mundo, enfim, em que as autoridades monetárias nacionais possuíam maior autonomia para determinar os preços mais básicos da economia, como a taxa de juros, e a taxa de câmbio, resguardado, no caso dessa última, algum grau de coordenação com os outros membros do sistema, já que as paridades eram fixas com pouca margem de manobra, a não ser em face, como já assinalado, de desequilíbrio do balanço de pagamentos. O ajuste, no caso do SBW, era incremental, propiciando maior margem para políticas econômicas domésticas expansionistas.

⁴⁷ A expressão é usada no Artigo 1.v do Convênio Constitutivo do FMI. Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm> (acesso em 20/06/2010)

A extensão do SBW era também mais restrita do que a do sistema do padrão-ouro, já que PEDs tinham participação periférica e os países socialistas não participavam do sistema.

O atual “sistema” - ainda há dúvidas se o termo é adequado ao contexto monetário internacional pós-Bretton Woods – começa a ser forjado no final dos anos 1960, com a emergência dos “euromercados” de moedas e a intensificação dos fluxos de capital e de mudanças tecnológicas com impacto na organização internacional das finanças.

Os “euromercados” surgiram, entre outros fatores, para atender às necessidades da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que mantinha depósitos em dólar dos EUA em bancos europeus, e de ETNs, sobretudo dos EUA, que atuavam na Europa e não repatriavam seus lucros para escapar dos controles de capital em vigor no seu país de origem. Bancos europeus, e bancos norte-americanos que abriram subsidiárias na Europa, perceberam logo que podiam emprestar esses recursos e, como estavam operando em moeda estrangeira, escapavam da maior parte das estritas regulamentações financeiras domésticas. Com isso, surgiu um mercado europeu de títulos públicos e corporativos, que foi progressivamente ganhando volume (EICHENGREEN, 2008).

Paralelamente ao desenvolvimento dos “euromercados”, a situação nos EUA apresentava mudança estrutural profunda e cheia de conseqüências. De maior credor do mundo, os EUA passaram gradualmente, sobretudo a partir da emergência de novas potências comerciais como a Alemanha e o Japão, a se tornar o maior devedor do mundo, com progressivos e crescentes déficits comerciais e fiscais, para os quais contribuíram as despesas da Guerra do Vietnam (1955-1975), e quadro econômico inflacionário. A deterioração da situação econômica e financeira dos EUA levou muitos investidores a apostar na desvalorização da moeda norte-americana, deteriorando ainda mais a situação (KRUGMAN et al, 2005).

Em agosto de 1971, o Presidente Richard Nixon (1969-1974) anunciou o fim da conversibilidade do dólar dos EUA em ouro. Após breve período de menos de dois anos em que os países buscaram preservar a gestão das paridades cambiais – sobretudo após a celebração do Acordo Smithsonian, em dezembro de 1971 – o SBW finalmente colapsou em março de 1973, quando as principais moedas começaram a flutuar umas em relação às outras.

Os EUA obviamente desempenhavam papel central no SBW. Sua moeda se consolidou como o meio de pagamento mais utilizado nas transações internacionais com o aprofundamento do declínio da libra esterlina no pós-Segunda Guerra Mundial. Com isso, a oferta de moeda mundial passou a ser largamente determinada pela autoridade monetária dos EUA. A estabilidade do SBW dependia assim, em grande medida, das políticas econômicas adotadas por aquele país⁴⁸.

No campo das Relações Internacionais, como veremos em mais detalhes no Capítulo 2, tal fato é visto por alguns autores como evidência da chamada teoria da estabilidade hegemônica, que possui diversas correntes mas que, de forma geral, atribui a estabilidade, ou ordem, do sistema internacional às ações de um “hegemon” que funciona como uma espécie de garante de todo o sistema (KINDLEBERGER, 1986).

No caso do sistema monetário internacional, entretanto, há autores que, apesar de ver evidência de certa correlação entre hegemonia e ordem, acreditam que a estabilidade do sistema é por demais complexa para se basear apenas na existência de um “hegemon”, sendo fundamental a presença de mecanismos institucionalizados de cooperação (EICHENGREEN, 2000).

De qualquer modo, a compreensão da globalização financeira exige o entendimento da evolução da regulação, ou melhor, da desregulamentação do setor financeiro nos EUA nas últimas décadas, já que tais fatos tiveram conseqüências para o setor em todo o mundo.

A regulação dos bancos nos EUA foi substancialmente reformada nos anos 1930, à época da Grande Depressão. Em 1933, foi editado o chamado “Glass-Steagal Act” que previa a separação das atividades de bancos de varejo das de bancos de investimento. Para restaurar a confiança nos bancos após as gigantescas perdas de 1929, foi criada uma espécie de seguro dos depósitos, sob responsabilidade da “*Federal Deposit Insurance Corporation*” (FDIC). Além disso, o sistema bancário foi parcialmente fragmentado em pequenas instituições locais e regionais “protegidas” por lei dos grandes bancos dos centros financeiros, sobretudo de Chicago e Nova Iorque (STRANGE, 1998).

⁴⁸ Como veremos de forma mais detalhada no Capítulo 5, a utilização de uma moeda nacional como moeda de reserva internacional pode levar a conflitos entre objetivos de política econômica doméstica do país emissor dessa moeda e a estabilidade do sistema monetário internacional, conforme formula o chamado dilema ou paradoxo de Triffin. A estabilidade do sistema depende, em grande medida, da capacidade e disposição do país emissor da moeda-reserva em suprir a demanda internacional por tal moeda o que, por sua vez, tende a gerar déficits crescentes em conta corrente (KRUGMAN et al, 2005).

A inflação dos anos 1970 começou a solapar o sistema montado nos anos 1930. Inovações introduzidas por grandes bancos, como contas correntes protegidas das perdas inflacionárias, e diferenças substantivas de custos de operação, começaram a inviabilizar as separações rígidas entre bancos pequenos e bancos grandes. Ademais, começaram a surgir, nas brechas da regulamentação financeira, uma ampla gama de instituições financeiras não-bancárias, com conseqüências estruturais para o setor. Como assinala STRANGE (1998), tais brechas facultaram a tais instituições não-bancárias (bancos de investimento e gestores de fundos, por exemplo) “*to operate as sources of credit as if they were banks*”⁴⁹(pag. 37).

Sob forte competição dessas instituições na provisão de serviços financeiros, os bancos passaram pressionar pelo relaxamento das normas que limitavam suas atividades. Em 1982, o “Garn-St Germain Act of Congress” permitiu que bancos passassem a oferecer serviços semelhantes àqueles prestados por fundos mútuos que, ao adquirir títulos emitidos por empresas, na prática agiam como provedores de crédito.

Finalmente, com a revogação do “Glass-Steagal Act” nos anos 1990, a desregulamentação do setor atingiu o seu auge, com profundas conseqüências não apenas nos EUA mas em todo o mundo⁵⁰. Sendo os EUA o principal centro financeiro do mundo nos anos 1990, as mudanças regulatórias ali promovidas tendem a ser emuladas em outros centros financeiros, temerosos de que condições ou regras mais restritivas possam lhe reduzir a competitividade internacional.

Feito o brevíssimo histórico acima, cumpre agora tentar definir a faceta financeira do atual processo de globalização econômica.

Em primeiro lugar, convém definir o que se entende por fluxos financeiros internacionais. De forma geral, o trânsito internacional de recursos financeiros assume uma das seguintes formas: IDE, fluxos de crédito (empréstimos bancários ou transações envolvendo títulos emitidos, sobretudo, por governos, empresas ou instituições financeiras), investimentos em ações, derivativos e transações com moedas.

O IDE foi objeto da subseção anterior. No que tange aos demais fluxos financeiros, convém avaliar em que medida se tornaram mais intensos nas últimas décadas.

O chamado mercado de dívida, ou de crédito, como dito acima, é constituído de empréstimos bancários e do mercado de títulos, emitidos por governos ou agentes

⁴⁹ A operar como se fossem bancos (tradução livre).

⁵⁰ Para um visão bastante crítica da revogação do “Glass-Steagal Act”, ver STIGLITZ (2003).

privados. Um fato de grande importância do atual processo de globalização econômica é o fenômeno da “desintermediação”, ou seja, de crescente intercâmbio direto entre credores e devedores, sem, ou melhor, com distinta mediação de instituições financeiras. A “desintermediação” representa transformação estrutural no sistema financeiro, já que cria uma nova gama de instituições, como os bancos de investimento, os gestores de fundos e as agências de “*rating*” - que promovem a classificação de risco dos diversos tipos de títulos emitidos por governos e agentes privados.

Ao velho papel dos bancos, como analistas e provedores de crédito, acrescentou-se nas últimas décadas o papel – não apenas de bancos, mas de toda uma nova gama de instituições financeiras – de emissores de títulos. Desde os anos 1960, o mercado de títulos cresceu mais rápido do que o de empréstimos bancários, sintoma do fenômeno referido acima (HELD et al, 1999). A emissão de títulos constitui maneira mais rápida, efetiva e barata de levantar recursos. A tabela abaixo deixa clara o dramático aumento na emissão de títulos por governos, desde o final dos anos 1980.

Como se pode depreender dos números abaixo (ver Tabela 7), o valor total de títulos de crédito no mercado em dezembro de 1988 era pouco mais de 20% dos ativos totais detidos por bancos no mesmo mês. Em dezembro de 2009, tal proporção era de quase 80%. Não é propósito do presente trabalho medir os ganhos de eficiência, ou discutir as conseqüências estruturais da desintermediação. Cumpre observar, no entanto, que tal fato é pleno de conseqüências no que diz respeito, entre outros fatores, à capacidade de financiamento, e por conseguinte, à autonomia dos estados nacionais, como veremos no Capítulo 2.

TABELA 7: Valor total de títulos no mercado (governos, empresas, instituições financeiras e total) e Ativos totais detidos por bancos 1988-2009 (em US\$ bilhões)

	Dez/88	Dez/91	Dez/94	Dez/97	Dez/00	Dez/03	Dez/06	Dez/09
Empresas	n/d	n/d	549,9	581,9	931,3	1.467,8	1.840,7	3.056,4
Inst. Financeiras	487,2	754,3	1.126,1	2.071	4.410,8	8.535,5	14.368,3	20.886,3
Governos	n/d	n/d	574,9	672,6	767,8	1.192,9	1.622,4	2.265,4
Total	1.171,5	1.852,9	2.531,1	3.628,9	6.490,3	11.702,2	18.418,1	27.010,2
Ativos detidos por bancos	5.616,4	7.627,8	8.489,1	10.740,3	12.280,8	18.357,5	29.372,7	33.804,7

Fonte: BIS

Países como os EUA e a Austrália exibiram significativa tendência à desintermediação financeira entre 1995 e 2005 (BIS, 2008a).

A título de comparação, repare-se que os recursos totais detidos pelo FMI em março de 2010 eram da ordem de SDR 394,8 bilhões, ou seja, pouco menos de US\$ 580 bilhões⁵¹ (pela taxa de câmbio de 10/06/2010). E isso, diga-se de passagem, depois de processo de recomposição dos recursos do Fundo. Iniciado após a crise econômica de 2008/2009. Em outras palavras, em março de 2010 os recursos do FMI representavam cerca de 2,14% do mercado total de dívida em dezembro de 2009. Se isolarmos apenas o mercado de dívida soberana, de governos nacionais, tal proporção sobe para cerca de 25%. Evidentemente que o objetivo do FMI não é financiar as atividades de estados nacionais – o Fundo, em geral, intervém apenas em momentos de crise. O objetivo da comparação é apenas mostrar o substancial crescimento relativo do mercado de títulos públicos nas últimas décadas.

Uma medida bastante significativa da complexidade do sistema financeiro é o enorme crescimento de transações envolvendo os chamados derivativos.

Derivativos podem ser definidos como “contratos que prevêm direitos e obrigações cujos valores são baseados no desempenho de outro instrumento financeiro subjacente, seja ele um investimento, uma moeda, uma commodity, um índice de valores, um direito, opção ou taxa” (CORNFORD, 1995 apud STRANGE, 1998, pág. 30). Trata-se, portanto, de uma espécie de contrato secundário, cujos termos e condições dependem do desempenho de um ativo financeiro “primário”, em que tal contrato se baseia.

Dentre os derivativos, a maior parte é o que se denomina “*Over the Counter*” ou Derivativos OTC que, basicamente, são contratos negociados diretamente entre duas partes, sem intermediação institucional de uma bolsa de valores, por exemplo. Dessa forma, é muito difícil ter uma idéia clara do valor total negociado por meio desse tipo de contrato. Além disso, trata-se de mercado muito pouco regulado no que diz respeito à transparência, ou publicidade, das posições financeiras das partes envolvidas nessas transações (STRANGE, 1998). A Tabela 8 apresenta estimativa da evolução desse mercado na última década.

Como são contratos cujos termos “derivam” de outros ativos financeiros, como moedas e taxas de câmbio, taxas de juros etc, o enorme crescimento nas transações com derivativos é indício claro da expansão do sistema financeiro, sobretudo nas últimas

⁵¹ <http://www.imf.org/external/np/tre/liquid/2010/0310.htm>

duas décadas, ou, para os propósitos do presente estudo, um sintoma da intensidade do processo de globalização financeira.

TABELA 8: Derivativos OTC – Valor dos contratos em vigor (em US\$ bilhões)

Junho/1998	Junho/2001	Junho/2004	Junho/2007	Dezembro/2009
72.134	99.755	220.058	516.407	614.673

Fonte: BIS

Em termos de extensão da dimensão financeira da globalização, mais uma vez cumpre analisar a “inserção” do mundo em desenvolvimento nesse processo. Uma medida simples do grau de integração financeira dos PEDs⁵² é a evolução da conta financeira ou conta capital do balanço de pagamentos.

Entre os anos 1980 e a década atual, o que os números deixam evidente é: (i) enorme expansão dos fluxos financeiros⁵³ destinados e provenientes de PEDs; (ii) passagem de uma situação de déficit crônico do em conta corrente (em termos “agregados”, considerando todo o mundo em desenvolvimento) para um situação de superávit; e (iii) acúmulo crescente de reservas monetárias.

A situação financeira dos PEDs, entre os anos 1980 e a década atual mudou dramaticamente, como deixa claro a Tabela 9 abaixo. Nos anos 1980, com sistemas financeiros subdesenvolvidos e mal regulados e supervisionados, com barreiras a entrada de fluxos de capital de curto prazo e déficit na conta corrente, a participação dos PEDs no sistema financeiro mundial era irrisória, e quase 80% dos recursos destinados ao mundo em desenvolvimento se dava na forma de IDE.

⁵² Por uma questão de disponibilidade de dados, o termo “PEDs” nessa seção será utilizado em referência a um grupo representativo do mundo em desenvolvimento, para o qual há mais dados disponíveis sobre integração financeira. Tal grupo é composto de África do Sul, Argentina, Brasil, Chile, China, Cingapura, Colômbia, Coréia do Sul, Filipinas, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia, México, Peru, Polônia, República Checa, Rússia, Tailândia, Taípe Chinês, Turquia e Venezuela. Embora tenhamos plena consciência de que, por um lado, tal seleção cria um desvio na representatividade dos dados, já que diz respeito aos maiores dentre os PEDs, por outro lado, é preciso observar que quando se fala em integração financeira dos PEDs um grupo seletivo dentre eles – certamente não muito distinto do grupo acima – responde pela quase totalidade das estatísticas referentes ao mundo em desenvolvimento.

⁵³ Como dito mais acima, a expressão “fluxos financeiros” nesta seção significa ingresso ou saída de recursos outros que não IDE, o qual foi objeto da seção anterior. Assim, ingresso de recursos quer dizer o saldo líquido, ou compras subtraídas das vendas, de ativos financeiros domésticos por não-residentes. De forma análoga, saída de recursos significa aqui o saldo líquido, ou compras subtraídas de vendas, de ativos financeiros estrangeiros por residentes.

TABELA 9: PEDs e os fluxos de capital (em US\$ bilhões)

	1980-89	1990-99	2000-07	2006	2007
Entrada bruta de capital	15,6	173,8	542,6	902,4	1.440,2
Entrada bruta de IDE	12,2	102,2	267,3	354,4	530,3
Saída bruta de capital	14,5	86,4	409,7	769	1.001,3
Saída bruta de IDE	2,6	24,6	115,6	216	261,6
Saldo líquido	1,1	87,4	132,8	133,5	438,8
Posição da conta corrente	- 16,4	- 23,3	244,1	451	542,7
Aumento das reservas monetárias	11,6	61,9	364,6	515,2	940,4
Entrada de capital para o setor público	54,6	47,3	3,1	- 57,3	26,2

Fonte: BIS

Os anos 1990 foram de significativa liberalização financeira para a maior parte dos PEDs, sem implicar, entretanto, aperfeiçoamento do quadro regulatório e da supervisão bancária. O período foi marcado por violentas crises financeiras no mundo em desenvolvimento, como a de 1994 no México, de 1997 no Sudeste Asiático, de 1998 na Rússia, de 1999 no Brasil e 2001 na Argentina. De modo geral, a década de 1990 foi marcada pela diversificação dos fluxos financeiros aos PEDs – de 80% do total dos fluxos nos anos 1980, o IDE passou a representar pouco menos de 60% do total dos recursos destinados ao mundo em desenvolvimento na década seguinte.

Outro fato que chama atenção é o aumento significativo (de quase 600%) dos fluxos financeiros originados em PEDs, o que pode ser parcialmente explicado pelo relaxamento da rígida regulamentação da década anterior – que restringia a compra de ativos estrangeiros por residentes – e pelo desenvolvimento de investidores institucionais (como, por exemplo, fundos de pensão) no mundo em desenvolvimento (BIS, 2008).

Por outro lado, o notável desenvolvimento do mercado mundial de derivativos, de que tratamos mais acima, é sinal de aumento do grau de exposição de investidores do mundo desenvolvidos a ativos financeiros dos PEDs, já que a parte substantiva dos derivativos acaba desempenhando a função de “seguro” ou proteção contra ativos

considerados de maior risco, como em geral são considerados aqueles provenientes dos PEDs⁵⁴.

Como já dito, a década de 1990 foi marcada por severas e repetidas crises financeiras no mundo em desenvolvimento. Uma das lições desse período, como veremos mais adiante no presente trabalho, foi que países com bons fundamentos macroeconômicos também podem ser severamente “castigados” pelos mercados em momentos de crise econômica. Na década de 1990, foram popularizadas expressões como “fly to quality”⁵⁵, “efeito manada” e “aversão ao risco”, a fim de explicar o comportamento frequentemente irracional de investidores que, em momentos de crise, reduzem dramática e subitamente suas exposições a um conjunto amplo e bastante heterogêneo de PEDs (FFRENCH-DAVIS, 2001).

Não à toa, entre 2000 e 2007 verificou-se um aumento inédito no volume das reservas monetárias dos PEDs (quase 600% de aumento em relação à década de 1990). Como veremos mais adiante, é preciso qualificar tal fenômeno, já que alguns poucos países respondem pela maior parte desse processo. De qualquer maneira, a estratégia de acumular reservas pode ser interpretada como uma espécie de auto-seguro, ou de resguardar, em um ambiente de intensa integração financeira internacional, a capacidade doméstica de responder a crises externas e evitar grande volatilidade cambial.

Entre 2002 e 2007, bancos centrais de PEDs intervieram de forma inédita, em termos de volume de operações, nos mercados de câmbio a fim de suavizar os movimentos de suas moedas. Com a integração financeira dos PEDs, e enorme crescimento do ingresso de capitais (crescimento de mais de 1.100% entre as décadas 1990 e 1980 e de mais de 300% entre 2000-7 e os anos 1990) – atraído pela liberalização financeira promovida pelos PEDs e pela consolidação de bons fundamentos macroeconômicos – registrou-se tendência crescente à apreciação cambial nos principais PEDs que foi gerida pelas distintas autoridades monetárias ou com algum grau de controle de capitais ou com freqüentes intervenções no mercado de câmbio (BIS, 2008).

Outra conseqüência de maior integração dos PEDs nos mercados financeiros mundiais é a tendência à convergência, a níveis mais baixos, das taxas de juros de longo prazo, o que algumas autoridades monetárias temem possa reduzir a margem de

⁵⁴ Estimativas do BIS indicam que, em 2007, o mercado de derivativos dos PEDs representava 12% do mercado mundial desse tipo de instrumento financeiro (BIS, 2008).

⁵⁵ “Fuga para ativos de melhor qualidade”, em uma tradução livre.

manobra da política monetária – não raramente, tal receio se converte em argumento favorável a algum grau de controle de capitais. Um aspecto positivo – embora perigoso em momentos de crise - da integração é o aumento da capacidade de agentes econômicos baseados em PEDs – bancos e empresas, por exemplo - de tomar recursos em moeda estrangeira, ou seja, ampliação das potenciais fontes de financiamento da atividade econômica doméstica (BIS, 2008).

Em termos gerais, o período entre 2002 e 2007 é marcado por grande crescimento dos fluxos financeiros destinados e originados em PEDs. De forma geral, observa-se crescimento em todos os tipos de fluxos. Progressivamente, o IDE passa a representar proporção menor dos fluxos, com aumento relativo dos investimentos em portfólio e de outros investimentos.

MIHALJEK (2008) estima que, em 2007, a proporção era de 30% de IDE, 32% de investimento em portfólio e 38% de outros investimentos. Um fato que diferencia o período 2002-2007 de épocas anteriores de intensos fluxos financeiros para o mundo em desenvolvimento, como a década de 1990, é que tais fluxos ocorrem em contexto de superávit na conta corrente na maior parte dos países, com a exceção dos países do Leste Europeu e da Europa Central (MIHALJEK, 2008).

Regionalmente, há diferenças importantes. Os influxos brutos de capital privado, na maior parte dos PEDs asiáticos, representaram, em média, cerca de 15% do PIB em 2007 (contra cerca de 10% no período anterior à crise de 1997-8). Na América Latina a média passou de cerca de 1% em 2002 para 6% do PIB em 2007, média inferior aos picos atingidos na década de 1990 (em torno de 9% do PIB). Já nos países do Leste Europeu, impulsionados pela perspectiva de adesão à União Européia, a média foi de 20% do PIB no período referido. Como dito mais acima, o fato curioso, e que distingue os anos 2002-7 é a intensidade dos fluxos em contexto de superávit na conta corrente para as duas primeiras regiões (MIHALJEK, 2008).

Outro fato que distingue o período 2002-7 é o expressivo aumento dos fluxos de capital privado provenientes dos PEDs e processo de “reciclagem” dos influxos por meio do investimento em ativos financeiros estrangeiros (ver Tabela 10 abaixo). De forma análoga aos influxos de capital, há substancial variação entre as três principais regiões do mundo em desenvolvimento. Em 2006, os fluxos de capital provenientes dos PEDs asiáticos alcançaram a cifra de US\$ 500 bilhões, ao passo que os números para a América Latina e o Leste Europeu foram, respectivamente, US\$ 105 bilhões e US\$ 55

bilhões. Relativamente ao PIB, tais cifras representam em média 8% para os PEDs asiáticos e cerca de 3% para os latino-americanos e leste-europeus (MIHALJEK, 2008).

TABELA 10: Ativos estrangeiros detidos por PEDs

	Em US\$ bilhões			% do PIB		
	2001	2004	2007	2001	2004	2007
Ativos estrangeiros totais	1.828	3.768	5.794	43	49	54
Reservas oficiais	605	1.737	2.689	14	23	25
Ativos do setor privado	1.221	2.024	3.095	29	26	29
ÁSIA						
Ativos estrangeiros totais	784	2.201	3.370	56	56	64
Reservas oficiais	324	1.224	1.839	23	31	35
Ativos do setor privado	460	975	1.528	33	25	29
AMÉRICA LATINA						
Ativos estrangeiros totais	512	657	925	29	35	34
Reservas oficiais	144	204	284	8	11	11
Ativos do setor privado	368	452	640	21	24	24
LESTE EUROPEU						
Ativos estrangeiros totais	220	389	611	36	36	43
Reservas oficiais	93	170	237	15	16	17
Ativos do setor privado	126	215	368	20	20	26

Fonte: MIHALJEK, 2008

Em termos de composição, ocorre o mesmo fenômeno que observamos mais acima nos influxos de capital, com o IDE respondendo por parcela menor dos fluxos (cerca de 25% para o total dos PEDs em 2007, contra cerca de 40% em 2001). Em 2007, a maior parte do capital originado nos PEDs foi investido em títulos de dívida (40% dos fluxos totais naquele ano). Novamente, os PEDs asiáticos lideram o processo: 50% de

todos o capital proveniente do mundo em desenvolvimento teve origem na Ásia em 2007. Os números para a América Latina e para o Leste Europeu são, respectivamente, 13% e 9% (MIHALJEK, 2008).

Parte da explicação do enorme crescimento dos fluxos provenientes de PEDs reside no desenvolvimento de investidores institucionais nesse mercados, como fundos de pensão – a estrutura demográfica de muitos PEDs, cumpre observar, começou recentemente a mudar, com a tendência ao envelhecimento de sua população. Outro fenômeno importante é o desenvolvimento de fundos de investimento soberanos, cujos recursos, em 2007, foram estimados em US\$ 2,3 trilhões – sendo os PEDs asiáticos e do Oriente Médio os países mais ativos na utilização desse tipo de veículo (MIHALJEK, 2008).

O acúmulo de grandes volumes de reservas monetárias pelos PEDs que, como dito mais acima, constituiu uma espécie de seguro contra choques externos, é também a contrapartida de intervenções públicas no mercado de câmbio, com vistas a evitar apreciação excessiva da moeda. Tal processo foi também liderado pelos PEDs asiáticos, e sobretudo pela China, que aplicou parte considerável dos recursos em títulos do governo dos EUA⁵⁶, ajudando este a financiar sucessivos déficits gêmeos a partir de 2000, e adiando, assim, ajuste que poderia comprometer os enormes superávits comerciais que a China acumulou em relação aos EUA desde o início da década.

Se o processo de globalização financeira se tornou mais intenso – com crescimento dos fluxos de capital em relação ao PIB – e mais extenso – com participação crescente dos PEDs no processo – é igualmente certo que ele se tornou mais veloz. Na raiz desse processo, inovações tecnológicas e de técnica financeira, pode-se dizer, criaram um mercado financeiro verdadeiramente global, com intensa interconectividade entre os países.

Em termos de tecnologia, STRANGE (2008) enxerga três categorias principais de inovações que contribuíram para a integração dos mercados financeiros: os computadores, chips e satélites. Os primeiros transformaram fundamentalmente a função de meio de troca desempenhada pela moeda, ao tornar “eletrônico” o dinheiro. O desenvolvimento de sistemas de compensação interbancária eletrônica, a partir dos anos 1970 com o CHIPS (“*Clearing House Interbank Payments System*”) culminou, décadas mais tarde, na integração sistêmica dos mercados financeiros nacionais. O

⁵⁶ A China, porém, não publica a composição de suas reservas.

desenvolvimento nas telecomunicações – e a difusão do satélite – foram centrais nesse processo. A invenção do “chip”, por sua vez, permitiu a disseminação do uso de cartões de crédito e débito, tornando mais difícil para autoridades nacionais controlarem operações financeiras de seus residentes (STRANGE, 2008).

Do lado da técnica financeira, as principais inovações ocorreram no mercado de derivativos e de dívida, que foram progressivamente se tornando mais sofisticados e complexos. A desregulamentação dos anos 1990 permitiu a bancos e outros agentes financeiros a estruturação de novos instrumentos, tornando reguladores e supervisores virtualmente alheios à dinâmica distribuição de riscos no mercado financeiro. Em outras palavras, a interconectividade entre os mercados atingiu nível inédito e as posições de cada agente, ou de cada ente “administrado” por reguladores e supervisores nacionais tornaram-se impossíveis de monitorar com base apenas no território nacional.

Do ponto de vista institucional, finalmente, a regulação dos fluxos financeiros impõe desafios à capacidade do estado nacional, como vimos acima, sem que tenha se conformado propriamente um regime internacional correspondente. As principais instituições internacionais no setor financeiro – o BIS, o Comitê da Basileia e o FMI –, na realidade, caminharam no sentido oposto da conformação de tal regime⁵⁷.

O BIS, criado nos anos 1930, só começou a se envolver na regulação, ou coordenação entre reguladores nacionais, do sistema financeiro, nos anos 1970, quando uma série de falências de bancos com operações internacionais evidenciou a necessidade de alguma cooperação no setor.

Em 1974, os presidentes de bancos centrais do G-10⁵⁸ estabeleceram o “Comitê Cooke”⁵⁹, que formalmente passou a se chamar Comitê da Basileia de Regulação Bancária. Em 1975, o Comitê emitiu a sua primeira Concordata, buscando dirimir conflitos e definir as competências regulatórias das autoridades dos países nos quais estão localizadas as sedes dos bancos e daquelas de países em que se localizam subsidiárias do mesmo banco. Com muitas áreas “cinzentas”, a Concordata foi revisada em 1983.

⁵⁷ Veremos tais desenvolvimentos institucionais em mais detalhe no Capítulo 4.

⁵⁸ O G-10 foi grupo de coordenação de presidentes de bancos centrais de dez países (Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido e Suécia) estabelecido no âmbito do FMI no início dos anos 1960 para aumentar os recursos do Fundo por meio do “General Agreement to Borrow”.

⁵⁹ Em homenagem a W. P. Cooke, Diretor do Banco da Inglaterra que foi Presidente do Comitê entre 1977 e 1988.

O sistema bancário, porém, continuou a desafiar as autoridades reguladoras nacionais. Bancos internacionalizados, em ambiente de concorrência virtualmente global, passaram a se envolver em atividades mais arriscadas. Em meados dos anos 1980, o Federal Reserve estava sob enorme pressão dos bancos norte-americanos, que achavam que a regulação nos EUA era mais rígida do que em outros países, especialmente no Japão, o que comprometia a sua competitividade internacional. Por iniciativa dos EUA, o Comitê da Basileia iniciou negociações de acordo sobre padrões de relação entre capital e ativos, que deveriam ser adotados por todos os bancos dos países signatários. O Acordo, celebrado em 1988, estabeleceu a relação de 8% entre capital e ativos.

Em toda a década seguinte, no entanto, o BIS se esforçou, com pouco sucesso, para harmonizar as definições – entre as quais a de “capital” e de “ativos” – de forma a obter uma interpretação aceitável para todas as jurisdições e, assim, tornar efetivos os padrões definidos multilateralmente. Ao final da década de 1990, no entanto, parece ter prevalecido no BIS a visão de que seria muito difícil fazer as enormes diferenças entre os sistemas regulatórios nacionais convergir para regras comuns e uniformes. O próprio diretor-geral do BIS acabou reconhecendo que a tentativa de harmonizar sistemas distintos havia malogrado (CROCKETT, 1997).

O FMI, por sua vez, como veremos de forma mais detalhada no Capítulo 3, é uma instituição que passou por muitas encarnações desde sua criação em Bretton Woods.

De forma bastante resumida, pode-se dizer que, a partir dos anos 1980, o Fundo se converteu em uma espécie de salva-vidas de PEDs em crise. Na crise da dívida dos anos 1980 e nas sucessivas crises dos anos 1990, o Fundo era o último recurso disponível. Tal papel, porém, não vinha sem um ônus. No caso do FMI, como veremos mais adiante, o ônus são as “condicionalidades” ou medidas de “ajuste” que são impostas aos países mutuários como condições para o desembolso dos recursos.

Tais condições, porém, são restritas aos países que recorrem ao Fundo e, em momento algum chegam perto de constituir disciplinas para os fluxos financeiros entre os países (PAULY, 1997; STRANGE, 1998; STIGLITZ, 2002; WOODS, 2006). Além disso, como vimos mais acima, o processo de acumulação de reservas por muitos PEDs tornou o FMI praticamente inoperante entre o final dos anos 1990 e a eclosão da crise de 2008/09.

É importante mencionar que, além do BIS e do FMI, existem outras agências internacionais no campo financeiro, tais como a “*International Organization of Securities Commission*” (IOSCO) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que possui alguns Comitês de reguladores e supervisores de sistemas financeiros nacionais, como veremos em mais detalhes no Capítulo 4.

Cumpramos avaliar brevemente, enfim, como os países se adaptaram ao fim do SBW e a um ambiente financeiro externo com maior mobilidade de capitais e com baixo grau de institucionalização.

Como vimos mais acima, o desenvolvimento dos “euromercados”, e o aumento da mobilidade do capital entre os países, foram progressivamente inviabilizando o sistema de paridades fixas e ajustáveis acordados em Bretton Woods, sobretudo a partir da restauração da conversibilidade em 1958. A reação dos países ao colapso do SBW apresentou significativa variação mas, de forma geral, a tendência foi de gradual convergência para um sistema de taxas de câmbio flutuantes, com algumas notáveis exceções, como veremos a seguir.

A experiência europeia de integração é a exceção à regra, e merece breve registro. Ainda sob a memória de duas guerras que devastaram o continente, o projeto de integração regional contava com substantivo apoio político e os governos dos países da Europa Ocidental não pretendiam deixar que a volatilidade cambial, ou depreciações competitivas arruinassem o projeto. Assim, estabeleceram bandas cambiais entre si, a fim de não prejudicar o comércio intra-europeu e o processo de integração regional já em curso. Tal sistema de vinculação coletiva de taxas de câmbio ficou conhecido como a Serpente Europeia⁶⁰.

As dificuldades de administrar a Serpente, com vários países abandonando o sistema ao longo de sua vigência, levaram os países europeus a incrementar o grau de institucionalização, aumentando os poderes de supervisão do Comitê Monetário da Comunidade Europeia, criando o Sistema Monetário Europeu (SME), em 1979.

O SME, em larga medida, foi um projeto franco-germânico, fundado sobre um pacto político entre os Presidentes Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt. Em larga medida, tratava-se de tentativa de manter o SBW em escala regional. As margens de flutuação e o controle de capitais do SBW foram mantidos no SME. Tal controle, no entanto, foi gradualmente relaxado, na medida em que a liberdade de fluxo de capitais

⁶⁰ Inicialmente, os países da Europa buscaram manter entre eles as bandas cambiais de 2,25% definidas no Acordo Smithsonian, em 1971 (EICHENGREEN, 2008a).

passou a ser um dos componentes da progressiva integração do mercado europeu, sobretudo com o advento do “Single European Act” em 1986, dando novo e importante passo na conformação de um mercado regional único. A recessão dos quatro primeiros anos do SME, por outro lado, tornou mais custosa a manutenção das paridades cambiais⁶¹.

A adoção de políticas econômicas expansivas pelo governo socialista na França chegou inclusive a ameaçar a permanência desse país no SME no início da década de 1980. Apesar da recuperação econômica na segunda metade dos anos 1980, os limites do SME teriam ficado claros sobretudo aos franceses, que se queixavam de que o Sistema constrangia apenas os países que adotavam políticas expansivas, mas não forçava aqueles que adotavam políticas restritivas a efetuar ajuste que ajudasse a equilibrar as relações intra-bloco. Em 1989, a Comissão Européia encarregou o Comitê Delors (em homenagem ao Presidente da Comissão Européia e ex-Ministro da Fazenda da França Jacques Delors) de preparar estudo sobre o aprofundamento da integração monetária na Comunidade Européia.

O Relatório Delors, adotado pelo Conselho Europeu em 1989, culminou no Tratado de Maastricht, em 1991, que estabeleceu o cronograma para a implementação da união monetária.

A reação dos EUA e o Japão ao colapso do SBW foi distinta.

Como a importância das transações internacionais era ainda limitada para as duas economias no início dos anos 1970, ambos adotaram taxas flutuantes. Nos anos 1970, o dólar norte-americano foi atacado por diversas vezes. Países superavitários como a então Alemanha Ocidental, por sua vez, resistiam a se submeter a qualquer tipo de sanção que a compelisse a algum tipo de ajuste.

A diferença de posições inviabilizou a reforma, ou troca do SBW por outro mecanismo institucionalizado de ajuste entre países deficitários e superavitários. O “Comitê dos 20” formado no âmbito do FMI para desenhar a arquitetura financeira internacional terminou em fracasso. Em 1978, o regime de taxas de câmbio flutuante foi “legalizado” por meio da Segunda Emenda ao Acordo Constitutivo do FMI (EICHENGREEN, 2008).

⁶¹ Os limites impostos pelo SME à política monetária teriam, segundo EICHENGREEN (2008), levado os governos de muitos países europeus a buscar efeitos distributivos em políticas microeconômicas, como uma espécie de compensação. Benefícios sociais generosos e políticas de segurança no emprego teriam aí sua origem, com efeitos sobre a competitividade de alguns membros do bloco que seriam sentidos após a implementação da união monetária.

Diante de um regime sem instituições, ou regras de jogo mais claras, e sujeito à volatilidade, os países passaram a se apoiar simplesmente em foros de coordenação para resolver diferenças entre eles. O mais importante dentre eles era o G5, formado por Alemanha, EUA, França, Japão e Reino Unido⁶².

Nos anos 1970, o sistema baseado apenas na coordenação entre os países funcionou relativamente bem, já que, de forma geral, havia disposição dos principais países a promover ajustes em suas políticas monetárias e fiscais de forma a evitar grandes oscilações da taxa de câmbio, além de, evidentemente, efetuar freqüentes intervenções no mercado de câmbio. Em 1978, quando as flutuações ameaçaram sair de controle, os países – sobretudo EUA, Japão e Alemanha – foram capazes de rapidamente chegar a um acordo sob o qual os EUA adotariam medidas anti-inflacionárias ao passo que Alemanha e Japão tentariam políticas expansivas (EICHENGREEN, 2008).

Os anos 1980, no entanto, já não foram tão tranquilos. Com a notável elevação da taxa de juros dos EUA no início da década, e diante de maior flexibilidade na gestão cambial do Governo Reagan (1981-1989) – com Paul Volcker a frente do Federal Reserve - o dólar dos EUA sofreu considerável apreciação entre 1983 e 1985. Com a situação se tornando progressivamente insustentável⁶³, os ministros da Fazenda e presidentes dos bancos centrais dos países do G5 se reuniram em setembro de 1985 e concordaram sobre a necessidade de forçar a desvalorização do dólar dos EUA, no que ficou conhecido como Acordo do Plaza⁶⁴.

Apesar de ajustes meramente pontuais na política monetária e fiscal dos EUA, o dólar declinou 40% diante do iene entre o primeiro semestre de 1985 e o segundo semestre de 1986, o que levou japoneses e alemães a reclamar que o processo havia ido longe demais. Seguiu-se novo acordo, dessa vez o Acordo do Louvre, em fevereiro de 1987, em que ajustes um pouco mais “profundos” foram acordados entre os países – políticas expansivas nos países superavitários e deflacionárias nos países deficitários.

Nem o FMI nem qualquer outra agência multilateral teve qualquer participação relevante no Acordo. Em 1989, diante da pouca disposição dos EUA em ajustar suas políticas domésticas, o dólar voltou a declinar.

⁶² Como veremos no Capítulo 4, o G5 de ministros de finanças foi o embrião do G7/8 de líderes.

⁶³ Apenas em fevereiro de 1985, o dólar dos EUA se apreciou cerca de 20% (EICHENGREEN, 2008).

⁶⁴ O principal “incentivo” para Alemanha e Japão se engajarem nas negociações eram as pressões protecionistas no Congresso dos EUA (EICHENGREEN, 2008).

No mundo em desenvolvimento, a adoção de taxas de câmbio flutuantes foi mais lenta. Boa parte dos PEDs, sobretudo na América Latina, havia adotado políticas de substituição de importações e conformado sistemas econômicos bastante fechados, frequentemente com alto grau de repressão financeira, ou, em outras palavras, com um sistema financeiro nacional subdesenvolvido.

A pressão em favor de taxas flutuantes veio quando os PEDs, cientes do esgotamento daquele modelo semi-autárquico, começaram a abrir seus mercados, de forma a tornar progressivamente mais difícil controlar o fluxo de capitais, a despeito de políticas restritivas ao livre trânsito de recursos financeiros. Com a liberalização por que passaram boa parte dos PEDs, a questão passou a ser qual modelo de taxa de câmbio seria o mais adequado, e as estratégias adotadas foram variadas.

Países como Argentina, Brasil e Turquia, por exemplo, utilizaram o câmbio como âncora para programas de estabilização macroeconômica, sendo que a primeira de forma mais radical, estabelecendo a paridade entre o dólar dos EUA e o peso na Constituição do país, e os dois últimos por meio de um sistema de bandas cambiais. A transição para um regime de câmbio flutuante foi menos tumultuada no Brasil – com a rápida dilapidação das reservas do país, o real foi “forçado” a flutuar no início de 1999. Com a melhora do ambiente internacional a partir de 2002, o país, ajudado pelo significativo aumento do preço internacional das commodities a partir de 2001, iniciou processo de acúmulo de reservas internacionais, que atingiram cerca de US\$ 300 bilhões em 2011⁶⁵, o que lhe proporciona uma espécie de auto-seguro contra crises externas.

Na Turquia, o colapso do sistema de bandas cambiais levou à queda da produção industrial por treze meses consecutivos. Assim como Brasil, a Turquia promoveu algumas reformas estruturais – como privatizações e algum grau de reforma fiscal – e trocou a âncora cambial pelo regime de metas de inflação, como pilar da estabilidade macroeconômica⁶⁶.

A terapia mais radical adotada pela Argentina terminou de forma traumática, como queda do PIB da ordem de 12% em 2002, corrida aos bancos e adoção de restrições à saída de recursos do país. A ausência de reformas fiscais mais profundas, sobretudo nos governos provinciais, a rigidez do mercado de trabalho – com impactos

⁶⁵ <http://www4.bcb.gov.br/?RP20100618> (acesso em maio de 2011)

⁶⁶ Para análise mais pormenorizada do processo de reformas do Brasil, ver FRANCO (1999) e BIELSCHOWSKY (2000). EICHENGREEN (2008) trata brevemente do caso turco.

negativos sobre o crescimento da produtividade – tornaram o “*currency board*” insustentável após as crises do final dos anos 1990 e, sobretudo, após a desvalorização da moeda brasileira no início de 1999. Após a crise, a aguda desvalorização do peso contribuiu para aumentar a competitividade internacional dos produtos argentinos e voltar a crescer⁶⁷.

No caso dos países asiáticos, a crise de 1997 foi um momento decisivo na transição para um regime de maior flexibilidade cambial. Antes da crise, a maior parte dos países da região mantinha suas moedas vinculadas ao dólar dos EUA, já que sua estratégia de crescimento econômica se apoiava largamente em exportações (“*export-led growth*”).

Com a progressiva abertura da conta de capitais – a Coreia do Sul, por exemplo, acedeu à OCDE em 1996, o que a levou a relaxar as restrições ao capital externo – tais países experimentaram substantivo aumento dos ingressos de capital nos meses que precederam a crise. A contração de vultosos empréstimos em moeda estrangeira, em contexto de sistema financeiro ainda pouco adaptado – e inapropriadamente regulado – a tal grau de internacionalização levou rapidamente à formação de bolhas na economia, e a empréstimos de caráter duvidoso.

Após a crise, a maior parte dos países passou a adotar algum grau de flexibilidade cambial⁶⁸. Como a estratégia econômica de crescimento com base em exportações não foi reformada, os países da região resistiram a uma flutuação livre da moeda, sobretudo diante da inflexibilidade da moeda chinesa, firmemente ancorada no dólar dos EUA. Face a tais desafios, os países da região passaram a acumular reservas internacionais, a fim de se proteger da volatilidade do ambiente externo e manter a capacidade de intervir, quando necessário, no mercado de câmbio.

A China passou relativamente imune pela crise de 1997. Com controle de capitais, taxas de poupança ao redor de 50% do PIB e taxas de investimento de 40% do PIB, o país experimentou crescimento histórico sem precedentes nos últimos vinte anos (EICHENGREEN, 2008). Com estratégia de crescimento também baseada nas exportações – e, portanto, taxa de câmbio administrada em níveis competitivos – a China se beneficiou da expansão da economia dos EUA na segunda metade dos anos

⁶⁷ A extensa história do país contada por RAPOPORT (2007) permite colocar em perspectiva as radicais transformações na gestão da economia argentina ao longo de todo o Século XX.

⁶⁸ Embora, a partir sobretudo dos anos 1990, o número de países que adotam oficialmente regimes de câmbio flutuante tenha crescido significativamente, há evidência de que tais países seguem utilizando uma série de instrumentos macroeconômicos, prudenciais e tributários para moderar a volatilidade da taxa de câmbio (CALVO et al, 2002).

1990, impulsionada pela “nova economia”, ou seja, as empresas de tecnologia. As taxas de juros nos EUA foram mantidas a taxas baixas e os déficits em conta corrente foram se expandindo a um ritmo veloz. Os cortes nos impostos promovidos pelo Governo Bush (2001-08) jogaram mais combustível nessa fogueira, e a taxa de poupança do país passou a ser negativa.

Com superávits crescentes na conta corrente – espelhando os déficits norte-americanos – a China acumulou reservas internacionais em escala também sem precedentes históricos⁶⁹. Estima-se que cerca de 75% das reservas chinesas tenham sido aplicadas em ativos estrangeiros, dos quais a imensa maioria seriam títulos do governo dos EUA (BRENDER e PISANI, 2010). Em outras palavras, a capacidade dos EUA de consumir mais do que produzia vinha, em grande medida, da importação de poupança chinesa. Um movimento sutil de correção das taxas de câmbio ocorreu entre 2005 e 2008 – de forma análoga ao Japão em 1985, a “motivação” chinesa vinha de constantes ameaças de autoridades, e sobretudo do Congresso dos EUA, de possivelmente classificar a China como país que manipula a taxa de câmbio e, com isso, ensejar a aplicação de sanções comerciais. Em 2008, em meio à crise econômica internacional, no entanto, a China voltou a vincular o renmimbi ao dólar dos EUA.

A relação entre os déficits externos dos EUA e a excessiva acumulação de reservas pela China, que os financiava, formou o pano de fundo contra o qual eclodiu a crise econômica em 2008/09. Como veremos mais adiante, tal mecanismo permitiu aos EUA manter uma política monetária expansiva por mais tempo do que recomendariam os fundamentos econômicos do país, criando o ambiente no qual se formariam as bolhas no mercado imobiliário que estiveram na origem da crise econômica internacional de 2008/09.

A grande novidade, portanto, do sistema pós-Bretton Woods foi a globalização do capital. No âmbito monetário, a liberalização dos fluxos financeiros foi progressivamente tornando inviável o antigo sistema de paridades fixas. A tendência geral foi a de maior flexibilidade cambial, mesmo que isto não signifique flutuação totalmente livre.

Em um mundo de maior volatilidade, parte da União Européia buscou refúgio na constituição de uma união monetária, que criasse ambiente de conforto para o projeto de

⁶⁹ Como dito mais acima, a China não reporta o volume de suas reservas para o FMI. O economista Nouriel Roubini estima que, em abril de 2010, as reservas internacionais chinesas tenham atingido a soma de US\$ 2,4 trilhões, ou cerca de 45% do PIB. Ver http://www.roubini.com/critical-issues/63531.php?parent_briefing=9993

integração regional. Países como China, no entanto, mantiveram os controles de capital e acumularam reservas em escala inédita, de forma a preservar as condições propícias a sua estratégia de crescimento baseada nas exportações.

Do ponto de vista institucional, a percepção de desequilíbrios internacionais (“*global imbalances*”) como um dos fatores por trás da crise de 2008/09 tornou fundamental a intensificação do diálogo entre PDs e PEDs. Na ausência de canais mais institucionalizados para tal cooperação, o G20, agrupamento criado em 1999, após a crise da Ásia, ganhou o status de principal foro de coordenação econômica internacional, substituindo de certa forma o G8 nesse seara. As implicações dessa transição, sob o ponto de vista da criação de uma nova ordem econômica internacional – cujo conceito será explorado no próximo capítulo – é o tema central do presente trabalho.

1.3 Conclusão do Capítulo 1

O objetivo deste Capítulo foi buscar retratar a realidade econômica internacional, ou a dimensão econômica do processo de globalização. Em primeiro lugar, buscamos situar historicamente o atual processo de globalização. Posteriormente, dividimos a globalização econômica em três subdimensões: comércio, investimentos e finanças.

A fim de mapear tal realidade, buscamos mapear cada subdimensão com o emprego de categorias definidas por HELD et al (1999): intensidade, extensão ou cobertura geográfica, velocidade e ambiente institucional.

Verificamos expansão do processo de globalização é marcado, em grande medida pela integração dos PEDs à economia mundial de forma distinta de processos de globalização anteriores, já que agora o mundo em desenvolvimento é composto majoritariamente de estados constituídos, e não de colônias ou semi-colônias.

É ainda comum a todas as subdimensões analisadas aumento da intensidade do processo de integração, ou seja, do valor dos intercâmbios de mercadorias, investimentos ou fluxos financeiros em termos proporcionais ao que se produz domesticamente, ou, no caso dos fluxos financeiros, ao volume das reservas monetárias de cada país, ou ao conjunto de reservas alocado ao FMI.

Grandes e importantes diferenças existem no grau de institucionalidade de cada uma das searas analisadas.

O comércio internacional ocorre em ambiente bastante institucionalizado, em cujo centro está a OMC, filha temporã do SBW, e guardiã de uma série de acordos internacionais em matéria comercial e de um sistema de solução de diferenças que possam surgir entre países na interpretação de tais acordos. Além disso, a OMC, como era o GATT, segue sendo o foro para progressiva liberalização do comércio internacional.

No caso do IDE, não há propriamente regime internacional ao qual os estados deleguem parte de seus poderes de regulação. Alguns princípios foram consagrados nos acordos sobre serviços e medidas de investimento relativas ao comércio. Há, ainda, uma multiplicidade de acordos bilaterais e regionais de investimento.

O sistema financeiro internacional é um caso à parte. A progressiva liberalização dos fluxos de capital desde o fim do SBW inviabilizou, até o presente momento, uma ordem monetária baseada majoritariamente em taxas flutuantes. Na ausência de um regime internacional, a estabilidade do sistema depende primordialmente de ajustes “ad hoc” coordenados multilateral ou bilateralmente.

Cumprir observar, finalmente, que a globalização é, em grande medida, um processo de redistribuição e dispersão de poder. Dadas as características acima, o impacto distributivo da globalização é particularmente visível na velocidade com que novos atores emergem e ganham poder e peso econômico. Além disso, aceite-se ou não a tese dos “hiperglobalistas” sobre a eclipse do estado, é forçoso reconhecer que, nas últimas décadas, houve mudança qualitativa nas relações entre estado e mercado – o primeiro ainda definido em bases territoriais e o último progressivamente ampliado no espaço global, com significativas implicações para o conceito de soberania.

CAPÍTULO 2 – O CONCEITO DE ORDEM NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

2.1. Introdução ao Capítulo 2

O objetivo deste Capítulo é situar o presente trabalho no marco teórico das Relações Internacionais. No campo da teoria, dois conceitos são centrais a nossas reflexões, o de ordem e o de governança, objetos, respectivamente, deste e do próximo Capítulo.

Nas seções abaixo, buscaremos explorar como o conceito de ordem foi tratado pelas principais correntes, e por alguns dos principais autores da teoria das Relações Internacionais. Ao buscar um sentido para a expressão “ordem internacional”, optamos por reconstituir os principais debates da disciplina, evidentemente com as ênfases que podem trazer mais luz a nossa investigação.

Dessa forma, passamos brevemente, na primeira seção, pelo conceito de ordem na ciência política, matriz das principais concepções herdadas pelas Relações Internacionais. Os autores ditos “contratualistas”, cuja solução para o problema da ordem social implicava um acordo geral entre os indivíduos, serão analisados rapidamente, já que é dessa visão Estado-cêntrica da ordem que deriva o problema básico da ordem internacional, o problema da anarquia.

Em seguida, já navegando no cânone das Relações Internacionais, faremos breve análise do realismo, que constituiu a primeira ortodoxia da disciplina e, assim, organizou o debate.

A emergência de entes transnacionais, e os desafios que tais fenômenos colocam aos Estados, foram objeto dos neoliberais ou liberais institucionalistas que, se não chegaram a constituir propriamente uma “heterodoxia”, introduziram novos problemas, com implicações para a ordem internacional que não podem ser ignoradas. Eles serão objeto da subseção seguinte.

Talvez a corrente que mais tenha se dedicado ao problema da ordem no ambiente internacional tenha sido a da chamada Escola Inglesa. As reflexões desses autores são centrais ao presente trabalho, e serão analisadas logo após as dos liberais.

Não se pode ignorar o impacto sofrido pela disciplina com o fim da Guerra Fria. As Relações Internacionais foram, em grande medida, produto das duas grandes guerras

mundiais e se desenvolveu sob a ordem do pós-Segunda Guerra, a ordem da Guerra Fria. Não surpreende que os problemas dessa ordem tenham orientado, também em grande medida, as reflexões dentro da disciplina. A ordem do pós-Guerra Fria impôs, como veremos, nova gama de problemas e, com isso, certa reorganização do debate, como veremos na subseção que segue a da Escola Inglesa.

Ao final da seção, buscamos uma síntese, baseada em possibilidades trazidas à disciplina pelo construtivismo de Wendt e por uma releitura de alguns dos principais conceitos da Escola Inglesa, sempre tendo o conceito de ordem internacional como nossa principal preocupação.

Breves conclusões fecham o Capítulo.

2.2. O Conceito de Ordem

2.2.1. Ordem no pensamento político

O conceito de ordem é dos problemas mais antigos a ocupar filósofos, cientistas políticos e sociólogos. Desde pelo menos os pensadores pré-socráticos especula-se a respeito das possibilidades, condições e constrangimentos à empresa humana de impor ou estabelecer ordem no mundo natural.

Em Platão, o tema da ordem aparece como intrinsecamente relacionado com os - ou subordinado aos - temas do bem e da justiça, já que ordem, ou a divisão correta de funções entre os cidadãos, deveria ser orientada pelo bem do todo (PLATÃO, 2007). Em Aristóteles, a ordem política parece ser o resultado de uma evolução orgânica em direção a organizações sociais cada vez mais abrangentes, já que o homem é concebido como um ser naturalmente sociável (ARISTÓTELES, 2002).

Grosso modo, ao se estabelecer o “problema da ordem” o que se busca determinar é o quê e como se mantém algum nível de coesão social ou, em termos metafóricos, o “cimento” ou forças que mantém a sociedade unida. Logo de início, é possível identificar a necessidade de algumas qualificações a essa formulação.

Em primeiro lugar, é preciso determinar o nível ou unidades relevantes à discussão do problema da ordem, ou seja, se o que se busca é a ordem entre indivíduos, famílias, cidades ou organizações políticas mais complexas, como o estado-nação.

O segundo ponto que importa ter presente é que o problema da ordem possui claramente uma dimensão cognitiva e outra motivacional. Ao se inquirir sobre o que

leva os seres humanos a conviver de forma ordenada uns com os outros, de alguma forma se pressupõe que existe um entendimento comum, ou uma idéia compartilhada do que seja ordem capaz de fazer convergir as expectativas em torno dos modos de convivência.

Do mesmo modo, trata-se de também investigar o que motiva ou predispõe os seres humanos a interagir uns com os outros de forma ordenada. Em outras palavras, qualquer investigação sobre a ordem, como de forma geral qualquer problema sociológico, parte, de forma explícita ou não, de alguma teoria sobre a natureza humana.

Em terceiro lugar, é preciso observar que o conceito de ordem é sempre um tipo ideal, um conceito, que não existe em forma pura no mundo real. O problema da ordem é, em boa medida, um problema de gradação, de escala, indo de um conjunto quase totalmente desordenado para outro quase completamente em ordem. Em outras palavras, trata-se de investigar qual é a margem de desordem permitida sob a vigência de determinada ordem.

O quarto ponto, de imensa importância, diz respeito à medida em que determinada ordem traz em si mesma a possibilidade de sua própria reforma ou mudança. Politicamente, o argumento da “ordem” é frequentemente capturado por interesses conservadores, ou seja, daqueles que desejam a manutenção de determinado “status quo”. Em grande medida, portanto, a investigação sobre a ordem implica determinar as condições que a sustentam, e o que acontece uma vez que tais condições mudem ou desapareçam.

Finalmente, cumpre observar que em ciência política, três grandes matrizes de possíveis soluções ao problema da ordem – todas baseadas na superação de um estado de natureza original a partir da celebração de um contrato social⁷⁰ - são, em geral, identificadas com os três pensadores que lhe deram origem: Hobbes, Locke e Rousseau (WRONG, 1994).

É com a emergência dos Estados nacionais soberanos no Século XVII, a partir da Paz de Westphalia, em 1648, que põe fim à Guerra de Trinta Anos, que surge propriamente uma ordem internacional em bases modernas e, com ela, as condições para o surgimento de teorias das relações internacionais que problematizem o estabelecimento da ordem entre entes políticos soberanos.

⁷⁰ Com isto não se está a sugerir, evidentemente, que todas as soluções para o estabelecimento do estado são contratualistas. A crítica de Hegel, por exemplo, ao contratualismo é bem conhecida (BOBBIO, 1991).

O pensamento político de Thomas Hobbes inaugura - ou dá novo ensejo a - um dos mais polêmicos e duradouros debates sobre o problema da ordem. Ao conceber um estado da natureza inicial marcado, ao menos potencialmente, pela guerra de todos contra todos, Hobbes condiciona o estabelecimento da ordem à celebração de um contrato social que, basicamente, submete todos os indivíduos ao poder absoluto de um soberano⁷¹ (HOBBS, 2002).

Para parcela não desprezível das ciências sociais, é dessa formulação do estado de natureza que nascem as reflexões mais modernas sobre o “problema” da ordem social e política (PARSONS, 1967).

A solução hobbesiana é coercitiva, resolve-se pela celebração de um contrato social - por indivíduos temerosos da violência que lhes pode advir no estado de natureza -, que investe em um soberano o poder de manter coercitivamente a ordem. Nasce assim o Leviatã, com o monopólio – na formulação que Max Weber tornaria célebre 300 anos depois – do uso legítimo da força. Cumpre observar que, no estado de natureza hobbesiano, não há propriamente nem sociedade nem cultura, que somente se tornam possíveis após o estabelecimento da autoridade política capaz de impor ordem à anarquia potencialmente violenta que precedia o contrato social (HOBBS, 2002).

Uma das críticas mais comuns à solução hobbesiana é a de que a celebração do contrato social seria improvável nas condições que, segundo Hobbes, prevaleceriam no estado de natureza. Em primeiro lugar, segundo Vico, somente indivíduos que já teriam aprendido a sustentar seus argumentos em uma sociedade desenvolvida seriam capazes de formular a solução concebida por Hobbes. Além disso, haveria razões de sobra para suspeitar por que motivo indivíduos aceitariam voluntariamente se submeter à violência potencial de um soberano absoluto (WRONG, 1994).

No pensamento político de John Locke, o problema recebe tratamento bastante distinto. Para LOCKE (1994), o estado de natureza é marcado mais pela liberdade, e menos pelo medo e terror descrito por Hobbes.

Nesse estado de absoluta liberdade, os indivíduos podem usufruir da natureza e se apropriar dos frutos de seu trabalho⁷². O gozo da liberdade e da propriedade,

⁷¹ O contexto histórico e pessoal em que Hobbes escreveu o Leviatã, durante o Protetorado de Oliver Cromwell, após a Guerra Civil Inglesa, quando o pensador estava em exílio na França, é fator que pode ter contribuído para a visão francamente pessimista sobre a espécie humana em seu estado de natureza (WRONG, 1994).

⁷² “O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual o deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntando-se-lhe algo que lhe pertence e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele.

entretanto, não é totalmente seguro se cada indivíduo tem que cuidar da sua própria defesa contra, por exemplo, invasores estrangeiros.

É importante observar, porém, que a insegurança dos indivíduos descritos por LOCKE (1994) deriva da falta de uma interpretação comum sobre a lei – ou, por que não dizer, sobre a ordem no mundo natural – por indivíduos racionais e interessados na manutenção tanto de sua liberdade quanto dos frutos do seu trabalho. Daí é que o contrato social, em Locke, assemelha-se a uma solução de compromisso entre liberdade e segurança bastante distinta daquela de Hobbes, na qual as opções eram ou o terror ou a total submissão ao soberano.

O Estado de Locke é um agente imparcial, cujo poder deriva fundamentalmente da delegação feita pelos indivíduos. Em contraste com Hobbes, tal delegação não é definitiva, ou quase definitiva, dependendo da reiteração constante dos governados. Desnecessário reiterar a importância das formulações de Locke para o pensamento liberal.

No pensamento político de Rousseau, finalmente, o estado de natureza diverge sobremaneira daqueles descritos por Locke e, sobretudo, de Hobbes. Como no pensamento desse último, o estado de natureza de Rousseau é pré-político, mas, de forma distinta do que concebeu o autor do *Leviatã*, não é necessariamente pré-social. No estado de natureza de Rousseau, o indivíduo não é aquele ser intrépido, pronto para agredir o seu semelhante imaginado por Hobbes, mas basicamente um ser defensivo e medroso⁷³ (ROUSSEAU, 1991).

Uma diferença fundamental dos outros dois autores contratualistas é que a sociedade, em Rousseau possui frequentemente um sentido negativo, representando mais uma degeneração do que um progresso, já que o homem estaria perfeitamente livre e em paz no seu estado de natureza⁷⁴.

Não surpreende, assim, toda a mistificação, supostamente com base no trabalho do pensador genebrino, em torno da idéia do nobre selvagem. O estado da natureza em

Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, anexou-lhe por esse trabalho algo que o exclui do direito comum de outros homens” (LOCKE, 1994, pág 97). A origem da desigualdade social, em Locke, portanto parece derivar dos diferenciais de esforço e talento entre indivíduos que, de partida, estavam na mesma situação.

⁷³ “Hobbes pretende que o homem é, por natureza, intrépido e não busca senão atacar e lutar. Um filósofo ilustre pensa ao contrário – e Cumberland e Puffendorf também o asseguram – que nada é tão tímido quanto o homem em estado natural, o qual se encontra em constante pânico e prestes a fugir ao menor ruído que o impressione, ao menor movimento que perceba”. (ROUSSEAU, 1991, pág. 148)

⁷⁴ “Eu sei que nos é incessantemente repetido que nada foi tão miserável como o homem nesse estado; (...) Ora, eu desejaria que me fosse explicado qual pode ser o gênero de miséria de uma criatura livre cujo coração está em paz e o corpo goza de saúde”. (ibid, pág. 164)

Rousseau é a negação da sociedade, a completa ausência de laços sociais entre os indivíduos, em franco contraste com o estado de natureza hobbesiano, concebido como o oposto, ou uma espécie de espelho invertido, do estado social (WRONG, 1994).

No estado natural rousseauniano, as faculdades técnicas dos indivíduos vão se desenvolvendo progressivamente, até o ponto em que os homens passam a ser capazes de conceber tarefas para as quais é necessária a ajuda de outro indivíduo.

Rousseau parece enxergar aí a origem da miséria humana⁷⁵.

Se em Locke a defesa da propriedade privada é um dos principais benefícios do estabelecimento do contrato social, em Rousseau é ela a origem da desigualdade entre os homens e, com isso, do rompimento da ordem pacífica do mundo natural. Não é surpresa, assim, que o objetivo do contrato social em Rousseau seja, não restabelecer aquela ordem harmônica – posto que tarefa impossível – mas levantar instituições políticas capazes de recuperar a liberdade e igualdade daquele estado original. Trata-se, enfim, de uma associação em que há a “alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, em favor de toda a comunidade”⁷⁶, constituindo uma sociedade a ser governada, com algumas precauções, por uma “vontade geral” (ROUSSEAU, 1991, pág. 30).

É interessante notar que, ao pretender fundar o seu trabalho em um selvagem realmente histórico, o pensamento de Rousseau tornou-se muito mais vulnerável a refutações posteriores do que a formulação hobbesiano, concebida mais como uma solução teórica sem equivalente histórico, ou um modelo ideal para fazer avançar seu pensamento político (WRONG, 1994).

Feita essa breve recapitulação de três soluções clássicas para o problema da ordem política, cumpre agora tratar diretamente da questão da ordem especificamente no ambiente internacional.

⁷⁵ “Enquanto os homens se contentavam com suas cabanas rústicas, enquanto se limitavam a coser as vestes de pele com espinhos e arestas, a adornar-se de penas e conchas marinhas, a pintar o corpo com tintas de diversas cores, a aperfeiçoar e embelezar os arcos e as flechas, a talhar, com a ajuda de pedras cortantes, algumas canoas de pescadores ou alguns grosseiros instrumentos musicais; numa palavra, enquanto se dedicaram às obras que podiam ser feitas individualmente, às artes que não necessitavam de numerosas mãos, viveram livres, sãos e felizes, tanto quanto o podiam ser por sua natureza, e continuaram a desfrutar entre si de um comércio independente; mas, desde o instante em que um homem teve precisão da ajuda de outrem, desde que percebeu ser conveniente para um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas se mudaram em campos risonhos que passaram a ser regados com o suor dos homens, e nos quais logo se viu a escravidão e se viu a miséria germinar e crescer com as colheitas”. (ibid, pág. 183).

⁷⁶ A comunidade ideal para Rousseau seria aquela constituída por famílias ou clãs de fazendeiros, capazes de responder sozinhos por seu sustento, com laços sociais, mas sem governo. O exemplo histórico teriam sido os fazendeiros do Cantão de Vaud, na atual Suíça. (WRONG, 1994)

2.2.2. O problema da ordem no sistema internacional

2.2.2.1. O paradigma realista

Como é notório, a teoria das relações internacionais, como um campo de estudos autônomo, se desenvolveu no Século XX⁷⁷, embora, evidentemente, reflexões sobre a natureza do ambiente internacional existam desde a emergência do Estado-nação moderno, com a Paz de Westphalia, em 1648.

Cumprir observar que, pelo menos até o fim da Guerra Fria, a disciplina das relações internacionais foi marcada pela ortodoxia realista. Ao nascer e se desenvolver em um período marcado pelas duas guerras mundiais, não surpreende que as disputas de poder e a melhor maneira de prevenir outro conflito de grandes proporções estivesse no centro das reflexões da nova disciplina. Não surpreende igualmente, como veremos a seguir, que a disciplina tenha se apoiado inicialmente, em larga medida, na tradição mais pessimista da ciência política a respeito da natureza humana, ou seja, a tradição hobbesiana.

Em obra seminal do realismo clássico, CARR (1981) trata do que considera o colapso da ordem do Século XIX, ou, em suas palavras, da “idade de ouro de territórios e mercados em contínua expansão” (pág. 287). Ao concentrar sua análise justamente no período entre-guerras, o autor britânico explora, e critica com veemência, a tentativa de reconstruir a velha ordem sobre bases idealistas frágeis e desconectadas com a nova realidade⁷⁸.

É interessante notar que as críticas se dirigem igualmente aos estados revisionistas, cujo darwinismo social havia liberado forças irracionais e demoníacas, mas também aos estados defensores da antiga ordem, cuja “doutrina de uma harmonia natural de interesses” havia se tornado simplesmente “um manto para os interesses ocultos dos privilegiados” (pág. 289). O totalitarismo dos anos 1920 e 1930, para CARR (1981), não era a causa, mas o efeito da crise da antiga ordem e da tentativa irrealista de restaurá-la.

Vinte Anos de Crise, como lembra SATO (1981) em seu prefácio à edição brasileira, não é uma obra teórica, mas o “esforço de interpretação de uma realidade

⁷⁷ Como é notório, a primeira cátedra de Relações Internacionais foi criada em 1919, em Aberystwyth, no País de Gales (atualmente Aberystwyth University).

⁷⁸ “A utopia de 1919 era vazia e sem substância. Não exerceu influência alguma no futuro porque não mais possuía raízes no presente” (CARR, 1981, pág 287).

conturbada” (pág. xv). A ausência dos EUA na Liga das Nações, as cláusulas leoninas do Tratado de Versailles, a tentativa frustrada de restabelecer o padrão-ouro, a incapacidade da Grã-Bretanha de restaurar a velha ordem, são todos elementos explorados pelo autor britânico na sua descrição de uma realidade em dissonância com o projeto político das potências que desejavam restaurar a época de ouro do liberalismo do Século XIX.

Ao apontar as causas do colapso da velha ordem, o fator fundamental na explicação de CARR (1981) são as mudanças na realidade de poder. A velha ordem e as instituições que a governavam estavam apoiadas na supremacia britânica. Com o declínio relativo do poder econômico, e também militar, da Grã-Bretanha desde o último quarto do Século XIX até a eclosão da Primeira Guerra Mundial⁷⁹, teria sido necessário um novo arranjo de forças que assegurasse a restauração da velha ordem. Com a recusa dos EUA – já então a maior potência econômica da época - de assumir tal papel, e a emergência de potências francamente revisionistas, como era o caso da Alemanha, a base para o resgate da idade de ouro era bastante frágil. Nas palavras de CARR (1981):

“Tentar ignorar o poder como fator decisivo em qualquer situação política é puramente utópico. Certamente não é menos utópico imaginar uma ordem internacional construída por uma coalizão de Estados, cada qual se empenhando em defender e postular seus interesses próprios. A nova ordem internacional só pode ser construída a partir de uma unidade de poder suficientemente coerente e forte para manter sua ascendência, sem ser compelida a assumir partidos nas rivalidades das unidades menores. Quaisquer que sejam as questões morais envolvidas, existe a questão do poder que não pode ser expresso em termos de moral” (págs. 300-1)

Baseando-se em Maquiavel, CARR (1981) afirma que “a política não é (como pretendem os utópicos) uma função da ética, mas sim a ética o é da política” (pág. 86). Com isso, o único modo de assegurar a ordem é por meio de uma “autoridade efetiva”,

⁷⁹ Em 1880, a Grã-Bretanha respondia por 22,9% da produção industrial mundial, contra participação de 14,7% dos EUA e 8,5% da Alemanha. Em 1913, as participações no produto industrial mundial dos três países eram 32% para os EUA, 14,8% para a Alemanha e 13,6% para a Grã-Bretanha (KENNEDY, 1987, pág 202).

sem a qual não pode haver uma “moral efetiva”. A moral, enfim, “é produto do poder” (pág. 86).

É com Hans Morgenthau que o realismo clássico ganha uma dimensão programática. Em sua obra clássica, MORGENTHAU (2003) anuncia os princípios de “uma teoria realista da política internacional”:

(i) a política é governada por leis objetivas que deitam raízes na natureza humana; é possível desenvolver uma teoria racional que reflita essas leis objetivas;

(ii) o conceito central do realismo político é o interesse definido em termos de poder – ele é um “elo entre a razão que busca compreender a política internacional e os fatos a serem compreendidos” (pág. 6). Tal conceito introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível o seu entendimento teórico, independente de condições geográficas ou temporais.

(iii) Apesar de o conceito-chave do realismo – interesse definido em termos de poder – ser “uma categoria objetiva que é universalmente válida” (pág. 16), os conceitos de interesse e poder não são fixos ou permanentes, e dependem do contexto político e cultural.

(iv) Princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar; a virtude suprema na política é a prudência, ou seja, a avaliação das conseqüências decorrentes de ações políticas alternativas.

(v) Não há identidade entre as aspirações morais de determinada nação e as leis morais que governam o universo, embora todas as nações sejam tentadas a vestir suas próprias aspirações e ações particulares com a roupagem dos fins morais do universo.

(vi) A esfera política é autônoma e enseja disciplina específica que se encarregue de seu estudo. O estudo da política não deve ignorar “padrões de pensamento” (pág. 23) que não sejam ditados pela política, como, por exemplo, considerações de ordem moral, econômica ou jurídica. A chave para a compreensão da política, no entanto, baseia-se no conceito do interesse definido em termos de poder. Para compreender o “homem político”, deve-se abstrair outros aspectos do homem “real”, como as motivações de ordem moral ou econômica.

Para o autor *d’A Política Entre as Nações*, portanto, a realidade política pode ser compreendida, ou seja, pode ser objeto de uma teoria, mas desde a investigação opere

no âmbito conceitual próprio da ciência política. E nesse âmbito, o axioma central é que os atores são movidos pelo interesse em preservar ou expandir seus recursos de poder. Para o realismo clássico, portanto, não é possível a construção de ordens internacionais que não estejam solidamente assentadas em uma correlação de poder, já que fins morais em geral não são mais do que a roupagem que veste interesses particulares.

Há três aspectos centrais no paradigma realista clássico. O primeiro é um apelo à realidade como ela é, ou às “leis objetivas” que governam o mundo – daí deriva o nome do paradigma sob o qual se enquadram autores bastante diversos, que compartilhariam dessa visão “realista” e não-utópica da realidade.

O segundo aspecto é o vínculo entre a ausência de ordem no ambiente internacional, e uma situação política em que a força, ou o poder, é o árbitro.

Finalmente, o último aspecto do paradigma realista é que os Estados reagem à anarquia sistêmica com base em uma racionalidade de meios e fins, calcada na realidade das coisas (PAROLA, 2007). De saída, torna-se evidente a matriz hobbesiana da tradição realista, já que a implicação imediata da ausência de uma autoridade supranacional é a conformação de um ambiente anárquico, no qual as relações entre os atores são mediadas por recursos de força e poder.

Uma das premissas do realismo clássico à maneira de MORGENTHAU (2003), portanto, é a de que a política é governada por leis objetivas que, no fim das contas, possuem raízes na natureza humana. Para alguns de seus críticos, ao basear a teoria em um postulado não-falsificável, em termos popperianos – um tipo particular de natureza humana, que não pode ser atestado de forma cabal - a alegada cientificidade do realismo restaria comprometida (PAROLA, 2007). O problema aqui parece ser menos o fato de se referir à natureza humana, do que dela extrair leis objetivas – um passo teórico difícil de ser demonstrado em termos científicos.

A fim de resgatar o realismo do que considerava um indevido reducionismo, WALTZ (1979) formulou o marco teórico do neorealismo, ou do realismo estrutural. Para o autor de *Theory of International Relations*, o objeto central da teoria das relações internacionais não deveria ser os atributos dos Estados (justamente a perspectiva reducionista que o autor critica), ou as interações entre eles, mas a própria estrutura do sistema internacional. O neorealismo, assim, não pretende ser uma teoria sobre a política externa, mas antes um estudo sobre padrões de comportamento motivados pela estrutura essencialmente anárquica do sistema internacional, em que não há diferença funcional entre as partes, já que os Estados são equivalentes entre si.

A estrutura de WALTZ (1979) é entendida como um arranjo entre as partes. Se formalmente as unidades da estrutura são equivalentes, há marcadas diferenças em termos das suas capacidades, ou dos recursos de poder de que cada uma das unidades dispõe. E, como o foco do realismo estrutural é o sistema, não são as capacidades em si que interessam ao teórico das relações internacionais, mas antes a distribuição das capacidades e os constrangimentos que tal estrutura cria para os diversos atores.

No mundo concebido por WALTZ (1979), a “ordem” é simplesmente a resultante das interações entre as diversas unidades que agem egoisticamente, com base em seu próprio interesse. É bem conhecida aqui a analogia microeconômica empregada pelo criador do realismo estrutural, já que, se na microeconomia as interações de agentes econômicos buscando satisfazer seus próprios interesses levam à conformação de um mercado auto-regulável, na teoria waltziana a ordem internacional é tão somente o produto da interação de Estados que agem com base em seus respectivos interesses.

Assim como no mercado há forte variação na capacidade dos agentes de influir no preço, a distribuição das capacidades no sistema internacional também cria constrangimentos distintos para atores com diferentes capacidades. E, de forma análoga à busca de maximização do bem-estar na teoria microeconômica, a motivação dos Estados no sistema internacional seria garantir a sua segurança. Nesse contexto, o mercado e a estrutura internacional funcionam como mediadores entre as ações individuais e seus resultados⁸⁰ (PAROLA, 2007).

Não cumpre aqui fazer uma crítica detida do neorealismo. Importa reter apenas os aspectos brevemente apresentados acima, que permitem inferir que, na construção teórica do realismo estrutural, a ordem é resultante das interações – consideradas de forma agregada – entre agentes auto-interessados com diferentes capacidades, conformando uma estrutura que constrange as ações desses mesmos agentes.

Uma questão que logo surge, nesse contexto, é de que modo seria possível manter a estabilidade, em um quadro em que todos os agentes buscam melhorar sua “posição” no sistema. É nesse ponto que WALTZ (1979), ainda recorrendo à microeconomia, assinala que, para o teórico das relações internacionais, a situação que pode ser mais elucidativa, para efeitos de analogia com o sistema internacional, não é a da concorrência perfeita, mas a do oligopólio. Isso porque, na primeira, há um número

⁸⁰ ARON (2002) é extremamente crítico a respeito da possibilidade de equiparar as condutas dos Estados, ou dos homens de Estado, e dos agentes econômicos, já que o “comportamento diplomático-estratégico não tem um fim evidente” (pág. 65) e o poder ou segurança não seria função passível de ser “maximizada”, como o bem-estar nas funções microeconômicas.

tão grande de produtores e consumidores, que acrescentar um novo agente econômico no sistema, seja produtor ou consumidor, não irá fazer grande diferença. O resultado, em termos de preço, nessa situação depende apenas da estrutura impessoal do mercado e não do baixo poder relativo de cada um dos agentes econômicos.

Em uma situação de oligopólio, por sua vez, as decisões das grandes empresas não são ditadas pelas “forças impessoais do mercado, inalteráveis por meio de suas ações” (WALTZ, 1979, pág. 133), já que as empresas que constituem o oligopólio detêm poder suficiente para manipular o mercado. Disso decorre que o neorealismo waltziano é basicamente um modelo de análise em que atores pequenos não têm muita relevância. Em suma, trata-se de um sistema de grandes e médias potências (LITTLE, 2007).

Com base em um modelo, portanto, em que a estabilidade, o equilíbrio e, por que não dizer, a ordem estão vinculadas à desigualdade, ou a preeminência de certos atores no sistema, não surpreende que no neorealismo waltziano não haja lugar para um fenômeno como o fim da Guerra Fria. Esse acontecimento, e o modo pelo qual ele se deu, impõe uma reformulação ao paradigma realista. Antes de passar ao exame da teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria, entretanto, cumpre tratar de outras formulações sobre as relações internacionais.

2.2.2.2. A corrente neoliberal

A recuperação econômica da Alemanha e do Japão, a partir dos anos 1960, desafiando a hegemonia econômica dos EUA, a emergência das empresas transnacionais, como vimos no Capítulo 1, e, ainda, os dilemas do desenvolvimento surgidos com o processo de descolonização revelaram uma dimensão das relações internacionais largamente negligenciada pelos realistas. Como dito mais acima, as relações internacionais nasceram, como disciplina autônoma, sob o signo da guerra e, dessa forma, é natural que tenham se desenvolvido inicialmente com foco nas questões de segurança e nas relações de poder, núcleo do paradigma realista.

A ordem internacional do pós-Segunda Guerra, no entanto, criou três mundos: o mundo dos países desenvolvidos do Ocidente, o mundo comunista e aquele dos países em desenvolvimento. O surgimento de uma economia transnacional teve origem, em larga medida no primeiro desses mundos. Como vimos no Capítulo 1, o aumento de investimentos diretos cruzados, a progressiva liberalização comercial sob o signo do

GATT, a restauração da conversibilidade das principais moedas europeias em 1958 e o surgimento dos euromercados financeiros, são aspectos desse processo de integração financeira do Ocidente.

Com a descolonização, paralelamente ao conflito Leste-Oeste da Guerra Fria – que fornecia amplo material para os teóricos realistas das questões de segurança – surge uma dimensão Norte-Sul das relações internacionais, em que a questão do processo de desenvolvimento econômico, e os constrangimentos do sistema internacional a esse processo, passam a aparecer na agenda internacional com a emergência do mundo em desenvolvimento.

Era de certa maneira evidente que o estudo “estado-cêntrico” das realidades de poder, por si só, não dava conta desse mundo em transformação. O progressivo aumento da interdependência econômica entre os estados trazia novos aspectos às relações internacionais não capturados pelo paradigma realista. Já no final dos anos 1960, alguns autores começam a chamar a atenção para as tensões geradas pela liberalização econômica em um sistema de Estados soberanos (COOPER, 1980; KINDLEBERGER, 1970).

Estava já claro que o surgimento de uma economia transnacional impunha uma atualização do conceito de soberania, definido por Jean Bodin no Século XVI (VERNON, 1971).

Ora, se um dos atributos fundamentais do Estado-nação parecia carecer de nova formulação em função do aumento da integração econômica com outros Estados, não parece despropositado extrair daí conseqüências “sistêmicas”. Em outras palavras, parecia evidente que a análise das correlações de poder deveria ao menos ser complementada por conceitos que se encarregassem da nova realidade econômica. Em termos epistemológicos, os novos fenômenos pareciam requerer o concurso integrado de esforços da ciência econômica e da ciência política, que desde o Século XIX haviam trilhado caminhos distintos (STRANGE, 1970).

Esses estudos seminais começaram a constituir o que depois veio a ser batizado de economia política internacional, um corpo teórico que, se inicialmente consolidou-se como um sub-campo da teoria das relações internacionais, foi progressivamente ganhando autonomia⁸¹.

⁸¹ Para uma história intelectual da disciplina, ver COHEN (2008).

No nível conceitual, foi a noção de “interdependência complexa” a primeira a ganhar proeminência nos estudos que buscavam explicar o impacto e as implicações da emergência da economia transnacional nas relações entre os Estados. O conceito envolve três aspectos:

- (i) uso de múltiplos canais de comunicação, em diferentes níveis – interestatal, transgovernamental e transnacional;
- (ii) ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional;
- (iii) declínio do uso da força e de meios coercitivos nas relações internacionais (KEOHANE e NYE, 2000).

De saída, é possível notar que o conceito não apenas introduz novos elementos – não tratados no paradigma realista - na paisagem das relações internacionais, como chega a desafiar a visão de um mundo Estado-cêntrica em que as preocupações com segurança são o principal constrangimento às ações dos Estados.

Por um lado, em um contexto econômico internacional tumultuado, com o colapso do SBW e os choques do petróleo nos anos 1970, a agenda econômica ganhou densidade nas relações entre os Estados. Por outro, sobretudo com a emergência das ETNs, as relações internacionais ganharam uma dimensão transnacional de importância crescente.

Com o aumento da interdependência, os Estados não são mais os únicos atores a determinar os padrões de relacionamento no sistema internacional (KEOHANE e NYE, 2000). Ou seja, caso supuséssemos algo próximo de uma estrutura waltziana nas relações econômicas internacionais, a posição de cada Estado na estrutura seria determinada por capacidades que, diversamente dos recursos estratégicos ou militares, não estão sob o controle dos entes estatais.

A liberalização da economia, portanto, ao criar agentes privados capazes de controlar recursos e agir ao menos com relativa autonomia, implica certa fragmentação e difusão do poder (KEOHANE e NYE, 2000; STRANGE, 1998). Além disso, ao compreender a existência de canais de comunicação “transgovernamentais”, a noção de interdependência complexa enseja a desagregação do Estado – que, a partir de então, passou a ser objeto de extensa literatura em relações internacionais⁸² -, o qual deixa de

⁸² Como, por exemplo boa parte das chamadas teorias sobre processos de tomada de decisão.

ser aquele ator unitário e racional cuja concepção dava, em grande medida, sentido ao paradigma realista.

Outra implicação do aumento da interdependência é dar ensejo a comportamentos mais cooperativos entre os Estados, uma vez que passa a existir uma lacuna entre o que os Estados aspiram e aquilo que lhes é permitido executar (COHEN, 2008). E, no contexto de economias abertas, provavelmente a alternativa mais viável para lidar com esse “*control gap*”, ou relativa perda de controle, é a cooperação com outros Estados, que, na formulação de KEOHANE (2005), envolve um ajuste recíproco de comportamento por meio de processo formal ou informal de coordenação política.

Uma formulação que alcançou considerável prestígio na solução do problema da cooperação foi a teoria dos regimes, segundo a qual entendimentos comuns, formais ou informais, explícitos ou implícitos sobre princípios, normas, regras ou processos de tomada de decisão que levam a uma convergência das expectativas dos atores, em algum campo determinado campo das relações internacionais, configuram um regime (KRASNER, 1983). Com isso, o estudo sobre a cooperação entre Estados se deslocou do estudo mais formalizado sobre a estrutura e atuação de organizações internacionais, e passou para o campo mais fluido dos regimes, que não envolvem necessariamente a formalização de acordos ou tratados.

Cumprir observar que, historicamente, o advento da teoria dos regimes e de estudos mais organizados sobre a cooperação internacional, chega em momento de intensa especulação sobre o declínio de poder dos EUA. Potência incontestável no hemisfério ocidental, os EUA desempenharam papel central na construção da ordem internacional do pós-Segunda Guerra.

Se CARR (1981) havia criticado o idealismo do entre-guerras pela falta de uma estrutura de poder que, realisticamente, lhe desse sustento, a ordem econômica erigida em meados dos anos 1940 – ou seja, o SBW - estava obviamente apoiada no poder dos EUA. Além disso, promovia um compromisso entre progressiva liberalização econômica, metas domésticas de desenvolvimento econômico e políticas sociais ativas. (EICHENGREEN 2008; RUGGIE, 1983).

A análise do papel dos EUA na sustentação do SBW ensejou o que alguns autores crêem tenha sido a principal contribuição teórica do corpo de estudos que veio a ser conhecido como “economia política internacional”: à teoria da estabilidade hegemônica (COHEN, 2008). A primeira versão da teoria foi formulada por KINDLEBERGER (1986) que, a exemplo de CARR (1981), viu, na falta de uma

estrutura de poder que lhe apoiasse, a principal fragilidade da ordem econômica do entre-guerras, em que a Grã-Bretanha queria, mas não podia, e os EUA podiam, mas não queriam bancar os custos de sustentação da ordem internacional.

Para KINDLEBERGER (1986), o hegemon deveria desempenhar ao menos três funções para manter a estabilidade:

- (i) manter o mercado aberto para as importações, promovendo a liberalização do comércio;
- (ii) promover empréstimos contra-cíclicos de longo prazo;
- (iii) prover financiamento de curto prazo em caso de crise.

Cumprir observar que as três funções acima equivalem, grosso modo, aos mandatos institucionais das três organizações centrais do SBW: GATT, BIRD/Banco Mundial e FMI.

Com o colapso do SBW, no início dos anos 1970, a emergência de Japão e Alemanha como potências industriais, e os déficits crescentes em conta corrente dos EUA – todos os três fenômenos intrinsecamente relacionados – a pergunta era se o declínio norte-americano, que àquela altura parecia evidente, não comprometeria todo o edifício que sustentava a cooperação internacional na área econômica. Para GILPIN (2002), o colapso da ordem liberal do pós-Segunda Guerra era iminente com o declínio dos EUA – o fim do regime de paridades fixas teria sido apenas o primeiro passo.

Ao fim e ao cabo, o que a teoria da estabilidade hegemônica acrescenta à tese da interdependência complexa, e de seu corolário que preceitua oportunidades de cooperação internacional, é um forte elemento realista, ao subordinar, no fim das contas, não apenas a cooperação, mas a própria ordem – concebida aqui como estabilidade e previsibilidade do comportamento dos agentes – à garantia provida por um hegemon.

Em uma de suas formulações, a mesma teoria compreende uma explicação para a mudança sistêmica. Nessa interpretação, a oportunidade para a mudança estaria dada quando houver redistribuição de poder que beneficie agentes revisionistas, ou que tenham interesse na mudança da antiga ordem (GILPIN, 1983). Cumprir notar que uma das premissas da teoria, nesse caso, é que a ordem internacional é fundamentalmente uma expressão dos interesses dos Estados mais poderosos. Uma vez que o poder que sustentam tais interesses se veja fragilizado, todo o edifício estaria comprometido.

Argumento no mesmo sentido relaciona a presença de um Estado hegemônico e a liberalização do comércio internacional⁸³ (KRASNER, 1976).

Em retrospecto histórico, não é difícil identificar as fontes empíricas que inspiraram a teoria da estabilidade hegemônica já que, desde a Revolução Industrial, os dois períodos de maior expansão do comércio internacional estiveram associados à *Pax Britânica* e à *Pax Americana*. O declínio dos EUA, no entanto, não ocorreu como se especulava na décadas de 1970 e 1980.

A economia norte-americana, na realidade, experimentou forte expansão nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria – que transformou os EUA na única superpotência mundial – no mesmo momento em que o Japão padecia de aparentemente incurável deflação e a Alemanha digeriu lentamente a re-unificação. Além disso, em vertente mais economicista, como dito mais acima, há autores que atribuem o sucesso da cooperação internacional mais a mecanismos institucionalizados do que à presença benigna de um hegemon (EICHENGREEN, 2000).

De qualquer maneira, cumpre observar que, de forma diversa do que propunham os “idealistas” do entre-guerras, as novas teorias sobre cooperação internacional, com base no diagnóstico da interdependência complexa, incorporaram definitivamente o elemento do poder como parte fundamental da explicação. Na obra central sobre regimes, são enumerados cinco fatores que concorrem para a provisão daquelas estruturas de cooperação: (i) poder; (ii) interesses; (iii) normas e princípios comuns; (iv) hábito e costume; e (v) acúmulo de conhecimento ou experiência (KRASNER, 1983). Vê-se, portanto, que os dois primeiros fatores são conceitos centrais do paradigma realista.

Se voltarmos à breve exposição dos três pensadores políticos “contratualistas” não será difícil vincular o paradigma criado com base no conceito de interdependência complexa à matriz lockiana, em que a ordem – ou o contrato – é resultado do compromisso de agentes interessados não apenas na sua segurança, mas na preservação dos frutos de seu trabalho. Diversamente de Hobbes, em que o terror é a alternativa à submissão total ao soberano, em Locke são os interesses que desempenham papel central na conformação da ordem política.

⁸³ “The structure of international trade changes in fits and starts; it does not flow smoothly with the redistribution of potential state power. Nevertheless, it is the power and the policies of states that create order where there would be chaos or at best a Lockian state of nature” (KRASNER, 1976, pág. 343)

É interessante observar como a tradição liberal, e os advogados do capitalismo, sobretudo com a emergência da classe burguesa nos Séculos XVII e XVIII, se apóia em, senão uma teoria, ao menos uma tese sobre a natureza humana, em que o interesse pela acumulação de riqueza funciona como um moderador ou dissipador de paixões potencialmente mais perigosas e desestabilizadoras da ordem social.

Em outras palavras, os interesses são concebidos como um “passatempo e um escape inocente para as energias dos homens, como uma instituição que desvia os homens da antagônica competição pelo poder (...)” (HIRSCHMAN, 2002, pág. 154). A tese da liberalização do comércio e da integração econômica como agentes da paz entre as nações, por trás da conformação do SBW após a Segunda Guerra, são, no fundo, tributárias dessa concepção benfazeja do “interesse econômico”.

Não surpreende assim que o conjunto de reflexões sobre cooperação internacional, com base na interdependência complexa, tenha sido alcunhado de neoliberal, ou de institucionalismo neoliberal, quando passou a se apoiar também nas reflexões que ocorriam na fronteira da ciência política e da economia sobre a relação entre desempenho econômico e configuração institucional⁸⁴. De forma geral, entretanto, há certo consenso de que o institucionalismo liberal não chegou a constituir uma corrente, ou uma teoria das relações internacionais alternativa ao realismo. O próprio Robert Keohane qualificou o corpo de estudos realizados com base nas reflexões sobre a interdependência complexa mais como um complemento, do que uma franca contestação ao paradigma realista (COHEN, 2008).

2.2.2.3. A dimensão normativa do conceito de ordem

Até o presente momento, portanto, analisamos os fundamentos do conceito de ordem no âmbito da teoria das relações internacionais sob duas perspectivas distintas. Na primeira, realista, a possibilidade da ordem é dada por uma configuração de poder que a sustente. Na segunda, liberal, a ordem pode ser incrementada pela cooperação entre os Estados – esta última concebida como uma disposição voluntária para mitigar a desordem do ambiente internacional.

No paradigma realista, a ontologia quase que se restringe aos Estados e à relação entre eles, o elemento sistêmico ou estrutural em que a distribuição das capacidades

⁸⁴ Nesse campo, NORTH (1990), da qual trataremos mais adiante, representa um marco fundamental.

determina a posição dos atores e, dessa forma, conforma a ordem do sistema internacional⁸⁵.

A corrente liberal-institucionalista, por sua vez, mais aberta às mudanças na realidade econômica e à emergência de entes “transnacionais”, de certa forma amplia aquela ontologia e daí extrai implicações para o comportamento dos Estados, a maior delas sendo o aumento da disposição em cooperar com outros Estados.

É interessante observar que, nesse novo contexto de surgimento de poderosos atores transnacionais, a “ameaça” à sobrevivência dos Estados, ou à soberania, não decorre do comportamento de outros Estados, mas do descasamento entre uma jurisdição territorialmente definida e uma realidade econômica transnacional, o que pode tornar a cooperação com outras jurisdições a questão central para a própria preservação da efetividade do Estado no campo econômico.

Do ponto de vista do conceito de ordem, cumpre notar que, seja baseado tão-somente nas realidades de poder, seja reforçada por arranjos de cooperação entre os Estados, o sentido de ordem até aqui parece equivaler ao de estabilidade, ou previsibilidade, no comportamento dos atores que compõem um sistema.

ELSTER (1989) define ordem social precisamente nesses termos, ou seja, como (i) estabilidade ou padrões de comportamento previsíveis; e (ii) como a observância de comportamento cooperativo, embora sem aprofundar-se na inter-relação entre os dois “sub-conceitos”.

Não parece demasiado, porém, assumir que o segundo seja uma evolução que reforça o primeiro, já que não se pode conceber a cooperação entre atores sem um mínimo de estabilidade e de comportamentos previsíveis, de forma a permitir que cada ator possa se engajar no esquema cooperativo sem medo de ser trapaceado.

A reiteração institucionalizada do comportamento cooperativo, por sua vez, reforça a estabilidade e a previsibilidade que originalmente deram ensejo à cooperação, em padrão bastante conhecido pela teoria dos jogos⁸⁶.

Ao introduzirmos na equação o conceito weberiano de ordem social, uma nova variável é adicionada ao problema. Ao definir ordem não apenas como a “mera

⁸⁵ É interessante observar que, em geral, os autores realistas justificam tal ontologia quase que com base na tradição, tomada aqui no sentido weberiano, do que é assim porque “sempre assim foi” (WEBER, 2004, pág. 22). Ao fundar o paradigma em algo que é apresentado como a “realidade como ela é”, os realistas acabam criando uma espécie de “ontologia do presente permanente”, na feliz expressão de PAROLA (2007, pág. 111).

⁸⁶ Ver MORROW (1994).

regularidade, condicionada pelo costume ou pela situação de interesses” (WEBER, 2004, pág. 19), mas sobretudo como a “representação da existência de uma ordem legítima” pelos atores - que, dessa forma, orientam suas ações em conformidade com tal representação – o autor alemão traz uma dimensão axiológica ao conceito, sem a qual não se pode falar de legitimidade.

Ordem, nesse contexto, não é apenas a repetição ou reiteração de comportamentos por costume ou cálculo racional – que, por si podem trazer algum grau de estabilidade – mas antes a conformação a máximas indicáveis que são reconhecidas como legítimas⁸⁷. Cumpre notar que a ordem só pode ser considerada vigente quando existe a probabilidade de que a ação, de que o comportamento dos atores, efetivamente se oriente por ela⁸⁸.

Para WEBER (2004), a legitimidade de uma ordem é garantida tanto pela atitude interna dos atores, quanto pela expectativa de conseqüências externas em relação à conformidade ou não de uma ação com aquela ordem.

No primeiro caso, a atitude interna pode estar baseada (i) no modo religioso, pela crença de que da observância da ordem depende a salvação; (ii) no modo afetivo, pela entrega sentimental; e (iii) no modo racional, pela crença de que a ordem vigente é a expressão de valores que devem ser preservados. Acerca das “conseqüências externas”, WEBER (2004) opera a clássica distinção entre convenção e direito, sendo a principal diferença entre os dois a ausência de uma forma institucionalizada de coação no primeiro caso (pág. 20).

Para os efeitos do presente trabalho, interessa sobretudo a combinação entre o terceiro modo da atitude interna (modo racional referente a valores) e a convenção, já que, na ordem internacional, fundamentalmente anárquica, não há propriamente coação institucionalizada.

A referência ao elemento axiológico, por outro lado, agrega nova dimensão ao conceito de ordem com que vínhamos trabalhando. À ordem como fato – fundada em realidades de poder, ou na cooperação motivada pela interdependência complexa que busca mitigar a anarquia – acrescenta-se, ao menos a possibilidade, da ordem como

⁸⁷ É importante observar que por conformação, nesse caso, não se deve entender apenas o cumprimento daquelas máximas ou das regras que constituem a ordem vigente, mas também o comportamento daqueles que, ao buscarem ocultar ações que não estejam em conformidade com a ordem, no fundo a reconhecem e reiteram a sua existência (WEBER, 2004).

⁸⁸ “Para a Sociologia, precisamente aquela probabilidade da orientação por essa representação, e mais nada, é a ordem vigente” (WEBER, 2004, pág. 20).

valor⁸⁹. Mais do que mera reiteração de comportamentos que conformam um ambiente de estabilidade, a ordem pode ser também a expressão de valores que os agentes buscam preservar.

No âmbito da teoria das relações internacionais, os autores que mais se dedicaram a tal problemática foram aqueles da chamada Escola Inglesa⁹⁰.

Com base em certa insatisfação diante da tentativa de enquadrar o estudo das relações internacionais em metodologia mais “científica”, a partir da chamada revolução behaviorista nos EUA, nos anos 1950, o cânone estabelecido pela Escola Inglesa se desenvolveu em base bastante distinta, ao aproximar as reflexões sobre a realidade internacional da filosofia política.

Outra diferença fundamental está na atitude diante de questões morais que, se para a tradição que acabou se desenvolvendo nos EUA, extrapolavam o que devia ser o estudo científico das relações internacionais, para os “britânicos”⁹¹ residiam no centro das reflexões. De forma geral, pode-se dizer que os autores da Escola Inglesa, em graus variados, viam com certa suspeita um abordagem teórica que tinha pretensões de validade independentemente de fatores históricos e alheias a considerações éticas ou filosóficas.

Não surpreende, assim, que uma das primeiras empresas intelectuais dos autores “britânicos” tenha sido identificar tradições filosóficas, ou paradigmas clássicos, que conformaram o pensamento político sobre o qual foi erigida a teoria sobre as relações internacionais. Se no tratamento da questão da “ordem” política doméstica, como vimos mais acima, as referências fundamentais da ciência política são os pensadores contratualistas (Hobbes, Locke e Rousseau), nas reflexões sobre as relações entre entes soberanos, os paradigmas clássicos seriam o realismo político, o racionalismo e o revolucionismo que, não é arbitrário dizer, decorrem de tradições inauguradas respectivamente por Maquiavel, Grotius e Kant (WIGHT, 1992).

⁸⁹ Talvez seja injusto e equivocado afirmar que a dimensão dos valores escapa totalmente aos autores da corrente liberal. O estabelecimento de arranjos cooperativos, por si só, pressupõe alguma coincidência de valores. De modo geral, no entanto, a dimensão que parece interessar mais à maior parte dos autores liberais, porém, é a da cooperação como mitigador da anarquia internacional, e menos como o desenvolvimento compartilhado de valores comuns. Assim, embora certa comunhão de valores lhe seja logicamente subjacente, tal dimensão permanece pouco explorada, ao menos até o advento das formulações construtivistas, que trazem instrumentos e meios de analisar a cooperação internacional mais atentos à dimensão dos valores.

⁹⁰ A denominação é aqui utilizada em seu sentido corrente, como expressão do conjunto de autores e de reflexões de alguma forma vinculados entre si em termos conceituais, desenvolvidos em torno do “British Committee on the Theory of International Politics”, que foi criado formalmente em 1959.

⁹¹ Ressalte-se que alguns dos autores da Escola Inglesa não nasceram no Reino Unido. Hedley Bull, por exemplo, era de origem australiana.

Na tradição realista, como também vimos mais acima, os atores agem egoisticamente para preservar sua segurança e sua soberania e o problema central das relações internacionais, e portanto de sua teoria, é a prevenção de conflitos entre eles.

O racionalismo está fundado na tradição do direito internacional, se não inaugurada, pelo menos articulada em bases modernas por Hugo Grotius, Francisco de Vitória e Alberico Gentili, entre outros. A principal diferença, em relação ao paradigma realista, é a existência de um corpo comum de regras, aceitos pelos atores, e que governa as relações entre eles.

Finalmente, o revolucionismo se apóia na tradição cosmopolita inaugurada por Immanuel Kant, na qual a emergência de valores comuns a toda a humanidade tende a progressivamente solapar o sistema de Estados soberanos, conformando, no limite, a comunidade humana (WIGHT, 1992).

A identificação dessas três tradições, apontadas em linhas muito breves acima, é plena de conseqüências para o sistema conceitual da Escola Inglesa. Como veremos a seguir, as três tradições informam justamente a trinca conceitual básica dos autores britânicos: sistema internacional, sociedade internacional e sociedade global. Talvez não seja exagerado atribuir a cada um desses conceitos fundamentais diferentes possibilidades de ordem.

No primeiro caso, do sistema internacional, em bases realistas, a ordem só pode advir de uma configuração de poder que lhe ampare, como já vimos mais acima. No caso da sociedade internacional, a ordem se sustenta em uma base normativa, lastreada em valores compartilhados pelos membros da sociedade, sem, no entanto, negligenciar as realidades de poder.

Finalmente, no paradigma revolucionista, a ordem parece não apenas referida a um sistema comum de valores, mas, pode-se dizer, a uma identidade comum, a identidade humana, reparada de fronteiras culturais, políticas ou religiosas.

BULL (2002) situa a tradição grociana como meio-termo entre o realismo de Maquiavel e o universalismo kantiano⁹², descrevendo a “política internacional em termos de uma sociedade de estados ou sociedade internacional” (pág. 34).

Diferentemente do que apregoam os realistas, os Estados não estariam em permanente conflito, já que “há limites impostos a seus conflitos por regras e instituições mantidas em comum” (pág. 35). Por outro lado, os Estados, e não os

⁹² Para BUZAN (2004) o principal objetivo da Escola Inglesa, de forma geral, é promover uma síntese entre as tradições realista e racionalista ou grociana.

indivíduos, permaneceriam sendo os principais atores no ambiente internacional, de forma que as condições para uma ordem baseada em uma identidade comum, conforme projeto central ao paradigma revolucionista, ainda não estariam dadas.

A “atividade internacional” que melhor tipificaria a sociedade internacional não seria a guerra, mas o comércio, o que, de certa forma, tende a aproximar a ordem internacional concebida por BULL (2002) daquela articulada pelos liberais. Como, no entanto, a “ordem internacional” é um problema que BULL (2002) enfrenta diretamente, sendo, na verdade, o próprio objeto de sua obra, o autor da Escola Inglesa leva a investigação, nesse aspecto particular, a níveis mais profundos.

Para o autor d’A *Sociedade Anárquica*, o conceito de ordem está indissociavelmente ligado ao de sociedade internacional. A primeira distinção operada por BULL (2002) se dá entre sistema e sociedade de Estados – o primeiro “se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo” (pág. 15). Em outras palavras, um sistema se configura pela mera existência de interações regulares entre os Estados. Nesse ambiente, a mediação entre os atores se dá por meio de relações de poder.

Sociedade internacional ou sociedade de Estados, por sua vez, só é constituída quando “um grupo de Estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (pág. 19). A sociedade internacional é, nesses termos, uma evolução possível do sistema internacional.

Historicamente, porém, BULL (2002) observa que tal evolução só ocorreu quando aquele grupo de Estados compartilhava de uma cultura ou civilização comum – sendo o idioma, a epistemologia e a visão de universo, a religião, o código estético e a tradição artística, os elementos que denotariam cultura ou civilização. Onde tais elementos fossem comuns ou semelhantes, a comunicação seria mais fluida, o que poderia evoluir para uma compreensão comum da realidade, ajudando a viabilizar regras e instituições entre tais Estados. Em uma “comunidade de idéias, instituições e valores” (pág. 22), ademais, a convergência de interesses seria facilitada.

Em sintonia com sua concepção de sociedade internacional, BULL (2002) constrói seu entendimento da ordem internacional.

Um primeiro elemento a chamar atenção é a dupla acepção que o autor atribui ao conceito de ordem social, ao defini-la como fato e como valor. Para ele, “a ordem que se procura na vida social não é qualquer ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas ou valores” (pág. 8).

Coerente com sua filiação à tradição grociana do direito natural, BULL (2002) identifica aquelas “metas” com três objetivos permanentes de todas as sociedades, a qualquer tempo: (i) a defesa da vida contra a violência; (ii) a garantia de que as promessas sejam cumpridas; e (iii) a garantia da posse estável das coisas⁹³.

Com base em tais objetivos permanentes, ou da dimensão axiológica de seu conceito de ordem social, BULL (2002) pode dar o passo seguinte e tentar transpor para o ambiente internacional o seu conceito de ordem.

Assim, ordem internacional é definida como “um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados” (pág. 23). O autor identifica quatro objetivos elementares e universais de uma sociedade de Estados:

- (i) a preservação do próprio sistema e da sociedade internacional, ou seja, manutenção da sociedade como principal lócus da organização política mundial;
- (ii) preservação da independência e soberania dos Estados individuais;
- (iii) manutenção da paz;
- (iv) preservação daqueles objetivos primários de toda a ordem social, a saber: defesa da vida contra a violência, cumprimento das promessas e dos contratos, e defesa da posse estável das coisas.

O que é particularmente interessante na análise de BULL (2002) é a perspectiva histórica de longo prazo que adota – de forma plenamente coerente com a metodologia histórico-interpretativa que predominava na Escola Inglesa – a fim de mostrar como a conformação do que se entende, ou do que se pode entender, por ordem internacional é resultado do longo processo histórico de constituição da sociedade internacional,

⁹³ É interessante notar como tais objetivos permanentes são semelhantes às motivações que, segundo LOCKE (1994), levam os indivíduos a celebrar o contrato social, o que parece coerente com a assertiva de BULL (2002) de que é o comércio, e não a guerra, a atividade predominante entre os Estados. A pressa em situar tal concepção no cânone liberal, no entanto, talvez deva ser moderada pela qualificação de que posse estável, nesse caso, não se confunde com propriedade e, assim, pode, em tese, valer para sociedades que não adotam economia de mercado ou não reconhecem o direito de propriedade, sem o que o universalismo pretendido pelo autor da Escola Inglesa se veria irremediavelmente comprometido.

iniciado desde o Século XV, com a gradual dissolução da organização política da Cristandade Ocidental.

BULL (2002) mostra como, de um lado, havia os autores – como Maquiavel, Bacon e Hobbes - preocupados com o vácuo social e moral deixado pelo recuo da “*republica christiana*” – e não surpreendentemente lhe buscando um substituto, ou algo que mitigasse os efeitos de tal esvaziamento -, de outro⁹⁴, autores que, na esteira da tradição do direito natural, defendiam que, a despeito do esmaecimento da autoridade papal, os valores cristãos seguiam conformando interesses e princípios comuns a toda a comunidade cristã e, dessa forma, ainda organizavam o espaço social do Ocidente.

O principal problema da sociedade que então emergia era a ausência do que deveriam ser as unidades do sistema que lhe era subjacente, já que o Estado-nação ainda levaria um par de séculos para emergir. Por um lado, é engenhosa, na solução imaginada pelos autores do segundo grupo identificado por BULL (2002), a afirmação da primazia do direito natural em face do direito internacional positivo da época, que se mostrava progressivamente desconectado de uma realidade em franca transformação.

Por outro, a concepção de uma sociedade ainda em bases universalistas impedia, de certa forma, uma teoria sobre a organização política fragmentada, em bases locais, que então emergia. O conceito de soberania desenvolvido por Jean Bodin em seu “*Six Livres de la Republique*”, de 1576, só teria impacto mais tarde no pensamento político.

Diante dessa fragilidade, pode-se questionar a propriedade de se falar de uma “sociedade internacional cristã”, como propõe BULL (2002), já que a dimensão “internacional” ainda não estava plenamente constituída. De qualquer maneira, estavam jogadas as sementes que resultariam na “sociedade internacional européia” dos Séculos XVIII e XIX, quando o Estado-nação “completou a sua plena articulação” (pág. 44).

BULL (2002) mostra então como, no Século XIX, a doutrina ortodoxa dos internacionalistas positivistas, e o declínio do direito natural, conformam a sociedade internacional fundamentalmente como uma associação européia. A sociedade internacional de então é indubitavelmente uma sociedade de Estados.

Tendo em vista que um dos objetivos universais de toda sociedade internacional é a sua própria preservação, e considerando que tal sociedade européia foi construída no solo da comunidade de valores que lhe precedeu, estavam dadas as condições para o surgimento daquelas instituições que BULL (2002) identificará como primárias da

⁹⁴ Os pensadores do direito natural, aqui identificados por BULL (2002), são Grotius, Victoria, Suarez, Gentili e Pufendorf.

sociedade internacional. A emergência de tais instituições evidentemente não ocorre de rompante, sendo fruto de um processo histórico em que ao seu aparecimento na realidade segue sua lapidação conceitual e incorporação na “doutrina”. Com a sociedade internacional européia, consolidam-se progressivamente as seguintes instituições:

(i) a guerra como conflito político – o problema da justiça, ou da guerra justa, cara os teóricos do direito natural, é afastada sob a alegação de que a sociedade internacional não tinha meios de resolver a questão da justiça;

(ii) o direito internacional positivo, em que tratados deixam de ser vistos como análogos a contratos entre governantes, passando a obrigar o Estado como um todo;

(iii) a diplomacia, em novas bases, como, por exemplo, como instrumento da cooperação entre os Estados;

(iv) o reconhecimento mútuo da soberania, sem o que não se podia participar da sociedade internacional;

(v) o equilíbrio de poder, erigido como instituição internacional desde o Tratado de Utrecht, de 1713;

(vi) um sistema de “grandes potências”, com direitos e deveres especiais perante a sociedade internacional, desde o Congresso de Viena, em 1815.

Com as duas guerras mundiais na primeira metade do Século XX, BULL (2002) reconhece que o conceito de sociedade internacional fica na defensiva diante da emergência do pensamento realista sobre as relações internacionais. O início do processo de descolonização impõe, por outro lado, outro teste à idéia, ao incluir na equação os efeitos da expansão da sociedade européia para outros sistemas internacionais que lhe eram independentes.

A Revolução Industrial é o processo chave na expansão da sociedade internacional européia, ao resultar em uma superioridade técnica que permite a assimilação forçada e subordinada dos outros sistemas internacionais, e de outras regiões de uma forma geral, aos desígnios daquela associação européia, cuja constituição se deu em oposição aos demais sistemas. O Estado-nação, por sua vez, é o instrumento e símbolo da expansão do sistema europeu, uma vez que, com a descolonização, o que emerge não são as antigas formas de organização política que existiam antes do contato com a Europa, mas sim um sistema mundial de Estados.

Parte substancial do esforço intelectual e da obra de Hedley Bull foi dedicado ao fenômeno da expansão da sociedade internacional de matriz européia. Estados como os

EUA e o Japão pós-Restauração Meiji teriam claramente ingressado nessa sociedade⁹⁵. Na ordem estabelecida no pós-Segunda Guerra, e com o processo de descolonização, no entanto, a sociedade internacional se via diante de enormes desafios. O grande problema que Bull enfrenta é de que forma, por que meios, a emergência de dezenas de novos atores no sistema internacional poderia ser acomodada em uma sociedade internacional mundial.

A solução que BULL e WATSON (1984) dão ao problema é curiosa. Para os autores da Escola Inglesa, a conformação de uma sociedade de Estados mundial se dá a partir do que denominam de revolta contra o Ocidente ou, em outras palavras, por um processo de auto-afirmação das ex-colônias, que teria passado por cinco fases: (i) luta contra tratados desiguais impostos pelas autoridades metropolitanas; (ii) descolonização, processo de independência das ex-colônias; (iii) luta contra a discriminação em bases raciais, cujo grande marco foi a Conferência de Bandung, em 1955; (iv) luta contra a injustiça econômica, cujos marcos são a formação do Grupo dos 77, a institucionalização da UNCTAD e as propostas de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), no âmbito da ONU; e, finalmente, (v) a luta pela diversidade cultural.

Tal processo de auto-afirmação teria, segundo BULL e WATSON (1984) permitido a inserção em bases aparentemente iguais das ex-colônias na sociedade internacional, já que os autores se opõem explicitamente à tese de que a sociedade internacional mundial teria sido resultado da ocidentalização do mundo. Em seu processo de expansão, portanto, a sociedade européia teria plantado as sementes de sua dissolução em uma associação mais abrangente. O aspecto curioso e paradoxal, não resolvido pelos autores, porém, é aquela atinente à base cultural da sociedade internacional mundial.

Como já dito mais acima, BULL (2002) não identifica, na história, sociedades internacionais que não estejam ancoradas em uma mesma base cultural ou civilização. O aspecto cultural, cumpre reiterar, é central à conformação da sociedade internacional porque, sem uma compreensão comum de propósitos e uma comunidade de valores, seria muito difícil assegurar mais do que regras mínimas de convivência. Ao abordar o problema da sociedade internacional mundial, no entanto, BULL (2002) não hesita em afirmar que a cultura comum que lhe serve de base é a “cultura da chamada

⁹⁵ De forma talvez relutante no caso dos EUA, e conflituosa no caso do Japão imperial.

modernidade” que, embora não possa ser definida em termos mais claros, é justamente a “cultura das potências ocidentais dominantes”.

Ora, se se trata de constituir uma sociedade com base na cultura dos atores dominantes, e se a reivindicação de diversidade cultural era uma das fases da revolta contra o Ocidente, quais são as bases que permitem qualificar a inserção das ex-colônias de forma positiva, e negar que no processo a integração foi fundamentalmente subordinada? Sobre esse ponto, a obra de Hedley Bull não apresenta uma resposta inequívoca, ainda que ofereça elementos que permitem esboçar algumas possibilidades.

A expansão do sistema internacional obviamente submete o conceito de sociedade internacional a enorme tensão. Bull tinha plena consciência de que a ênfase que havia dado à base cultural ou institucional tornava o conceito inadequado ou pouco elucidativo em um contexto de grande diversidade cultural.

O que era especialmente intrigante para o autor da Escola Inglesa era o contraste entre ambições normativas no plano internacional cada vez maiores – motivados, entre outros fatores, por um processo de integração em que forças transnacionais emergiam e alargavam progressivamente o “*gap control*”, ameaçando os limites normativos das jurisdições nacionais em face de problemas fundamentalmente internacionais – por parte de Estados que não partilhavam dos mesmos valores. Era óbvio que essa tensão ameaçava esgarçar o conceito de sociedade internacional.

Por outro lado, na construção de sua obra, Bull pareceu resistente a admitir a coexistência de uma sociedade internacional de matriz européia em meio a um sistema internacional mais amplo com autores não-ocidentais - como a expansão da sociedade internacional era o desafio central a que se colocava o autor, essa operação não faria sentido. Se a realidade não se encaixava no molde, então era o conceito que teria que ceder.

É interessante ver, então, como a base da sociedade internacional expandida, na obra de Bull, recupera um equilíbrio entre outros componentes que, ao menos aparentemente, não havia quando a sociedade internacional estava geograficamente restrita ao continente europeu.

Dessa forma, ao lado de valores comuns, a convergência de interesses e as realidades de poder passam a ser fundações adequadas à construção da sociedade internacional mundial. É patente que o autor nunca negligenciou a dimensão do poder e dos interesses em sua obra, mas, antes, o simples cálculo racional parecia adequado na

conformação de um sistema, mas insuficiente para a formação de uma sociedade, cuja dimensão normativa sempre foi central.

Sobre esse ponto, porém, ALDERSON e HURREL (2000) chamam a atenção para um aspecto importante. Segundo esses autores, a ênfase na dimensão normativa ou axiológica na obra de Bull, diz muito mais respeito ao aspecto procedimental, ou à forma de se obter consensos no ambiente internacional, do que à necessidade de um consenso substantivo sobre valores, como condição para o aprofundamento da cooperação entre os atores. Em outras palavras, a cooperação é possível sem a necessidade de uma comunidade de valores ou de uma mesma base cultural⁹⁶.

O passo seguinte é a criação de uma tipologia das sociedades internacionais, e aqui entra em cena uma distinção conceitual bastante elucidativa, entre sociedades internacionais de base pluralista e aquelas de base solidarista⁹⁷.

Nas primeiras, as normas se limitariam a mínimas regras de coexistência, baseada em uma ética da diferença. Nos sistemas pluralistas, o reconhecimento recíproco da soberania e independência de outros estados é central e a cooperação – formalizada ou não em organizações internacionais - está quase que totalmente limitada à prevenção de conflitos. Os Estados, assim, estão livres para promover seus objetivos, já que sujeitos apenas a mínimos constrangimentos internacionais. A ordem está ancorada no respeito à diversidade e na preservação da liberdade.

No caso das sociedades solidaristas – ou grocianas na terminologia usada ao longo da obra de Bull⁹⁸ - três aspectos são cruciais. O primeiro diz respeito ao conteúdo das normas internacionais que não se limita a assegurar regras mínimas de convivência, mas desenvolve esquemas mais amplos de cooperação para não apenas salvaguardar a paz e a segurança, mas também para resolver problemas comuns (nas áreas econômica e ambiental, por exemplo) e promover valores compartilhados (como a defesa dos direitos humanos e a democracia política, por exemplo).

⁹⁶ “The shared values and a shared framework of understanding have to do primarily with the creation by dialogue and common consent of rules and institutions by which clashes of interests and conflicting values can be mediated” (ALDERSON e HURREL, 2000, pág. 6).

⁹⁷ Bull ancora as sociedades solidaristas na tradição grociana do direito natural, ao passo que a vertente pluralista seria aquela presente no trabalho de juristas como Vattel ou Oppenheim (ALDERSON e HURREL, 2000).

⁹⁸ Em Bull, a qualificação de uma sociedade como grociana tem duplo sentido. Por um lado, serve para refutar a concepção hobbesiana de que não existe uma sociedade internacional e, nesse ponto, a argumentação, como dito mais acima, se aproxima do conceito lockiano de contrato social, no qual a sociedade antecede a constituição do Estado. Uma segunda acepção é aquela que buscamos desenvolver aqui, entre sociedades pluralistas e solidaristas, sendo as segundas aquelas tratadas como “grocianas” (ALDERSON e HURREL, 2000).

O segundo aspecto tem a ver com a fonte dessas normas – em um sistema pluralista, os Estados detêm o monopólio da criação de regras, ao passo que em uma concepção solidarista, a regulação da vida social se abre a um leque mais amplo de atores, já que há maior coesão e comunidade de propósitos⁹⁹.

Finalmente, em uma sociedade internacional solidarista, a implementação de normas internacionais é menos constrangida ou obstada pela soberania dos Estados, já que as instituições internacionais são dotadas de maior poder coercitivo (como por exemplo, um efetivo sistema de segurança coletivo ou tribunais internacionais com poder de sanção).

Se, em seus escritos mais antigos, Hedley Bull parece profundamente cético acerca da possibilidade de uma sociedade internacional em bases solidaristas, sobretudo com a emergência do “Terceiro Mundo”, os novos temas da agenda internacional e o cenário de grande interdependência que emerge nos anos 1970 e 1980 parecem ter levá-lo a uma reavaliação do problema.

Para Bull, o problema essencial nas relações internacionais é a questão da ordem. Logo, em um mundo em que os problemas internacionais parecem exigir mais cooperação e entendimentos mais profundos entre os Estados – ou, em outras palavras, a garantia da ordem passa a demandar maior grau de consenso – não surpreende que o autor passe a achar que uma sociedade internacional pluralista é insuficiente diante dos desafios impostos.

Logo, a despeito de alertar para os perigos de um “*premature global solidarism*” (ALDERSON e HURREL, 2000, pág. 15), Bull passa a defender uma sociedade internacional em que a soberania das nações não apenas deriva, mas é também limitada pelas regras de uma “*international community or society*” (ALDERSON e HURREL, 2000, pág. 11). Na obra do autor da Escola Inglesa, há, portanto, uma tensão irresolvida entre uma sociedade internacional mundial constituída em bases pluralistas, em um mundo de diversidade de valores, e grandes ambições normativas, motivadas pelo crescente caráter transnacional dos problemas enfrentados pelos Estados. Nesse cenário, a mera convergência de interesses pode ser insuficiente para o progresso da agenda internacional.

⁹⁹ Repare-se, quanto a esse aspecto, que é equivocado e simplista identificar a concepção solidarista com o conceito, também da Escola Inglesa, de sociedade mundial, como se o solidarismo fosse apenas o adensamento das relações entre indivíduos, em que uma sociedade cosmopolita emergiria em detrimento da sociedade de Estados. Não procede, de nosso ponto de vista, a equivalência simples entre sociedade internacional/ pluralismo e sociedade mundial/solidarismo. Como objeto de estudo, é particularmente interessante a emergência de uma sociedade de Estados solidarista.

Mesmo que se aceite a proposição de ALDERSON e HURREL (2000) de que a comunidade de valores em Bull diz mais respeito ao processo do que a substância, ainda assim é forçoso admitir que a questão não chega a ser solucionada, já que, mais uma vez, Bull parece concentrar as esperanças em uma importação dos valores e normas ocidentais pelos países não-europeus¹⁰⁰. Em outras palavras, se em determinado ponto o autor recusa a tese de que a sociedade internacional mundial representa simplesmente a ocidentalização do mundo, agora tal processo figura como condição para o enfrentamento dos novos desafios internacionais.

Como já dito mais acima, é, por um lado, evidente que a expansão da sociedade internacional envolve algum grau de ocidentalização do mundo, já que a própria organização política representada pelo Estado-nação é uma construção europeia. Por outro lado, não fica claro qual seria a medida ou gradação desse processo de “ocidentalização” – já que o processo de convergência cultural é concebido de forma unidirecional, do Ocidente para o resto do mundo - que permitiria uma comunidade mínima de valores adequada ao progresso da sociedade internacional. Voltaremos a esse ponto mais diante.

É importante reter, nesse ponto, que muitas das premissas trabalhadas pela Escola Inglesa de forma geral, e por Hedley Bull de forma particular, permanecem válidas e intrigantes como objetos de estudo:

- (i) a concepção de uma sociedade internacional de base europeia em processo de expansão marcado por tensões na segunda metade do Século XX;
- (ii) o sistema de Estados ainda como o principal *locus* da política internacional, a despeito do surgimento de importantes novos atores;
- (iii) tensão entre uma sociedade internacional expandida de base axiológica mais frágil e grandes desafios normativos da agenda internacional;
- (iv) perigo de que a tensão acima rompa o tecido da sociedade internacional, fragmentando o mundo talvez, pode-se especular, em diferentes subsistemas regionais.

Como vimos mais acima, a expansão da sociedade internacional europeia é, em Bull e Watson, basicamente um processo diacrônico e unidirecional. A sociedade

¹⁰⁰ “(...)If it is not, and if cultures develop and change over time, then, Bull argues, ‘there is at all events no reason in principle why European or western norms and institutions of international society cannot be transferred to cultures that are different and display some capacity for resistance’. Given that all cultures are amalgams of various cultural components and influences, he therefore questions the notion that Western ideas on international relations should remain permanently outside the experience of other cultures” (ALDERSON e HURREL, 2000, pág. 14).

internacional, constituída sobre a base moral da Cristandade, vai, como conseqüência e exigência de seus avanços técnicos, progressivamente se expandindo. Nesse processo é que surge toda a problemática da “revolta contra o Ocidente” e as combinações possíveis de pluralismo e solidarismo.

Uma visão mais sincrônica e dinâmica do processo é aquela que CLARK (2005) elabora com base no conceito de legitimidade. Para o autor, a noção de legitimidade é que denota a existência da sociedade internacional, já que é ela que está por trás do sentimento de pertencimento e do senso de obrigação ou dever para com os outros integrantes de determinada sociedade.

CLARK (2005) constrói justamente sobre a formulação weberiana¹⁰¹, de que falamos mais acima, da representação interna, pode-se dizer psicológica (ao se tratar do conceito no nível do indivíduo), de que determinada ordem – e determinada sociedade, portanto – é legítima, sem a qual a associação se torna simplesmente um jogo de aparências.

À luz da ausência de força coercitiva no ambiente internacional, o conceito de legitimidade ganha ainda maior relevância, já que, sem o constrangimento da possibilidade da coação, é a representação do que é legítimo que baliza o comportamento dos atores. Na reconstrução histórica que faz do conceito, CLARK (2005) identifica justamente no processo de expansão da sociedade européia, sobretudo a partir da descoberta do Novo Mundo nos Séculos XV e XVI, a progressiva tomada de consciência da Europa como uma sociedade internacional em oposição ao resto do mundo.

Com isso, teria sido reforçado um duplo movimento, que se reforça mutuamente: (i) o sentimento de pertencer a uma ordem específica, com determinadas propriedades, e (ii) a prática de estabelecer quais são os critérios para definir quem é e quem não é membro dessa sociedade. O primeiro, para CLARK (2005), é o mais primordial dos elementos de uma sociedade internacional – sem tal sentimento de pertencimento, não haveria como se falar em associação de ordem alguma. Nesse sentido, legitimidade diz respeito aos vínculos que constituem as fundações da sociedade internacional.

¹⁰¹ “The towering figure in the modern social theory of legitimacy was, of course, Weber, and it is fair to say that ever since theorists have found themselves unable to live comfortably either with, or wholly without this concept. (...) He had described a form of social action that ‘may be oriented by the actors to a belief in the existence of a legitimate order. Elsewhere, he based the prestige of modern states on the ‘belief, held by their members, in a specific consecration: the legitimacy of that social action which is ordered and regulated by them’”. (CLARK, 2005, pág. 18)

No que toca à prática da legitimidade, é preciso observar que os critérios de pertencimento não operam no vazio, mas com base em noções de legalidade, moralidade e constitucionalidade. Ou seja, a ordem jurídica, os valores e a latitude do fazer político, ou expectativas já arraigadas sobre o que é aceitável na prática política, são forças que constroem o que os atores podem situar no espaço da legitimidade¹⁰². De modo análogo, a legitimidade também não pode ser dissociada das realidades de poder. As práticas da legitimidade, e de legitimação, não ocorrem em um vácuo de poder e são obviamente impactadas pela forma desigual pela qual o poder é distribuído em um sistema.

Conceber a legitimidade como um ente autônomo das realidades de poder nos parece tão equivocado quanto pretender que o espaço da legitimidade possa ser reduzido meramente à preferência dos mais poderosos, travestida de bem coletivo. Preferimos o meio termo, em que a legitimidade constrange ao poder mas é, em alguma medida, definida por ele.

Dito isso, é possível conceber duas dimensões na prática da legitimidade pela sociedade internacional: a da correta filiação e a da correta conduta.

A correta filiação diz respeito a um conjunto de princípios sobre o caráter “desejável” dos Estados. Em outras palavras, trata-se de preceitos, e práticas internacionais, sobre elementos da organização institucional doméstica que os Estados devem possuir para serem reconhecidos como membros da sociedade internacional. Tal conjunto de preceitos obviamente muda ao longo do tempo. A correta filiação guarda nítida semelhança com o espectro pluralista/solidarista discutido mais acima.

Em uma sociedade pluralista, há tolerância em relação à diferença. Em geral, porém, como atesta CLARK (2005), há um núcleo solidarista no qual a admissão depende de critérios – formais ou informais – mais rígidos e amparados em certos valores. Em alguma medida, trata-se de critérios de identidade, ou seja, de um clube em que só são admitidos, com filiação plena, membros com valores e práticas semelhantes. Há, assim, certa preferência pela uniformidade de pensamento, que facilita o consenso e a evolução normativa da sociedade internacional – se há comunidade de valores, a

¹⁰² Cumprir observar que, ao se proceder a uma regressão, coloca-se o problema sobre o que teria surgido antes, se a legalidade, moralidade ou constitucionalidade, ou aquele sentimento de pertencimento. É um pouco como o problema do ovo e da galinha. De nosso ponto de vista, parece fazer mais sentido a proposição de que tais elementos se constituem de forma simultânea. Ainda que se possa argumentar que sem um impulso original à vida em sociedade não haveria leis, valores sociais ou política, pode-se, por outro lado, retorquir que sem a construção do espaço social, baseado em alguma lei, valor e noção política, tal sentimento de pertencimento carecerá de referência sobre a qual se desenvolver.

delegação de poderes a entidades supra-nacionais tende a adquirir o caráter de continuidade, ou extensão vertical do poder.

Já a correta conduta, em geral, diz respeito a aspectos procedimentais e substantivos. Determinadas sociedades internacionais podem não exigir mais do que acordo sobre as formas de deliberação, ou de obtenção de consensos. A ênfase, assim, é no processo, e não na substância. Sociedades pluralistas, nesses termos, poderiam, ao menos em tese, a despeito da diversidade de valores, fazer avançar a agenda internacional em temas que demandem a cooperação entre os Estados.

O caso muda de figura se a conduta correta se refere a valores, a aspectos substantivos da conduta dos Estados. Aqui, em um mundo onde há diversidade de valores, é previsível certo conflito entre os estratos solidaristas (ou o núcleo que partilha dos mesmos valores) e pluralista da sociedade internacional, já que a legitimidade tende a ser definida com base em valores caros a apenas um grupo restrito de Estados.

Para CLARK (2005), a mudança dos critérios de legitimidade tende a ocorrer após momentos de rompimento ou transformação da ordem internacional, como guerras e revoluções.

O fim da Guerra Fria não teria sido diferente, apesar do caráter mais pacífico da transição. Na “nova ordem”, a correta filiação estaria vinculada à adoção de um regime democrático e de práticas de economia de mercado. A grande questão seria a respeito da natureza do processo de expansão desses valores. Estaria tal consenso fundado em um consenso real ou dependeria de algum grau de coerção, ou, mais provavelmente, de alguma combinação dos dois?

Antes de analisar mais detidamente tal questão, cumpre avaliar o processo de revisão por que passou a teoria das relações internacionais com o fim da Guerra Fria, que, como veremos a seguir, forjou novas respostas a essa e outras indagações.

2.2.2.4. Revisão no Pós-Guerra Fria

Até aqui, a exposição partiu das bases do conceito de ordem no pensamento político, passando pelos diversos tratamentos que o conceito recebeu à medida que a teoria das relações internacionais evoluía desde o fim da Primeira Guerra.

Vimos como, na análise da ordem no ambiente internacional, diferentes variáveis são sopesadas de forma distinta a depender da corrente a qual se filie na teoria

das relações internacionais. Grosso modo – e de forma conscientemente reducionista – pode-se dizer que, à matriz realista, em que o problema da ordem está indissociavelmente ligado ao do equilíbrio de poder, o paradigma liberal acrescentou a dimensão dos interesses econômicos, e da integração transnacional – que enseja maior cooperação por parte dos Estados – ao passo que a Escola Inglesa acrescentou a dimensão dos valores.

O fim da Guerra Fria, assim como a adoção de variantes da economia de mercado por quase todo o mundo, porém, forçou uma reavaliação e atualização dos paradigmas na teoria das relações internacionais, com óbvias implicações para o problema da ordem entre as nações. Não cabe aqui fazer uma revisão exaustiva desse exercício de reavaliação. Não se pode, por outro lado, escapar de uma breve avaliação do como o fim da Guerra Fria e a globalização – ou extensão geográfica das formas de economia de mercado, como vimos no Capítulo 1 – impactaram a teoria.

Do lado do realismo, o fim da Guerra Fria produzirá intenso debate intra-paradigmático no qual se pode vislumbrar a emergência de pelo menos três grupos: (i) realistas defensivos; (ii) realistas ofensivos; (iii) realistas neoclássicos. Embora todos compartilhem da visão de um ambiente internacional fundamentalmente marcado pelo conflito – e daí a sua filiação comum ao paradigma realista – as conseqüências que cada corrente extrai da anarquia que marca o sistema internacional são bastante diversas.

De forma bastante sucinta, pode-se dizer que, enquanto para os realistas defensivos o objetivo central de cada Estado diante da anarquia internacional é apenas manter a sua posição no sistema internacional (GRIECO, 1993) – e, dessa forma, a busca pela segurança só ocorre dentro de certos limites –, para o segmento “ofensivo” os Estados agem sempre na tentativa de maximizar poder. \

Solução talvez mais eclética diante da herança do pensamento realista é a neoclássica, para a qual “as implicações da anarquia devem ser estabelecidas por tomadores de decisão em contexto de informação imperfeita e sob pressões tanto externas quanto internas”¹⁰³ (PAROLA, 2007, pág. 119).

Pode-se ver, portanto, que para os dois primeiros grupos a revisão das bases conceituais do paradigma parece ter sido de menor envergadura, já que ambos assumem que a percepção da anarquia levará automaticamente ao cálculo de poder, embora com propósitos e conseqüências diferentes nos casos de defensivos e ofensivos.

¹⁰³ É visível nessa formulação, como veremos mais adiante, a influência do construtivismo.

As implicações em termos de possibilidade de ordem no sistema internacional também são distintas.

No mundo dos realistas defensivos, a ordem parece fundamentalmente baseada no equilíbrio de poder, velho conhecido dos realistas, bem como em possibilidades limitadas de cooperação, já que esta só seria possível quando os ganhos relativos da cooperação fossem distribuídos de forma equitativa entre os Estados, de forma que as posições no sistema não fossem alteradas. A hipótese de ganhos desiguais constituiria um obstáculo inicial à possibilidade de cooperação, já que os Estados com ganhos absolutos menores não teriam incentivos para cooperar, uma vez que emergiriam do exercício em posição menos privilegiada do que aquela em que estavam no início. Em outras palavras, a ordem nesse mundo é fundamentalmente uma função da estabilidade do equilíbrio posicional (GRIECO, 1993).

No caso dos ofensivos, as implicações para a ordem internacional são intrigantes. Ao tomar como premissa a busca pela maximização do poder, a estabilidade do sistema parece ficar quase que totalmente subordinada à possibilidade de que um dos agentes domine de tal forma os demais que lhe seja possível impor a ordem. Em outras palavras, a ordem só parece possível sob alguma forma de hegemonia, já que sem o domínio claro de um dos atores, as estratégias coincidentes dos atores estariam destinadas a um conflito permanente que resultaria em um ambiente obviamente instável (MEARSHEIMER, 1999).

Do lado neoclássico, finalmente, e em franco contraste com ofensivos e defensivos, a possibilidade de que anarquia possa ser interpretada de formas variadas pelos tomadores de decisão desdobra e expande o paradigma realista para territórios que ou lhe eram exógenos – a realidade dentro do Estado – ou estranhos, como um conceito não unívoco de anarquia, o que, cumpre ressaltar, aproxima os realistas neoclássicos do construtivismo de WENDT (1999), sobre o qual falaremos mais adiante.

Em outras palavras, os neoclássicos abrem flancos que, ainda que não comprometam sua filiação à tradição realista, em alguma medida deslocam o foco para a percepção construída internamente nos Estados sobre os constrangimentos sistêmicos.

Uma implicação dessa abordagem, com implicações sobre a análise das possibilidades de ordem no ambiente internacional, parece ser a redução do nível de ambição, já que os estudos se afastam de considerações sobre o “sistema” – já que este não é percebido de forma uniforme – e tendem a focar a formação da política externa.

Ou seja, nesse estrato do realismo, a tendência é a produção de estudos de caso (PAROLA, 2007), de forma que o problema da ordem é deslocado.

Do lado dos neoliberais, a falha do paradigma realista em prever o acontecimento crucial que foi o colapso da antiga União Soviética – fato que parece não se acomodar com as premissas dos realistas – alimentou a tentação óbvia, no primeiro momento do mundo pós-Guerra, de explicar o período que se iniciava como a emergência de uma nova ordem mundial em bases liberais.

Alguns autores buscaram uma solução ecumênica, como se o fim do conflito bipolar forçasse uma síntese dos paradigmas realista e liberal, já que, em alguma medida, o fim da Guerra Fria deixava óbvio que não se podia mais explicar as relações internacionais apenas em função das realidades de poder, representando claro desafio aos realistas (KEGLEY, 1993; KEOHANE, 1993)

ROSENAU (1993), imbuído do mesmo espírito de que o momento exigia um rearranjo conceitual da disciplina, propõe o critério da “eficiência”, como nova fonte de legitimidade nas relações internacionais. O colapso da União Soviética estava obviamente relacionado à baixa competitividade econômica do bloco comunista perante o mundo capitalista. A maior eficiência econômica das economias de mercado parecia indisputável.

Com base nessas percepções, ROSENAU (1993) propõe um modelo bifurcado, segundo o qual a realidade internacional pode ser analisada em termos de “*outcomes*” e “*underpinnings*”, ou seja, seria necessário à teoria das relações internacionais ir além dos fatos, ou das mudanças “no sistema”, para usar a terminologia de Waltz, descendo aos processos que lhe eram subjacentes, já que sem esses últimos não seria possível explicar os primeiros.

A lição do fim da Guerra Fria era, assim, evidente: sem trazer à tona a realidade econômica do bloco soviético, a teoria das relações internacionais havia sido incapaz de prever o seu colapso. Era óbvio, assim, que o modelo do realismo estrutural de Waltz, em que os Estados são, como na célebre analogia, tratados como “bolhas de bilhar” impenetráveis, possuía limitações que comprometiam severamente seu poder explicativo no novo contexto.

É interessante, por outro lado, ver como ao propor certo deslocamento da análise das realidades de poder para medidas de “eficiência”, ROSENAU (1993) também endossa, de algum modo, a tese de uma nova ordem liberal, baseada mais na

competição econômica – na qual o conceito de “eficiência” é central - do que na possibilidade de conflito militar.

A formulação mais célebre de uma nova ordem liberal triunfante é sem dúvida a de FUKUYAMA (1995). Apoiada em premissas hegelianas, o autor advoga que as democracias de mercado representam uma espécie de ponto culminante do trajeto humano. Não haveriam mais alternativas “válidas” e reprodutíveis aos regimes democráticos e as economias de mercado – estes condensariam a forma a ser eternizada para a convivência humana.

Os países que já teriam atingido tal forma passariam a uma tediosa pós-História, imune a revoluções e em que a política se resumiria ao debate sobre questões “acessórias” desses regimes. As nações ainda “atrasadas” no incontornável percurso à democracia de mercado, por outro lado, estariam sujeitas ainda à turbulência do curso histórico e quiçá precisassem de uma “ajuda” dos países pós-históricos – um tipo de política externa que sua tese parecia legitimar. A dualidade história/ pós-história substituiria, assim, o confronto ideológico da Guerra Fria.

É interessante notar que FUKUYAMA (1995), assim como KEGLEY (1993), interpreta o fim da Guerra Fria como um sinal do “amadurecimento” do mundo. Se para o último, a transformação sinalizava a preparação do mundo, com sete décadas de atraso, para os catorze pontos do Presidente norte-americano Woodrow Wilson, para o primeiro significava a atualização, ou uma nova possibilidade, do fim da história, tal como identificada pelo próprio Hegel em 1806, com a derrota da monarquia prussiana diante de Napoleão, na Batalha de Jena. A partir dali, os ideais da Revolução Francesa – os princípios da liberdade e da igualdade – estariam destinados irresistivelmente à universalização.

O pós-Guerra Fria não seria senão o mundo após a queda da última alternativa que havia desafiado os universais franceses. A nova ordem era irresistivelmente liberal. A forma de organização política francamente prevalecente no pós-Guerra Fria marcava de tal forma o sistema internacional, que não parece, ou não parecia, demasiado qualificar de hegemônica tal forma de organização – nesse caso, não a hegemonia de um Estado, mas de uma idéia – como fazem VIOLA e LEIS (2007).

As críticas ao “*endism*” não foram menos célebres do que a tese do fim da história. Para HUNTINGTON (2002), a tese não se sustenta, em primeiro lugar, porque não haveria garantias de que o relaxamento da tensão entre EUA e a URSS/Rússia não seria apenas um “*swing*” no ciclo.

Em segundo lugar, também não haveria evidência de que o novo contexto seria especialmente pacífico. Ainda que sem oferecer fatos que pudessem desqualificar a tese da “paz democrática”, o autor argumenta que a democracia é realidade apenas em uma minoria dos países. Além disso, sustenta que a proscrição da guerra poderia muito bem ser como a proibição do homicídio, algo comum a despeito de seu banimento.

No que concerne mais diretamente à tese do fim da história, o autor apresenta quatro objeções: (i) “*revivals*” são sempre possíveis – o renascimento de ideologias, ou mesmo de posturas religiosas fundamentalistas, poderia, como em outros momentos da história, ocorrer após desaparecimento por algumas gerações; (ii) a aceitação universal da democracia liberal não impediria conflitos dentro do próprio liberalismo, mesmo porque haveriam diversas gradações e nuances no espectro liberal; (iii) o triunfo de uma ideologia não eliminaria a hipótese do surgimento de novas ideologias com a evolução das idéias e conceitos humanos; e (iv) teria havido realmente uma vitória da democracia liberal? Estados como a China e Rússia estariam de fato prontas para aceitar e adotar suas premissas? Seria a democracia ocidental conciliável com seus valores, cultura, padrões de comportamento?

Ainda no ataque, HUNTINGTON (2002) aponta o que considera dois pontos vulneráveis nas teses do “*endism*”: sua tendência em superestimar a previsibilidade da história e o caráter permanente do momento presente e ainda sua propensão a ignorar as fraquezas e irracionalidade da natureza humana. E será justamente a ênfase nos particularismos culturais - em oposição a uma premissa geral sobre a natureza humana – e suas conseqüências para a dinâmica das relações internacionais que marcará os trabalhos seguintes do autor.

Outra crítica possível à formulação essencialmente teleológica de autores como Fukuyama é a de que o liberalismo não é exatamente um corpo unificado. Ainda que, de modo geral, todos os liberais partilhem da crença em instituições de base – “*popular government, civic liberty, private property and markets*” (DOYLE, 1995, pág 88) -, diferentes correntes do liberalismo podem ser identificadas, segundo suas ênfases e preocupações.

DOYLE (1995) identifica três grandes grupos dentro do pensamento liberal – o da “rebelião” liberal, o da modernização liberal e o internacionalismo liberal. O primeiro, fiel à matriz lockiana, privilegiaria a análise da constituição e reconhecimento da autoridade, a partir da conformação prévia da sociedade civil. A segunda corrente, apoiada tanto no idealismo hegeliano como na análise mais materialista da evolução do

capitalismo de Schumpeter, seria justamente aquela popularizada pela tese de FUKUYAMA (1995), já comentada acima. A terceira, finalmente, estaria filiada ao pensamento de Kant e à tese da paz democrática, cara também a autores como John Rawls.

A despeito da luz que joga sobre a diversidade do pensamento liberal, o que talvez seja o aspecto mais interessante da análise de DOYLE (1995) é a ponderação crítica de algo que parece subjacente às três correntes liberais mencionadas: a crença em certo movimento convergente em direção às liberdades econômicas e políticas. Três aspectos, pelo menos, desafiariam essa aparente convergência.

Em primeiro lugar, o autor assinala certos atritos que podem surgir entre capitalismo e democracia no processo de transição de sociedades fechadas e planificadas. A passagem de um sistema em que o valor predominante – ao menos retoricamente – é o da igualdade para outro em que a liberdade dos agentes tende a ampliar a desigualdade social pode constituir obstáculos à aprovação democrática de reformas pró-mercado. No longo prazo, é possível que os benefícios da modernização capitalista ganhem força suficiente para garantir a transição.

Um segundo aspecto, intrinsecamente relacionado ao anterior, é a natureza da transição em países como a China e a Rússia, que não necessariamente indicam tendências convergentes com as democracias de mercado ocidentais. Diferenças culturais, nesse sentido, poderiam ter papel relevante, merecendo destaque, por exemplo, a distinção entre as liberdades norte-americanas e as japonesas - para as quais o sendo de comunidade prevalece sobre o indivíduo, com óbvios efeitos no que concerne à fonte da autoridade política.

O próprio desempenho econômico das economias do Leste asiático, no fim da década, seria, para o autor, indício de que um capitalismo com significativo componente de planificação – com visíveis co-relações com a conformação da autoridade política - poderia dizer mais sobre o futuro do regime do que o modelo ocidental baseado na democracia e nas forças do mercado.

Finalmente, no que concerne à tese da paz democrática, DOYLE (1995) reitera o argumento da diversidade – *“not all democracies need be the same”* (pág. 103). Em termos de tendência ao conflito, conseqüências bastante diversas resultariam de regimes imbuídos do cosmopolitismo kantiano, e daqueles cujo fator de coesão é a afirmação veemente da identidade nacional, nos moldes da comunidade auto-consciente de Rousseau. Logo, mesmo em um mundo “democratizado” não haveria garantias contra

conflitos sem a moderação de instituições internacionais que baseassem na própria humanidade os direitos individuais exercidos no âmbito nacional.

No cenário do pós-Guerra Fria, portanto, haveria razões para cautela em relação tanto a possibilidade de efetiva convergência em direção a uma forma específica de democracia de mercado, como em relação à tese de que a globalização em bases liberais tenderia a assegurar a paz democrática.

Em termos sistêmicos, independentemente da variedade possível de credos liberais, era patente que a nova ordem ampliava as possibilidades de conceitos caros à corrente liberal. KEOHANE e NYE (2000a) enxergam a globalização como um processo de incremento do que classificam como “globalismo”. Esse último, por sua vez, seria um tipo expandido de “interdependência complexa”. Enquanto essa última se refere a vínculos recíprocos entre países, que podem, por exemplo, pertencer à mesma região geográfica, o primeiro contempla uma rede mais ampla de conexões em escala global. A globalização seria uma espécie de ampliação multi-direcional do antigo conceito.

Ademais, ainda que reconheçam que a globalização – como incremento do globalismo – é fenômeno recorrente ao longo da história, KEOHANE e NYE (2000a) apontam três fatores que distingue o processo contemporâneo de globalização, possibilitado após o fim da Guerra Fria¹⁰⁴:

- (i) a densidade das redes;
- (ii) velocidade institucional;
- (iii) emergência do transnacional e interdependência complexa.

Acerca do primeiro fator, os autores observam que ao aumento na quantidade e na qualidade das conexões característico do processo contemporâneo de globalização, corresponde a multiplicação dos efeitos de suas externalidades. Em outras palavras, em um rede mais densa de vínculos entre diversos agentes, um fato isolado que ocorra em um desses vínculos tem potencialmente mais efeitos para terceiros agentes do que na ausência da rede.

¹⁰⁴ Cumpre aqui fazer breve esclarecimento metodológico. A globalização, sobretudo em seu aspecto econômico, foi objeto do Capítulo 1. Tal se deu em razão da opção metodológica de apresentar, logo de cara, a evolução do processo de integração econômica e os desafios que impõem à ordem internacional e à governança. Essa análise histórica evidentemente não ocorreu em um vácuo conceitual, já que a própria seleção dos acontecimentos implica já algum grau de interpretação. O objetivo, no entanto, não foi antecipar a discussão teórica, que é objeto do presente Capítulo. Assim, embora tenhamos feito opções conceituais no Capítulo 1 – que, por razões de economia, não serão repetidas no presente Capítulo -, é aqui que tem lugar a sua contextualização no debate teórico das relações internacionais.

O segundo fator, indissociavelmente ligado ao primeiro, se refere à reorganização permanente da produção em bases transnacionais possibilitado pelas inovações na tecnologia da informação. Em um mundo em que a informação flui mais rápido, os agentes estão constantemente revendo suas posições.

Os mercados reagem mais depressa do que ocorria, por exemplo, no processo de globalização do começo do Século XX. Assim, ao associarmos os dois fatores, é possível ter uma noção mais clara das peculiaridades do processo atual em que, por exemplo, crises financeiras tendem a se espalhar de forma muito mais rápida do que ocorreu em crises anteriores, como a de 1929.

Finalmente, o terceiro fator envolve o aumento no número de atores nas relações internacionais, sobretudo com a emergência dos atores transnacionais. Com a multiplicação de vínculos entre diferentes sociedades, a política é substancialmente transformada. Os autores, no entanto, ressaltam que a intensidade ou densidade das interconexões apresenta grande variação regional – algumas partes do mundo mais integradas do que outras – e temática – a integração econômica seria, por exemplo, mais intensa do que a militar – último refúgio do Estado-nação.

De forma geral, a definição acima é compatível como o amplo estudo conduzido por HELD et al (1999), que discutimos mais demoradamente no Capítulo 1, e segundo o qual o processo contemporâneo de globalização é marcado por significativas diferenças qualitativas em termos de extensão, intensidade, velocidade e institucionalidade do processo.

De forma similar a KEOHANE e NYE (2000a), ZÜRN (2002) ressalta que enquanto o conceito de interdependência se referia a uma condição, o de globalização busca capturar um processo. Apesar de acreditar que os liberais não lograram – seja com a indeperdepência seja com a globalização – formar um corpo teórico específico no campo das relações internacionais – ZÜRN (2002) aponta, em seu *aggiornamento* do paradigma liberal, como o aporte conceitual dos estudos no campo liberal transformam substancialmente a paisagem e, assim, forçam uma atualização da teoria.

Em primeiro lugar, o autor nota como a globalização é um processo qualitativamente distinto do que a mera reafirmação da interdependência. Não se trata apenas de aumento da sensibilidade e vulnerabilidade¹⁰⁵ das unidades em relação umas

¹⁰⁵ O conceito de interdependência implica aumento da sensibilidade – efeitos causados em uma unidade por fatos ocorridos em outra unidade – e da vulnerabilidade – alterações nas relações de custo-benefício

às outras, mas sim da própria fusão de unidades. ZÜRN (2002), no entanto, não se filia às teses que apregoam o fim do Estado-nação como consequência da globalização, mas sustenta que o conceito de soberania foi substancialmente transformado no processo, e que a teoria deve incorporar tais transformações.

O autor, assim, propõe um caminho intermediário ao forjar o conceito de “*societal denationalization*” (desnacionalização social) segundo o qual o elemento transnacional das relações internacionais vai progressivamente se tornando mais denso do que o nacional.

Assim como a globalização, a desnacionalização social é um processo que, como lembra o autor, possui um ponto de partida, o nacional “westphaliano”, mas não um ponto de chegada. Ou seja, pode-se assumir que o processo será acelerado ou parcialmente revertido ou seja quiçá marcado por idas e vindas. O problema de seu conceito – como, de resto, de boa parte das teses sobre a globalização – é a dificuldade em estabecer medidas do processo de desnacionalização¹⁰⁶. No campo econômico, uma medida óbvia da integração seria a harmonização dos preços e custos de transação, o que, no entanto, seria insuficiente para capturar a dimensão política do processo.

Em termos mais qualitativos, ZÜRN (2002) desenvolve o conceito de desnacionalização social como um processo que envolve pressão sistêmica pela harmonização e convergência de políticas – sobretudo no campo econômico – e, como corolário desse primeiro aspecto, a tendência à desregulamentação no nível nacional.

Por outro lado, tal desregulamentação não necessariamente é compensada em nível supranacional, o que parece coerente com a definição dada para o autor, que envolve um adensamento do transnacional em detrimento do nacional. O problema dessa assertiva talvez seja o grau em que subestima a capacidade do Estado de resistir à perda de autonomia. A bem da verdade, o autor demonstra certo ceticismo em relação à constituição de uma “comunidade global”, já que o sentido de comunidade que subscreve envolve grau mais alto de compartilhamento de memórias e experiências que, segundo ele, ainda só seriam viáveis no nível nacional, o que tenderia a preservar o Estado-nação como organização política humana básica.

de certas políticas adotadas para se adaptar a mudanças ocorridas fora da unidade (KEOHANE e NYE, 2000).

¹⁰⁶ A bem da verdade, a ausência de medidas quantitativas é um problema maior para a validação da teoria em termos positivistas, o que não necessariamente é uma exigência de todas as escolas de relações internacionais.

A teoria das relações internacionais, no entanto, não poderia mais se basear na metodologia “nacionalista” dos realistas, já que, a partir das percepções da “desnacionalização social” a premissa de que o Estado-nação é o ator dominante no cenário internacional precisa ser provada, deixando de ser exógena à teoria.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque, e a consequente emergência de uma agenda internacional fortemente concentrada na segurança, refreou, de certa forma, as teses liberais que apregoavam de forma mais assertiva o fim do Estado-nação. A invasão do Iraque, em 2003, atropelando o debate no Conselho de Segurança da ONU, bem como o impasse nas negociações da Rodada Doha, em 2008, também atenuaram, de certa forma, o entusiasmo, nítido em meados dos anos 1990, com as possibilidades do multilateralismo.

É interessante notar que, a despeito das atualizações, tanto por parte de realistas como de liberais, as divergências entre os dois, de forma geral, permanecem nas mesmas linhas. Não é certo ainda se as tentativas ditas “ecumênicas”, ao buscarem conjugar os dois paradigmas, conseguiram ampliar as possibilidades conceituais da disciplina ou apenas criaram uma espécie de mecanismo que permite selecionar a corrente que oferece a melhor explicação, a depender do tema que se analise.

No que toca à possibilidade de ordem no sistema internacional, as duas correntes tentam incorporar aos seus respectivos acervos conceituais, com graus variados de entusiasmo, as conseqüências da globalização, sobretudo a emergência da dimensão transnacional e suas implicações para o sistema internacional. No plano inter-estatal, no entanto, que permanece central para a teoria das relações internacionais, as lógicas permanecem mais ou menos as mesmas, com cada lado re-trabalhando seus argumentos em torno mais ou menos dos mesmos pontos que suscitavam divergência antes do fim da Guerra Fria¹⁰⁷.

De um ponto de vista normativo, como o que interessa ao presente trabalho, que busca explorar o conceito de ordem internacional, um aporte conceitual carregado de

¹⁰⁷ No extenso trabalho de atualização do debate entre realistas e liberais que promove, BALDWIN (1993) enumera o que entende ser os seis temas cujo tratamento marca as diferenças entre as duas tradições – pelo menos no que concerne aos autores das duas linhagens que participaram da obra: (i) a natureza e conseqüências da anarquia; (ii) cooperação internacional; (iii) ganhos absolutos X ganhos relativos; (iv) prioridades dos objetivos dos Estados; (v) intenções X capacidades; (vi) importância de instituições e regimes. Cumpre observar que, embora os argumentos tenham se sofisticado em alguns casos, como no caso do cálculo de ganhos absolutos e relativos e suas conseqüências para a possibilidade de cooperação entre os Estados, as linhas do debate não são fundamentalmente diversas daquelas em que o debate ocorria antes do fim da Guerra Fria.

novas possibilidades conceituais é aquele do construtivismo, e mais particularmente, do construtivismo de Alexander Wendt.

Como vimos até aqui, a disciplina das relações internacionais, pelo menos até o fim da Guerra Fria, foi dominada pela ortodoxia realista que, a partir dos anos 1970, foi desafiada pela emergência de fenômenos transnacionais e pelo conjunto de estudos que melhor articulou conceitualmente tais fenômenos. O neoliberalismo, ou liberal institucionalismo, no entanto, segundo alguns de seus principais autores, não chegou a formar um corpo teórico autônomo na explicação da realidade internacional, sendo antes um complemento ao paradigma realista. As tentativas “ecumênicas” do pós-Guerra Fria evidenciam tal fato (BALDWIN, 1993).

A revisão de conceitos centrais da teoria das relações internacionais pela introdução de perspectivas da teoria social deixa marcas mais profundas na disciplina. Um primeiro aspecto da ótica construtivista que importa assinalar é a inflexão que promove na ontologia da teoria das relações internacionais, particularmente sobre o conceito de anarquia, central ao paradigma realista. A cadeia causal básica estabelecida pelos realistas entre a ausência de uma autoridade política central, a anarquia e atores buscando assegurar sua segurança – ora por meio da manutenção de sua posição no ordenamento, ora por meio da maximização de poder, a depender da corrente realista a que se filie o autor – constitui, de fato, uma “ontologia do presente permanente” (PAROLA, 2007, pág. 111). Ao trazer essa premissa aparentemente imutável para dentro da teoria, os autores construtivistas colocam sob suspeita todo o edifício conceitual do realismo.

A primeira operação teórica nesse exercício de “reengenharia” conceitual é reavaliar a relação entre agente e estrutura.

Se para os realistas a causalidade possui caráter unidirecional, já que os agentes basicamente reagem à estrutura anárquica, os construtivistas enfatizam o processo causal – melhor é dizer constitutivo – nas duas direções. Agente e estrutura, na corrente construtivista, se constituem reciprocamente. A anarquia, portanto, perde o seu caráter de condição prévia primordial.

Não se trata, como sustentam os neoliberais, de tão somente mitigar a anarquia por meio da cooperação entre os Estados. No construtivismo, as ações dos atores sobre a estrutura têm caráter constitutivo, são eles, ao fim e ao cabo, os artífices da estrutura e, portanto, da natureza que essa venha a assumir, sendo a anarquia, portanto, apenas uma das possibilidades (WENDT, 1992). Na direção contrária, por outro lado, as identidades

dos atores são também constituídas, ou socialmente construídas, com base nessa interação entre os diferentes agentes e a estrutura conformada pelas múltiplas interações – em outras palavras, a identidade decorre, aqui, da relação com o outro (ONUF, 1998).

É evidente que, nesse processo de mútua constituição, não são apenas as capacidades materiais que determinam o resultado. O aporte construtivista incorpora, obviamente, a dimensão normativa e o papel das idéias no processo de construção das identidades. Para ONUF (1998), as regras – em sua dupla acepção de autoridade e convenção – são o instrumento de interação entre os indivíduos e o meio social e, de forma expandida, entre agentes políticos ou Estados.

Se as regras são o padrão de interação entre os Estados, resta saber como o autor acomoda as diferenças de poder em sua teoria. A resposta aparece na forma de uma classificação de diferentes tipos de regras: hegemonia, hierarquia e heteronomia.

No primeiro caso, a maior parte dos agentes se conforma a regras que tendem a perpetuar o domínio de um dos agentes, o hegemon. Ou seja, a ordem é basicamente de subordinação a padrões de relacionamento que asseguram essa relação de domínio, mesmo sem que haja uma hierarquia formal entre os agentes. No segundo caso, os agentes ocupam lugares distintos na estrutura e a relação entre eles é formalmente de subordinação de uns em relação a outros. No último caso, finalmente, o da heteronomia, os agentes, apesar de individual e formalmente autônomos, tem sua autonomia constrangida pela autonomia dos outros agentes e, assim, precisam acomodar suas ações a tal constrangimento (ONUF e KLINK, 1989).

Não se trata, portanto, de uma anarquia dada aprioristicamente. As regras – ou o tipo de regra, para se referir aos três modelos propostos por ONUF e KLINK (1989) – são resultado do processo de interação entre os agentes.

Outra contestação do conceito de anarquia se baseia na concepção da ordem social como fundada na linguagem. Sendo esta última essencialmente intersubjetiva, ela constitui uma comunidade de atores que buscam atribuir significado e sentido para suas práticas sociais com base um código comum (KRATOCHWIL, 2001).

Esse conjunto fundamental de normas, princípios ou valores não é apenas compartilhado pelos indivíduos. Mais uma vez, ele é constitutivo, já que é com base nesse código que se produz a interação entre o homem e o seu meio, a se construir mutuamente. Dessa forma, a ausência de uma autoridade central no ambiente internacional não mudaria fundamentalmente o fato de que a interação dos indivíduos segue sendo mediada por um código comum e que sua identidade segue sendo moldada

em um processo intersubjetivo (KRATOCHWILL, 1989). A ordem, nesse contexto, é um trabalho em progresso, já que os atores estão constantemente lhe atribuindo novos sentidos e novos significados.

A emergência da dimensão normativa nas perspectivas construtivistas acima, embora force uma reavaliação do mundo anárquico, e da concepção segundo a qual esse mundo é ordenado apenas por capacidades materiais, dos realistas, corre o risco, como aponta PAROLA (2007), de desaguar em um relativismo moral em que não há referencial externo para arbitrar entre valores, perspectivas e discursos, o que inviabiliza, por conseguinte, a cristalização objetiva de um conceito de ordem ou de qualquer outro valor moral universal. A crítica à ontologia realista, assim, fica enfraquecida por uma epistemologia subjetivista que tende a legitimar a fragmentação da teoria ao potencialmente equipara-la a apenas mais um discurso sobre a realidade.

2.2.2.5. Uma síntese possível: o construtivismo de Wendt e uma releitura da Escola Inglesa

Posição distinta, no campo construtivista, é a de WENDT (1999) que, a despeito de propor uma reforma substantiva, em bases construtivistas, da ontologia da teoria das relações internacionais, não adota uma epistemologia pós-positivista, ao contrário, reitera sua convicção na possibilidade de tomar as relações internacionais como objeto do conhecimento científico¹⁰⁸.

Ao propor essa espécie de “via média” – ontologia idealista e epistemologia positivista – o autor torna sua teoria potencialmente mais aceitável para as correntes que se situam no “*mainstream*” da teoria das relações internacionais. Ao dar destaque central ao mundo das idéias, em outras palavras, Wendt não operou a “virada lingüística” adotada por outros autores construtivistas (NOGUEIRA e MESSARI, 2005).

O construtivismo defendido por WENDT (1999) é por ele definido como um “idealismo estrutural” – ou seja, tem como premissas que (i) as estruturas de associação

¹⁰⁸ “Given my idealist ontological commitments, therefore, one might think that I should be firmly on the post-positivist side of this divide, talking about discourse and interpretation rather than hypothesis testing and objective reality. Yet, in fact, when it comes to the epistemology of social inquiry I am a strong believer in science – a pluralistic science to be sure, in which there is a significant role for “Understanding” but science just the same. I am a “positivist”. In some sense this puts me in the middle of the Third Debate, not because I want to find an eclectic epistemology, which I do not, but because I do not think an idealist ontology implies a post-positivist epistemology.” (WENDT, 1999, pág. 39)

humana são determinadas mais por idéias compartilhadas do que por forças materiais (idealismo); e (ii) as identidades e interesses dos atores são mais construídas por essas idéias compartilhadas do que dadas pela natureza (estruturalismo ou holismo). Com isso, o autor propõe uma ontologia fundamentalmente diversa daquela adotada pelos realistas, na qual o meio internacional não é um lugar muito “social” (e daí o seu individualismo e definição posicional dos agentes segundo suas capacidades materiais).

Como vimos mais acima, além disso, a anarquia é o caráter permanente do meio internacional para os realistas, o que guarda relação lógica com o individualismo e materialismo que marcam o paradigma realista. Em relação ao neorealismo de WALTZ (1979), WENDT (1999) apresenta três críticas principais:

- (i) O neorealismo é incapaz de explicar mudança sistêmica ou estrutural – não exatamente mudanças na distribuição de poder, mas mudanças que possuem caráter mais social que material, como, por exemplo, a transição do feudalismo para o sistema westphaliano de Estados e o fim da Guerra Fria;
- (ii) O conceito de estrutura é sub-especificado no realismo, de forma que o conceito não pode ser falseado. Com tal grau de generalização, os autores neorealistas são capazes, por exemplo, de encontrar evidências de “balanço de poder” na política externa de qualquer país.
- (iii) A anarquia é um estado socialmente construído pelos Estados¹⁰⁹, não algo imutável. Além disso, há diferentes tipos de anarquia – além do tipo hobbesiano, que implica o comportamento de “auto-ajuda” preconizado como permanente pelos realistas – há a anarquia mais cooperativa do tipo lockeano e a anarquia kantiana baseada em interesses de segurança coletiva, na qual o comportamento dos agentes não é marcado pelo alto grau de egoísmo do primeiro tipo.

O que é interessante da “via média” proposta por WENDT (1999) é que ela não abdica de uma teoria sistêmica e mantém, a despeito da emergência de atores não-estatais de grande importância para a explicação dos fenômenos internacionais, um projeto teórico estado-cêntrico, ou seja, em que os Estados são os principais atores, e com características apreensíveis teoricamente, como intencionalidade, racionalidade, interesses, entre outras (em outras palavras, o autor resolve o problema da “agência

¹⁰⁹ Como assinala no título de seu célebre artigo, “anarchy is what states make of it” (WENDT, 1992)

corporativa” ao tomar o Estado como uma unidade válida na conformação de uma estrutura, o sistema internacional).

O autor busca uma teoria capaz de explicar mudanças sistêmicas¹¹⁰ – a incapacidade do neorealismo diante de tal tarefa, como vimos acima, é uma das críticas que faz ao paradigma. O principal problema dos realistas – e também dos neoliberais, que, de forma geral, aceitam o individualismo realista, divergindo apenas sobre a capacidade que os Estados possuem de mitigar a anarquia sistêmica – seria não reconhecer os modos pelos quais a estrutura molda ou redefine os interesses e identidades dos atores, para o que é necessário uma ontologia idealista.

Em suma, o problema, tanto de neorealistas como neoliberais, é sua crença na “estrutura” de Waltz. Na reorganização conceitual que propõe, WENDT (1999) sugere três movimentos em relação à teoria estrutural realista: (i) redefinição de estrutura, que passa a ser mais um fenômeno social do que material, ou, em outros termos, passa a ser tomada mais como distribuição de conhecimento (que compreende crenças e expectativas de Estados uns em relação aos outros) do que de capacidades; (ii) as identidades e interesses dos Estados são construídos, ou constituídos, pela estrutura, ou seja, pela interação com outros Estados no sistema internacional; e (iii) uma teoria sistêmica deve abranger os processos, ou estruturas de interação – mudanças na interação entre os agentes ajudam a explicar mudanças sistêmicas na lógica da anarquia. Com esses três movimentos, WENDT (1999) reforma a ontologia realista em seus fundamentos básicos.

O idealismo estrutural proposto por Wendt possui, portanto, duas diferenças básicas em relação a teorias materialistas e individualistas, como é o caso do realismo, acerca de dois pontos primordiais, o papel das idéias e a relação entre agentes e estrutura. No que concerne ao primeiro ponto, cumpre observar que o autor privilegia relacionamentos constitutivos e não meramente causais. Em outras palavras, as identidades dos atores estão sujeitas à revisão ou mudança em função do impacto de

¹¹⁰ É importante observar que, de forma geral, o construtivismo é uma teoria adequada à análise de períodos históricos mais dilatados. Para a resolução de problemas em períodos mais curtos, pode-se assumir, com alguma segurança, que as identidades dos atores não mudarão. De qualquer maneira, o construtivismo de WENDT (1999) tem o grande mérito de evitar que uma metodologia – tomar como dados interesses e identidades – se transforme em uma ontologia. O próprio autor admite que mudanças sistêmicas – que envolvem algum grau de revisão de identidades e interesses pelos atores – são a exceção, e não a regra. Por motivos que não cabe discutir aqui, uma vez cristalizado determinado padrão de interação social, ele tende a se reproduzir e reiterar as identidades e interesses por ele constituídos.

idéias, o que não ocorre em teorias materialistas, em que os atores possuem identidades dadas, imutáveis, e apenas reagem a causas materiais.

Em relação ao segundo ponto, ligado ao primeiro, individualistas e estruturalistas divergem acerca dos efeitos da estrutura sobre a vida social. Para os primeiros, a estrutura pode ser reduzida às propriedades das interações entre indivíduos independentes entre si. Já os últimos defendem que a estrutura, ao fim e ao cabo, constitui, ou constrói, os agentes. Em outras palavras, o impacto da estrutura não pode ser reduzido ao que provoca em termos de comportamento dos agentes, já que alcança níveis mais profundos, alterando mesmo as propriedades dos agentes, como identidades e interesses. Esse efeito “constitutivo” das estruturas sociais é a principal divergência entre estruturalistas/holistas e individualistas¹¹¹.

A teoria opera também no sentido inverso, ao definir a estrutura como uma realidade social, ou seja, ao argumentar, em sintonia com o conceito de ordem de Max Weber, acima reproduzido, que os atores têm em conta uns aos outros ao agirem. Assim, o sistema ou a estrutura é, ao fim e ao cabo, o resultado das representações que cada ator faz de seus pares e dos papéis que os atores assumem em função de tais representações.

Como tais representações e papéis¹¹² são dinâmicos no construtivismo de WENDT (1999) – ou seja, podem mudar como resultado da interação entre os atores – não há porque supor que anarquia terá sempre a mesma lógica, como querem os realistas.

No processo de interação social, as idéias dos atores uns sobre os outros conformam diferentes culturas (aqui no sentido de “idéias compartilhadas”).

Na esteira das três tradições de WIGHT (1992), WENDT (1999) identifica três culturas ou tipos ideais de anarquia: a hobbesiana, a lockiana e a kantiana, baseadas, respectivamente, nas representações dominantes do inimigo, do rival e do amigo¹¹³. A diferença em relação aos autores da Escola Inglesa, e particularmente em relação a

¹¹¹ Cumpre observar, em relação a esse último ponto, que os neoliberais partilham do individualismo realista, já que, de forma geral, identificam nos atributos dos atores as fontes da cooperação. Em outros termos, é na realidade doméstica que a corrente liberal identifica os traços que levam os Estados a buscar mitigar a anarquia internacional (WENDT, 1999).

¹¹² Cumpre observar que “papel” é mais uma propriedade da estrutura do que um atributo do agente. Ou seja, em princípio, quando se fala em papel o que se busca designar é a personalidade ou possibilidades sociais de determinado agente.

¹¹³ Embora central na obra do autor – de certa forma, pode-se ver o movimento como auge de uma argumentação que busca demonstrar o caráter social da estrutura internacional – não cabe aqui detalhar cada um dos tipos ideais.

Hedley Bull, é a de que as três culturas não são vistas necessariamente como uma graduação, ou uma função do grau de valores compartilhados, indo desde a menor quantidade de valores compartilhados (sistema internacional ou cultura hobbesiana) até a comunidade kantiana de identidades.

Para WENDT (1999), a cultura em si mesma – e, para todos os efeitos, suas manifestações, como normas, regras, etc - é fundamentalmente neutra em relação à possibilidade de cooperação ou conflito. Pode haver, por exemplo, uma cultura do conflito, baseada em representações dos outros agentes como inimigos. Além disso, o construtivismo wendtiano não concebe o ambiente internacional em termos evolutivos, ou em progresso dialético de um meio hobbesiano a um lockeano e deste último a um kantiano. Embora seja possível identificar os fatores, ou incentivos, que levam a humanidade a buscar progressivamente formas menos violentas de convivência, não há nada externo ou endógeno ao processo social que lhe garanta a direção.

A mera afirmação de que a anarquia é dominada por um tipo particular de cultura, por outro lado, não ajuda a entender como tal cultura é internalizada pelos diferentes agentes. O passo seguinte, assim, é conceber três modos principais de internalização, que guardam relação lógica com os três tipos de cultura: pela força ou coerção, pelo cálculo ou avaliação de custo/benefício, ou pela atribuição de legitimidade ou crença (os três modos refletem as correntes neorealista, neoliberal e idealista/construtivista).

Na atualização dos conceitos da Escola Inglesa que promove, à luz da realidade da globalização, BUZAN (2004) observa que os três conceitos centrais da Escola Inglesa – sistema internacional, sociedade internacional e sociedade global – podem ser reformados, a fim de capturar três dimensões distintas do processo de globalização: a dimensão inter-estatal, a transnacional e a inter-humana¹¹⁴.

A globalização é assim definida como um processo de interação, com razoável grau de tensão, entre essas três dimensões, que capturam igualmente o nível estatal e o não-estatal¹¹⁵. No jogo de interações entre as três dimensões, o autor busca capturar a transição do sistema westphaliano de Estados para um sistema pós-westphaliano, sem

¹¹⁴ A inovação em relação a WENDT (1999), portanto, é, além de eliminar a progressão entre os três conceitos, possibilitar a sua simultaneidade na mesma realidade, em bases não-excludentes.

¹¹⁵ “If one accepts the trilogy of unit types, then it follows that there can be three types of pure basic ‘international’ social systems: interstate (state-to-state interaction), transnational (TNA-to-TNA interaction) and interhuman (individual-to-individual interaction). Nothing forbids these from coexisting and indeed overlapping (e.g. state-to TNA, etc). In theory and practice all sorts of mixture are possible. (BUZAN, 2004, pág. 120)

definir, de antemão, o último¹¹⁶ - aduzindo apenas que, enquanto no primeiro o balanço de poder era a principal instituição, no último o mercado e o multilateralismo detêm a primazia.

Após assinalar a possível simultaneidade das três dimensões, BUZAN (2004) pode recuperar, com novas roupagens, a dicotomia entre pluralismo e solidarismo. O que é interessante, no que concerne aos propósitos do presente trabalho, é que o autor se serve da dicotomia para formular uma tipologia no nível inter-estatal. Em outros termos, compartilha da tese de que solidarismo não necessariamente se refere ao nível inter-humano¹¹⁷. Além disso, integra à teoria um aspecto largamente negligenciado pelo cânone britânico, e central para o presente trabalho: a dimensão econômica.

Ao reeditar o duo conceitual, o que importa, de início, é situar a fronteira entre os dois conceitos e, para tanto, cumpre perguntar:

- (i) quais valores, se compartilhados, conformam uma sociedade solidarista?
- (ii) a questão de como e por que tais valores são compartilhados é relevante para determinar se determinada sociedade é ou não solidarista?
- (iii) em que momento é possível afirmar que tal sociedade (de pessoas ou de Estados) possui a densidade, tanto em termos de tipo e quantidade de normas compartilhadas como em termos de quantidade de indivíduos (ou Estados) participantes, que lhe diferencie como solidarista?

Ao responder a tais perguntas, BUZAN (2004) busca trazer mais rigor ao aparato conceitual da Escola Inglesa. Em BULL (2002), como vimos mais acima, sociedades pluralistas eram aquelas em que as normas compartilhadas eram apenas aquelas que diziam respeito à constituição da sociedade (reconhecimento comum do fato de se trata de um sistema de Estados) e normas de coexistência básica (limites à violência, reconhecimento dos direitos de propriedade e respeito aos contratos/tratados).

Com base em tais normas, são construídas as instituições da sociedade internacional européia (base da expansão da sociedade internacional): diplomacia, direito internacional, balanço de poder, guerra e sistema de grandes potências, às quais

¹¹⁶ Há certa semelhança com o conceito de “desnacionalização social” de ZÜRN (2002), que toma o Estado como ponto de partida sem estabelecer um ponto de chegada, como vimos mais acima, com a importante distinção de que, aqui, os fenômenos são sincrônicos.

¹¹⁷ Como apontamos mais acima, embora não seja determinista em relação a esse ponto, BULL (2002) dá margem a certa ambigüidade, ao assinalar que em sociedades solidaristas as fontes das normas não são necessariamente Estados. Como veremos mais adiante, tal assertiva não apenas parece dissimular uma associação imediata entre solidarismo e sociedade cosmopolita, como faz crer que o solidarismo é necessariamente de natureza liberal, ao tender para a auto-regulação.

se pode acrescentar soberania e não-intervenção. As sociedades solidaristas, por sua vez, seriam aquelas em que são erigidas normas de cooperação, em certos temas, que vão além da mera coexistência. Além disso, implicariam algum grau de identidade entre os agentes.

As fronteiras entre coexistência e cooperação, no entanto, não são tão claras. A conformação de organizações internacionais de natureza eminentemente técnica, como a União Postal Internacional, ou o Escritório Internacional de Pesos e Medidas, cujo objetivo é tão somente permitir operações técnicas entre os países seria coexistência ou cooperação? As regras acordadas entre os EUA e a União Soviética, que contemplavam inspeções limitadas de instalações militares, seriam coexistência ou cooperação? O que definiria a identidade européia ou ocidental? Seria tal definição suficiente para conformar uma sociedade solidarista?

Diante da dificuldade de estabelecer limites precisos entre coexistência e cooperação, BUZAN (2004) propõe dois critérios:

- (i) correlação entre solidarismo e razoável grau de homogeneização das características domésticas dos agentes;
- (ii) comunhão de valores que vão além da sobrevivência ou coexistência, e que os Estados concordam em promover em projetos comuns, se engajando em ação coletiva, criando as normas, regras e organizações e revisando as instituições da sociedade de Estados.

O primeiro desses critérios evoca imediatamente o projeto kantiano de uma comunidade de democracias liberais, embora seja possível imaginar também uma comunidade de Estados islâmicos ou de monarquias, por exemplo.

Para BUZAN (2004), certo grau de convergência doméstica é condição necessária para forjar algum grau de identidade, ou o sentimento de pertencimento sem o qual não se poderia falar em solidarismo. As semelhanças, reconhecidas reciprocamente pelos agentes, seriam a base da segurança da comunidade e dos seus próprios critérios de legitimidade – como na correta “filiação” de CLARK (2005), que exploramos mais acima.

No que toca ao segundo critério, BUZAN (2004) busca libertar a Escola Inglesa de sua quase que exclusiva atenção na dimensão dos direitos humanos como única base possível de uma sociedade solidarista – sintoma, talvez, do sentido unidirecional da expansão da sociedade internacional, a partir da Europa, vislumbrado pelos autores do

cânone britânico. Ao buscar sinais de cooperação em outros temas da agenda internacional, o autor nota que segurança coletiva, direitos humanos e temas ambientais constituem temas nos quais a cooperação entre os Estados está mais próxima de uma aspiração do que de algo já efetivamente consolidado.

No plano econômico, no entanto, a adoção de regras e instituições de economia de mercado pela grande maioria dos países revelaria grau de homogeneização bastante mais visível. A evolução do direito do comércio internacional, ao longo da segunda metade do Século XX, por exemplo, como vimos no Capítulo 1, incorporou temas e regras que vão muito além de medidas na fronteira, como direitos de propriedade intelectual e a regulação de subsídios. Em larga medida, a possibilidade de integração econômica internacional está subordinada à aceitação de um acervo mínimo de regras de teor liberalizante, sem o qual a cooperação internacional pode se tornar inviável.

Ao focar o grau de homogeneidade e os grandes projetos de cooperação, o autor evita qualquer tipo de determinismo em relação a “quais” valores devem ser compartilhados para conformar uma sociedade solidarista. Com isso, evita a armadilha de conceber apenas um tipo muito particular de solidarismo, calcado em valores europeus ou ocidentais.

A resposta que BUZAN (2004) oferece à segunda pergunta que formula – “como e por que” tais valores são compartilhados – também alarga substancialmente o instrumental teórico da Escola Inglesa. Aqui, o autor incorpora os três modos ou graus de internalização desenvolvidos por WENDT (1999): coerção, cálculo e crença que, como vimos mais acima, guardam relação, no argumento de WENDT (2000), com as três culturas ou tipos de anarquia que podem ser dominantes no sistema internacional, as de tipo hobbesiano, lockeano ou kantiano. Cada uma das três culturas pode, em tese, ser internalizada pelos agentes por cada um dos três modos. Ao introduzir nesse esquema a possibilidade, não vislumbrada por Wendt¹¹⁸, de sincronia, ou convivência simultânea de diferentes tipos de anarquia, criam-se as condições para a atualização de todo o edifício conceitual da Escola Inglesa, com substancial ganho de instrumentos teóricos para ler uma realidade complexa e multifacetada como a atual realidade da globalização, em que formas pluralistas convivem com arranjos solidaristas.

Ao conjugar os dois aspectos do solidarismo com a percepção acima, podemos concluir que a adoção de regras ou instituições domésticas semelhantes

¹¹⁸ “Wendt is clear that he wants to see his types of social structure in mutually exclusive terms: either Hobbesian or Lockean or Kantian, but not mixtures”. (BUZAN, 2004, pág. 130).

(homogeneização) ou o envolvimento em grandes projetos de cooperação podem não ser resultantes apenas de crença genuína, mas também de um cálculo de custos e benefícios (em que os custos de não participar são necessariamente levados em conta) ou simplesmente de coerção (quando as conseqüências de não participar assumem o caráter de sanção). Os modos de internalização guardam estreita relação com a estabilidade da sociedade internacional. Em princípio, é possível vislumbrar sociedades solidaristas mantidas predominantemente por coerção, embora talvez não seja razoável esperar que tal arranjo possa perdurar.

Em uma sociedade globalizada e complexa como a atual – em que são muitos os canais de comunicação entre as sociedades de diferentes países – sempre haverá uma mescla ou mistura das três forças na difusão de valores. Uma avaliação precisa desse tópico teria que necessariamente envolver considerações de economia política, dos grupos de interesse e da dinâmica política doméstica, já que, não sendo a sociedade homogênea, o que pode parecer como coerção para um grupo poderá ser objeto de genuína filiação para outro.

Do ponto de vista “sistêmico”, no entanto, importa mais identificar a força dominante e daí extrair as conseqüências para a estabilidade daquele tipo de solidarismo.

Isso nos leva ao ponto seguinte, que diz respeito à densidade de determinado solidarismo. Com base no que vimos acima, é possível conceber o contraste entre pluralismo e solidarismo como um espectro em que à análise da qualidade e quantidade dos valores compartilhados (que levam à convergência e cooperação), deve se somar a avaliação do modo ou força dominante na internalização dos valores, bem como o grau de aceitação interna daqueles valores (quais grupos os promovem, com que grau de influência sobre o resto da sociedade e qual o grau de oposição que enfrentam). Uma análise de todas essas variáveis pode indicar o grau de densidade, e, portanto, a propensão à estabilidade, de determinado tipo de solidarismo.

Em relação a todo o esquema acima, resta saber a origem dos valores a serem compartilhados. Ou, em outras palavras, como é que os valores são introduzidos no sistema internacional e, a partir daí, podem ser internalizados por Estados que fazem parte desse sistema. A resposta que BUZAN (2004) oferece a essas questões mais uma vez alarga o universo conceitual da Escola Inglesa. Como vimos mais acima, os “britânicos” tendem a conceber a sociedade internacional em bases universais. A

expansão da “civilização européia ou ocidental” passou a ser o grande problema a partir do processo de descolonização dos anos 1940/50.

De forma geral, as dimensões regional ou sub-sistêmica foram largamente negligenciadas. Com isso, como vimos acima, a Escola Inglesa tendeu a certo pessimismo em relação à possibilidade de uma sociedade internacional solidarista, já que, pensando apenas em bases universais, o que se via era forte resistência daqueles países do Segundo e do Terceiro Mundo àqueles valores que conformavam, no centro do sistema, o solidarismo ocidental. Com esse grau de exigência geográfica, o solidarismo parece realmente bastante improvável¹¹⁹.

Ao introduzir a dimensão regional e a sub-sistêmica na teoria, BUZAN (2004) cria as condições para explicar a dinâmica social da estrutura internacional por meio do conceito de vanguarda, aqui entendida como a dinâmica em que a ação de um grupo específico determina largamente a maneira pela qual um processo social se desenvolve. De forma geral, essa concepção já estava presente, de forma implícita, nas formulações da Escola Inglesa, já que a expansão da sociedade internacional européia pode ser interpretada, em termos históricos, como a ação de uma vanguarda.

É preciso observar que no momento inicial desse processo de expansão, o papel da coerção parece predominar sobre os outros dois modos (cálculo e crença).

As guerras do ópio na China e o colonialismo no continente africano e asiático parecem não deixar muita margem de dúvida sobre o papel central da força no processo de expansão do Ocidente. Enxergar tal processo apenas como a imposição de determinada ordem aos atores mais fracos, por outro lado, parece ser igualmente equivocado. O resultado desse processo foi a emergência de um sistema de Estados nacionais que compartilhavam, em bases pluralistas, muitas das instituições da sociedade internacional européia, como a soberania, o direito internacional e a diplomacia¹²⁰.

¹¹⁹ A tendência ao pessimismo é agravada ainda por certa idealização da sociedade internacional do Século XIX, na qual o solidarismo evidentemente estava apoiado em significativo grau de coerção, dada a enorme desigualdade em termos de capacidades entre os países do centro e os da periferia. Não é demais lembrar que foi da tensão entre a expansão de instituições da sociedade internacional, como o direito à auto-determinação, e a realidade de impérios multinacionais que se originou a Primeira Guerra Mundial não na periferia mais distante, mas naquela localizada nas franjas da Europa Ocidental.

¹²⁰ Ainda que se possa argumentar que instituições desse tipo existiam em outros sistemas internacionais antes da chegada dos europeus, não se pode negar que o contato com os europeus, na imensa maioria dos casos, resultou na adequação do que já existia a moldes ocidentais, sendo a própria forma do Estado-nação uma forma ocidental de organização política.

Parece bastante razoável assumir essas instituições, bem como outras mais controversas, como a economia de mercado, são mantidas, até os dias de hoje, não apenas por cálculo, mas também por algum grau de crença genuína.

Em outras palavras, a idéia de vanguarda introduz questão política de altíssima sensibilidade, já que o que se inicia como coerção pode, no futuro, vir a se tornar cálculo ou crença. Com isso, não é difícil prever que variantes de tal idéia possam ser utilizadas politicamente para, por exemplo, justificar a intervenção em um país que não respeita os direitos humanos¹²¹.

O que interessa ao presente trabalho, evidentemente, é tão somente o valor do conceito como instrumento de compreensão da realidade internacional. A idéia de vanguarda responde a pergunta sobre a origem dos valores a serem compartilhados no sistema internacional: eles são originados em um Estado ou grupo de Estados, sendo posteriormente difundidos por alguma combinação de coerção, cálculo e crença.

2.3. Conclusão do Capítulo 2

Do panorama da teoria das relações internacionais traçado acima, portanto, pode-se depreender duas dimensões do conceito de ordem, como fato e como valor. Grosso modo, realistas enfatizam apenas a primeira, já que a ordem depende basicamente da estabilidade de equilíbrios de poder. Neoliberais, autores da Escola Inglesa e construtivistas, embora atentos às realidades de poder, se abrem, em graus variados, para a dimensão dos valores.

No caso dos neoliberais, os valores são subjacentes à efetividade dos esquemas de cooperação, estando intimamente ligados, na maior parte dos autores, a uma concepção liberal da ordem internacional. Como indicamos mais acima, porém, tal dimensão parece ter permanecido pouco explorada pela maior parte dos autores liberais – aparentemente mais preocupados em demonstrar que a cooperação era uma forma de mitigar a anarquia do ambiente internacional - até o advento do construtivismo.

No caso da Escola Inglesa, os valores ganham relevo na teoria, sendo a própria base constituinte da sociedade internacional, definida, grosso modo, como uma

¹²¹ Repare-se que, mesmo no caso da invasão do Iraque, em 2003, não se chegou tão longe já que os países invasores buscaram justificar a ação militar com elementos de segurança coletiva.

comunidade de valores. A questão é determinar quais são esses valores básicos e como eles são compartilhados.

Finalmente, para os construtivistas, os valores são não apenas constituintes da sociedade internacional, mas da própria identidade dos atores. Como vimos acima, tal concepção permite a releitura dos principais conceitos da Escola Inglesa.

Uma síntese possível das construções acima é aquela que situa a ordem internacional como o resultado bem-sucedido de três tarefas centrais: (i) identificar interesses comuns; (ii) administrar diferenças de poder; e (iii) mediar entre valores distintos (HURRELL, 2007). De certo modo, tais tarefas embutem todas as dimensões do conceito de ordem vistas mais acima – cooperação organizada, atenta às realidades de poder e baseada em uma comunidade de propósitos.

Cumpra agora explorar brevemente em que medida os conceitos desenvolvidos mais acima servem à compreensão da sociedade internacional contemporânea.

Em primeiro lugar, pode-se afirmar, sem muita margem de erro, que, do ponto de vista global, estamos diante de uma sociedade pluralista, em que regras básicas de coexistência são compartilhadas pela quase totalidade dos membros.

A despeito de muita especulação sobre o declínio do Estado-nação no primeiro momento do pós-Guerra Fria, os Estados são ainda os principais atores no ambiente internacional e as instituições primárias (soberania baseada no território, não-intervenção) dessa sociedade continuam firmemente estabelecidas.

Do ponto de vista da economia globalizada, no entanto, há razões para cogitar algum grau de solidarismo. A aceitação de regras de economia de mercado pela imensa maioria dos atores indica a existência de uma sociedade internacional que vai além da mera coexistência. Na tipologia que constrói, BUZAN (2004) caracteriza a dimensão econômica da globalização na lógica cooperativa, baseada nos valores compartilhados da busca do crescimento econômico e desenvolvimento (pág. 232).

De imediato, podemos vislumbrar algumas questões sobre esse solidarismo na esfera econômica:

- (i) quais seriam as regras de economia de mercado que gozariam de ampla aceitação pela maioria dos atores? Seria a expressão “economia de mercado” um termo unívoco?
- (ii) há Estado ou grupo de Estados que desempenha o papel de vanguarda na difusão dos valores de mercado? Haveria algum sentido em permanecer atribuindo ao “Ocidente” o papel de vanguarda na difusão desses valores? Seria

a própria idéia de Ocidente um termo unívoco no que toca à concepção das instituições que configuram uma economia de mercado e o seu papel no processo de desenvolvimento econômico?

(iii) quais seriam os valores dominantes na assimilação das regras de economia de mercado? Qual a combinação de coerção, cálculo e crença que prevalece no compartilhamento desses valores? O que tal combinação indica em termos de estabilidade do sistema?

(iv) Haveria ainda sentido em se falar de um núcleo ocidental liberal e de uma periferia não-liberal?

Oferecer elementos que ajudem a responder às perguntas acima é um dos principais objetivos do presente trabalho, embora tenhamos plena ciência de que respostas precisas e definitivas a tais questionamentos exigiriam uma amplitude e profundidade de pesquisa não disponíveis ao pesquisador solitário em seu trabalho de doutoramento.

Se o presente trabalho, no entanto, contribuir para indicar direções para essas futuras pesquisas, já terá atendido amplamente o objetivo a que se propôs.

A análise do nível interestatal, e particularmente dos principais agrupamentos de governança da economia mundial (G7/8 e G20) em um momento de transição, em termos de poder econômico, do sistema internacional, como buscaremos demonstrar nos próximos capítulos, é fundamentalmente uma discussão sobre valores. No caso específico da dimensão econômica, que é a que nos interessa aqui, sobre os valores em que se baseiam as regras e instituições internacionais que balizam o intercâmbio econômico entre os países.

Antes de passar à análise dos grupos de países que buscam estabelecer as diretrizes da governança econômica mundial, cumpre justamente tratar dos conceitos de ordem liberal, nacionalismo e governança econômica, também centrais ao presente trabalho, como veremos no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 3 – ORDEM LIBERAL, NACIONALISMO E GOVERNANÇA ECONÔMICA

3.1. Introdução ao Capítulo 3

Até aqui, vimos no Capítulo 1 que a globalização representa, entre outras coisas, (i) a emergência de atores transnacionais na ordem internacional; (ii) a extensão geográfica de premissas de economia de mercado para quase todo o planeta; (iii) algum grau de redistribuição de poder econômico (medido em termos de PIB e de participação em fluxos de comércio, financeiros e de investimento direto) de países desenvolvidos para países em desenvolvimento.

No Capítulo 2, buscamos extrair um conceito de ordem da teoria das relações internacionais. De forma bastante sintética, com base na literatura revisada, podemos assinalar que a ordem internacional tende a ser mais estável quando se baseia em algum grau de convergência de expectativas entre os atores, sendo esta última decorrente de seu engajamento em esquemas de cooperação atentos às realidades de poder e ao grau de pluralismo/solidarismo de valores vigente entre os diversos atores.

A idéia do presente Capítulo é tratar do conceito de forma mais específica à realidade econômica. Para tanto, buscaremos explorar, inicialmente a tensão entre uma ordem eminentemente liberal e o Estado-nação como forma básica de organização política.

Como é notório, a emergência do transnacionalismo impôs mudança qualitativa ao papel do Estado. Nosso objetivo é não apenas colocar tal mudança em perspectiva histórica, mas também salientar que qualquer ordem econômica de natureza liberal deve necessariamente resolver de forma satisfatória a tensão entre a expansão internacional do mercado, entre integração econômica e objetivos e interesses nacionalmente estabelecidos.

Ao exercer pressão sobre essa tensa relação, as forças multinacionais da globalização provocam respostas no nível interestatal que podem ser mais ou menos coordenadas. O maior ou menor grau de coordenação entre os Estados, combinado à capacidade de auto-regulação dos atores econômicos transnacionais, é o que determina a ordem econômica internacional. Tal articulação é promovida pelas instituições ou instrumentos de governança, conceito que trataremos na seção seguinte.

3.2. Ordem liberal e nacionalismo

3.2.1. Princípios da ordem liberal do Pós-Guerra Fria

Uma distinção útil na definição de ordem econômica é aquela feita por WEBER (2004) entre ordem jurídica e ordem econômica.

A primeira possui uma dimensão normativa e outra sociológica. A dimensão normativa se refere a um sistema de dever-ser, ou seja, de regras que devem guardar alguma coerência entre si e que buscam atribuir sentido à ação social. A dimensão sociológica se refere à observância efetiva daquele sentido buscado pela regra jurídica na ação social. Em outras palavras, é a dimensão empírica do direito.

A ordem econômica, por sua vez, diz respeito à “disposição sobre bens e serviços econômicos, que resulta consensualmente do modo de equilíbrio de interesses e da maneira como ambos, de acordo com o sentido visado, são de fato empregados, em virtude daquele poder de disposição efetivo baseado no consenso”. As ordens jurídica e econômica encontram-se, portanto, em planos diferentes: a primeira no “plano ideal da vigência pretendida”; a última, no plano “dos acontecimentos reais” (WEBER, 2004, pág. 209).

Ao se introduzir na equação um tipo particular de ordem econômica, aquela baseada no mercado, ou na liberdade de troca, a distinção acima é aprofundada, já que “uma economia aquisitiva capitalista em desenvolvimento, à medida que se fortalece, vai exigindo cada vez mais a possibilidade de negociar no mercado externo os meios materiais e a força de trabalho, sem restrição por vinculações sagradas ou estamentais, e de ver suas oportunidades de venda liberadas das limitações estabelecidas pelos monopólios de estamento” (WEBER, 2004, pág. 421). Ou seja, na ordem econômica baseada na liberdade de troca há interesses difusos na progressiva ampliação do mercado.

Sem querer entrar em um esforço conceitual que extrapolaria os objetivos do presente trabalho, pode-se dizer que, grosso modo, a ordem econômica liberal se baseia em um mecanismo – as trocas livremente pactuadas no mercado – que leva, idealmente, à difusão do poder econômico.

A difusão do poder entre os agentes econômicos é central à definição do sistema de economia de mercado. Uma implicação óbvia de tal definição é uma tensão, mais sutil ou mais exacerbada, implícita ou ostensiva, entre tal mecanismo de difusão de

poder e a ordem jurídica, baseada, em alguma medida, na centralização do poder. Esse embate é obviamente central em uma ordem econômica capitalista, baseada na liberdade de mercado. A ordem econômica, em economias de mercado, depende basicamente da relação existente entre o poder difuso do mercado e o poder centralizado dos governantes.

A ordem econômica constituída no pós-Guerra Fria, no mundo ocidental, é uma ordem supostamente apoiada na promoção de valores liberais. Antes de adentrar na investigação sobre a forma como se deu tal promoção, objeto dos próximos capítulos, cumpre indagar sobre a natureza daqueles valores e, não menos importante, sobre o significado histórico do fim de Guerra Fria. Começemos pelo último.

É interessante notar como, assim como a Guerra Fria não foi propriamente uma guerra, a ordem do pós-Guerra Fria não foi propriamente objeto de acordos e arranjos de paz formais, como em 1919 e 1945. Parece-nos equivocado, porém, pretender que a ordem do pós-Guerra Fria não tenha sido objeto de negociação.

É inegável que o colapso da União Soviética, a liberalização das economias do Leste Europeu, e a atuação das organizações internacionais nos anos 1990 são processos articulados entre si que fornecem indícios sobre os princípios e valores da nova ordem. Não por acaso, o então presidente dos EUA, George Bush, articulou a política externa norte-americana do período em torno da idéia de uma “new world order” (CLARK, 2001).

Não tendo sido momento de ruptura, o elemento de continuidade na conformação da ordem do pós-Guerra Fria é marcante, sobretudo na esfera econômica. No mundo ocidental, a globalização já era um processo em curso há décadas antes do fim da Guerra Fria.

Como vimos no Capítulo 1, e aprofundaremos mais adiante, tal processo envolvia mudança qualitativa no papel do Estado na economia, com a ampliação do “*control gap*” decorrente da interdependência e aprofundamento da integração internacional.

Essa nova realidade econômica – que representa, na distinção weberiana que abre a seção, o poder difuso no mercado e que, em larga medida, independe da vontade individual dos Estados -, foi uma ausência eloqüente nas negociações que conformaram a ordem do pós-Guerra Fria. A bem da verdade, trata-se menos de uma ausência do que de algo tomado como pacífico na transição.

A nova ordem internacional estabelecida em 1945, por exemplo, que conformou o SBW, tinha como preocupação central a eliminação do que se entendia serem as causas econômicas da guerra: as políticas autárquicas e anti-liberais do entre-guerras. Com isso, de certa forma, buscava-se a correção dos problemas identificados no acordo de paz que lhe havia precedido historicamente, o de 1919.

Com a Europa e o Japão devastados, e a ameaça de avanço da ideologia comunista, porém, era inviável a restauração imediata de um regime internacional francamente livre-cambista. O SBW, assim, foi, em larga medida, uma espécie de compromisso entre a necessidade de reconstrução dos países devastados pela guerra, de espaço para políticas sociais que facilitassem a incorporação de largos estratos da população duramente atingidos pelo esforço de guerra (e apaziguassem reivindicações mais radicais das classes trabalhadoras) e de abertura e integração gradual das economias, por via de compromissos incrementais no âmbito do GATT (EICHENGREEN, 2008; 2008a).

Na famosa definição de RUGGIE (1982), o SBW promovia uma espécie de *"embedded liberalism"*, ou seja, embutia um pacto que, ao mesmo tempo em que propugnava a progressiva liberalização dos fluxos financeiros e de mercadorias, permitia aos governos nacionais adotar políticas que buscavam isolar seus cidadãos dos efeitos potencialmente mais danosos da integração econômica internacional.

Em 1990, de modo diverso, não houve acordo de paz formal, nem o estabelecimento de novas instituições que ajudassem a organizar o novo ambiente econômico do pós-Guerra Fria. A bem da verdade, no campo econômico, não se tratava propriamente de um novo ambiente, mas da ampliação do sistema de economia de mercado que vigorava no "Ocidente"¹²² para a maior parte dos países que haviam adotado regimes de economia planificada no pós-Segunda Guerra.

Essa continuidade nos permite estabelecer conexões entre 1945 e 1990. De certa forma, 1990 é parte do acordo de paz de 1945, como se a ampliação geográfica da ordem liberal vislumbrada pelos pais do SBW finalmente lhe conferisse substância plena. Não é à toa, portanto, que encontramos em FUKUYAMA (1995) a visão do triunfo de uma ordem liberal baseada nos princípios da Revolução Francesa, cujo processo de maturação vinha, não desde 1945, mas desde a derrota da monarquia prussiana diante de Napoleão, em 1806.

¹²² Uso aqui a expressão "Ocidente" para denominar basicamente os países desenvolvidos da Europa Ocidental, da América do Norte e o Japão.

E quais teriam sido os princípios básicos implícitos na reiteração, em 1990, da ordem liberal de 1945? A nosso ver, existem três elementos centrais à ordem econômica do pós-Guerra Fria: a promoção de valores liberais, reformas de mercado em países dos antigos “segundo e terceiro mundos” e, como elementos articulador entre os dois primeiros, o princípio do multilateralismo.

Para CLARK (2001), o fim da Guerra Fria foi menos o triunfo da democracia de mercado, como queria FUKUYAMA (1995), do que a consagração do multilateralismo, princípio constituído progressivamente, ao longo do pós-Segunda Guerra Mundial¹²³. Uma boa definição de multilateralismo é aquela de RUGGIE (1998 pág. 20, tradução livre):

“(...) em sua forma pura, uma ordem mundial multilateral se baseia em regras de conduta igualmente aplicáveis a todos os países, em oposição a regras discriminatórias baseadas em contextos e exigências particulares. Uma ordem desse tipo deveria exibir um grau mais alto de indivisibilidade entre os interesses dos países do que qualquer tipo de ordem alternativa. Maior indivisibilidade, por sua vez, implica dois efeitos: aumenta os incentivos para se perseguir interesses por via de ação coletiva, e permite a países fazer cálculos de perdas e ganhos advindos de transações internacionais de forma agregada”.

Em outras palavras, o multilateralismo é um sistema baseado em regras universais e não-discriminatórias, que enseja um processo, ancorado naquelas regras, de permanente barganha entre os países, tanto no que respeita à conformação a regras já acordadas como à produção de novas regras que venham a complementar ou a substituir as normas já existentes.

Um primeiro problema sobre o multilateralismo de 1945 – geograficamente ampliado em 1990 – é a tensão entre hegemonia e constitucionalismo.

Para CUMINGS (1991), a ordem do pós-Segunda Guerra embutia tanto um projeto hegemônico quanto um projeto de contenção dos aliados dos EUA. O multilateralismo teria sido o instrumento desse segundo projeto, de forma a assegurar uma comunidade de países em torno de valores essencialmente norte-americanos, em

¹²³ “Multilateralism – and one specific embodiment of it in the form of the global economy – was the cornerstone of the regulative settlement that was to be reaffirmed at the end of the Cold War. In that sense, it represented not a novel dimension to the post-Cold War order but a restatement, in novel conditions, of a set of principles that had already been present during most of the Cold War. (CLARK, 2001, pág. 167)

troca da segurança provida pelo gasto militar dos EUA. Um projeto como esse, no entanto, não sobrevive sem significativas concessões, inclusive pelo hegemom, e essa barganha é o que teria conformado o multilateralismo que chegou aos anos 1990.

A discussão guarda relação com a tese da estabilidade hegemônica, de que tratamos brevemente no Capítulo 2. A diferença, porém, é que enquanto para aquela a pergunta central é em que medida o multilateralismo depende da hegemonia dos EUA, nossa indagação aqui é em que medida o poder dos EUA definiu o tipo de multilateralismo que foi praticamente universalizado em 1990.

Em outras palavras, cumpre verificar se a natureza daquele multilateralismo era mais hegemônica – ou seja, um sistema em que as regras limitam o poder de ação de quase todos os membros menos do hegemom - ou constitucional, em que as regras possuem o mesmo valor para todos, inclusive para o hegemom.

A realidade, como sabemos, tende a ser mais cinza do que tais extremos. Como observa IKENBERRY (1998), há incentivos para que o poder dominante, ou o hegemom, estabeleça um regime constitucional, ou ao menos quase-constitucional, na medida em que tenha consciência de que, tendo sido o lado vencedor na ordem precedente, seu poder está geralmente no auge no momento inicial de conformação da nova ordem.

Uma vez no auge, a tendência, no longo prazo, é logicamente de declínio. Há assim, fortes incentivos para que os termos da nova ordem sejam firmemente estabelecidos – e ancorados em regras e instituições – nesse primeiro momento, em que é maior a capacidade do poder dominante de lapidar tais regras em conformidade com seus interesses. Ou seja, há fortes incentivos para que a nova ordem seja “constitucionalizada” ainda sob sua hegemonia.

Como já dissemos acima, no entanto, duas das características da ordem do pós-Guerra Fria é, de um lado, a falta de um acordo formal que estabelecesse os termos da nova ordem e, de outro, a ausência da esfera econômica das negociações que conformaram a nova ordem, sendo esta última simplesmente uma versão geograficamente ampliada da ordem que vigorava durante a Guerra Fria entre os países ocidentais.

O multilateralismo ampliado em 1990 era, em termos de estrutura institucional, o multilateralismo do SBW, estabelecido em 1945. Como vimos no Capítulo 1, e como aprofundaremos mais adiante, no entanto, o SBW sofreu significativas modificações desde os anos 1940.

O sistema de paridades fixas vigorou, na prática, entre 1958, com a restauração da conversibilidade das principais moedas européias, e o início dos anos 1970, quando as moedas começaram a flutuar umas em relação às outras, em razão da crescente mobilidade de capitais, que tornava progressivamente inviável o sistema de paridades fixas. A bem da verdade, portanto, o pós-Guerra Fria herdou uma ordem pós-Bretton Woods, em que a globalização do capital tornava praticamente inoperante boa parte do arranjo institucional acordado em 1945.

Nesse contexto, as instituições estabelecidas em 1945, e sobretudo o FMI, haviam adquirido novo papel institucional. Nos anos 1980, a principal função do Fundo foi propiciar foro para a negociação das dívidas externas de países em desenvolvimento. Na década seguinte, como veremos mais adiante, tal papel seria complementado pela necessidade de prestar assistência aos países que promoviam reformas de mercado. As duas funções, como é notório, foram objetos de imensa controvérsia e, não raramente, de disputas internacionais.

Ao lado dos novos papéis assumidos pelo FMI, a outra novidade do pós-Guerra Fria é a criação da OMC. Como vimos no Capítulo 1, o GATT era uma rede de acordos e um foro de negociações de rodadas comerciais que progressivamente liberalizavam os fluxos comerciais. A Rodada Uruguai, que a bem da verdade foi iniciada antes do fim da Guerra Fria, em 1986, incorporou novos temas àquela rede de acordos, instituiu um mecanismo judicial de solução de controvérsias e formalizou uma nova instituição, a OMC, a fim de abrigar tanto aqueles acordos, como este mecanismo, como veremos no Capítulo 4.

Com a OMC, a parte mais frágil do tripé vislumbrado pelos criadores do SBW (a liberalização comercial, diante da assistência à reconstrução e do regime de paridades fixas) tornou-se a mais sólida e institucionalmente moderna, já que baseada na igualdade formal entre os membros, na indivisibilidade do processo de barganha e em um mecanismo capaz, em tese, de assegurar o cumprimento dos acordos.

A terceira novidade no multilateralismo do pós-Guerra Fria foi um pequeno ajuste no “minilateralismo” que, na prática, lhe servia de órgão diretor, o G-7. Criado em meados dos anos 1970 como um mecanismo de coordenação informal entre os principais países desenvolvidos após o fim do regime de paridade fixas, o G-7 foi ajustado em 1997 a fim de incluir a Rússia, tornando-se, assim, o G-8.

Com esses três ajustes – novo papel do FMI, criação da OMC e inclusão da Rússia no agora G-8 – o multilateralismo econômico da nova ordem estava estabelecido

e podia, assim, reformular seus critérios de legitimidade. Um aspecto fundamental desses novos critérios, no novo contexto do pós-Guerra Fria, é a agora crível ambição de universalidade, já que não havia mais alternativa ao sistema baseado na economia de mercado. Com isso, como também veremos adiante, o custo de “não-participação”, ou seja, as perdas potenciais de não aderir aos termos da nova ordem, passam a ser substancialmente mais elevadas, já que a nova ordem era virtualmente universal. A alternativa possível, portanto, era algo próximo do isolamento¹²⁴.

Cumpra, portanto, verificar quais eram os critérios de legitimidade dessa nova ordem. Como vimos no Capítulo 2, o conceito de legitimidade pode assumir duas dimensões – a da correta filiação (preceitos ou práticas atinentes à organização institucional interna dos Estados) e a correta conduta (que pode envolver aspectos estritamente procedimentais, ou seja, regras sobre a obtenção de consensos, ou chegar mesmo a abranger aspectos substantivos, que dizem respeito à promoção de certos valores) (CLARK, 2005).

Do ponto de vista da “correta filiação”, há poucas dúvidas que os preceitos e práticas a serem adotados pelos Estados na ordem do pós-Guerra Fria dizem respeito às instituições mínimas para a vigência de um regime de economia de mercado. Como veremos mais adiante, houve e há enorme controvérsia a respeito de qual seria esse grau mínimo de adequação interna ao regime de economia de mercado. Um dos principais objetos do presente trabalho é, como veremos nos Capítulos seguintes, como o G-7/8 e posteriormente o G-20 definiram os princípios da “correta filiação”.

Já sob a perspectiva da “correta conduta”, há também poucas dúvidas de que, do ponto de vista substantivo, se trata de uma ordem assentada em valores liberais. O problema aqui é, de forma análoga, que o liberalismo está longe de conformar um corpo uniforme de regras e princípios. Além disso, como vimos no Capítulo 2, a correta conduta pode dizer respeito a aspectos substantivos e/ou meramente procedimentais¹²⁵.

Ao se promover valores liberais, em geral se está a patrocinar certa interpretação específica do liberalismo, ainda que nos pareça equivocado adotar postura absolutamente relativista, segundo a qual não haveria um liberalismo, mas apenas versões deste último. É possível, talvez, definir um núcleo comum a todas as versões do

¹²⁴ Uma boa medida desse custo de não-participação são os esforços, mesmo de países com grandes mercados domésticos, para ingressar na OMC. A acessão da China, por exemplo, ocorreu em 2001. A Rússia, por sua vez, segue engajada em negociações com os membros da Organização em 2011.

¹²⁵ Ver final da Seção 2.2.3.

credo liberal. Deve-se, no entanto, estar atento sobre elementos que não fazem parte desse núcleo e que, não raramente, são tratados como essenciais ao liberalismo.

Na reconstituição genealógica, histórica e teórica, que fazem do pensamento liberal, BOBBIO et al (1997) advogam que os dois pilares básicos que sustentam o liberalismo são o mercado – estrutura que viabiliza a liberdade individual – e a limitação do poder do Estado – pelo governo da lei, por uma opinião pública racional e capaz de formular críticas, pela afirmação do pluralismo contra concepções monistas e tendentes à uniformização (contra, nesse sentido, o perigo democrático da ditadura da maioria).

Historicamente, o liberalismo é um fenômeno essencialmente europeu, ligado – mas não de forma indissociável – à emergência do Estado Moderno, ou da ruptura da ordem medieval.

Para BOBBIO et al (1997), a emergência do princípio da liberdade religiosa define o berço do pensamento liberal. Dentre as muitas fontes históricas do liberalismo, os autores destacam: (i) o constitucionalismo medieval, gradualmente racionalizado, particularmente na Inglaterra, que vai progressivamente limitando os poderes do monarca; (ii) o Renascimento e seu princípio antropocêntrico; (iii) a Reforma e a doutrina do auto-exame em oposição à hierarquia eclesiástica; (iv) o enunciado da dúvida cartesiana, contra o pensamento dogmático; (v) o pensamento de Erasmo, e a afirmação do princípio da persuasão sobre o da imposição.

A síntese dessa revolução cultural será o pensamento iluminista.

Em grande medida, portanto, o liberalismo é um fruto da experiência inglesa - de ganhos e reformas incrementais na luta entre o rei e a aristocracia - e da experiência revolucionária francesa e norte-americana. Os autores destacam, nesse sentido, a diferença fundamental entre o liberalismo associacionista, formado na Inglaterra, e o liberalismo de caráter mais republicano, nascido da Revolução Francesa.

No primeiro, o indivíduo está já, desde sempre, inserido na sociedade, dentro da qual ele pode se vincular livremente a seus semelhantes. O estado é visto mais como um mal necessário, a fim de prestar serviços que não podem ser organizados em bases fragmentadas.

Para os últimos, de forma diversa, não há mediação possível entre o estado, portador de um valor ético universal, e o indivíduo. Haveria ainda um liberalismo de fundo orgânico, em cada classe deve exercer um papel pré-definido, desenvolvido na Alemanha, com base na racionalização jurídica do Estado absoluto - em bases

francamente nacionalistas - desembocando na experiência da unificação sob a hegemonia prussiana, conforme arquitetada por Bismarck.

Uma ilação talvez irresistível, mas que não cabe aqui desenvolver, é a hipótese de que o fato de que o processo de afirmação moral e das liberdades políticas tenha sido incremental e progressivo na Inglaterra, ao passo que na França a tensão tenha se radicalizado até se resolver na revolução, ajudaria também a entender a maior propensão à dispersão do poder no mercado no caso inglês e a tendência a maior dirigismo do processo de liberalização no caso francês.

Com a Revolução Industrial, e no Século XIX sob a *Pax Britannica*, no entanto, o liberalismo associacionista inglês teria prevalecido, ainda que seja forçoso reconhecer que o liberalismo foi, dentre as ideologias européias, a que menos desenvolveu o seu potencial cosmopolita. Em outras palavras, ainda que tenha revelado grande plasticidade e capacidade de adaptação no processo de expansão da Europa para a “periferia” do sistema, o liberalismo foi amplamente superado pelo nacionalismo de fundo romântico ou pelo socialismo, em termos de difusão internacional.

A prevalência do liberalismo inglês, sobre os pilares da liberdade de mercado e da limitação dos poderes do monarca, consagra um tipo de individualismo em que o estado é um meio, e não um fim. Em outras palavras, o único absoluto desse tipo de liberalismo é um método. A liberdade, nesse sentido, é mais uma liberdade “do” estado, do que uma liberdade no estado, como ocorre nas concepções historicistas (Hegel, Marx) e na formulação rousseauiana da vontade geral. As liberdades empíricas do indivíduo, assim, prevalecem sobre a liberdade reduzida à vontade geral ou vontade do estado.

Outra diferença importante, ligada à anterior, é a afirmação do princípio da diversidade, do pluralismo e do conflito, como superiores a concepções uniformes da sociedade. É nesse ponto que BOBBIO et al (1997) identificam nas guerras religiosas, e na guerra civil inglesa, os momentos de consolidação dos princípios liberais. A progressiva laicização do continente europeu, ligada à complexidade da administração do Estado moderno, também desempenha papel importante nesse processo de ascensão do ideário liberal (SKINNER, 1996).

Cumprido observar que, nessa perspectiva histórica, o liberalismo não é nem simplesmente o produto do estado moderno nem a ideologia da classe burguesa. O estado administrativo, e a constituição da burocracia moderna, são, da perspectiva desse liberalismo histórico, mais um ameaça do que um veículo, já que tende a promover a

separação – e, em alguma medida, o confinamento – do indivíduo na esfera moral, ao passo que a esfera política passa a ser reservada a técnicos e profissionais. Sem participação política, a limitação do poder político pela sociedade é severamente comprometida. A diversidade social, o pluralismo e o conflito que alimentam o regime liberal também são negativamente afetados nesse processo de burocratização do estado. A situação piora se a burocracia assume funções de planificação e de intervenção na economia, danificando justamente o outro pilar do pensamento liberal.

No que concerne à identificação do liberalismo com a classe burguesa, BOBBIO et al (1997) assinalam que, em primeiro lugar, é extremamente questionável tratar a burguesia como uma classe uniforme. Em segundo lugar, a história estaria repleta de exemplos em que a classe burguesa defendeu princípios opostos ao liberalismo, como monopólios, governos autoritários e reservas de mercado. Além disso, haveria um componente aristocrático na gênese do liberalismo, sobretudo na oposição à democracia populista e à experiência jacobina.

A evolução histórica do liberalismo seria, assim, a evolução de um conjunto de idéias, de princípios, que podem animar instituições ou virar a ideologia de uma classe ou país, sem jamais, porém confundir-se com eles. Não é uma evolução linear nem uniforme. Institucionalmente, o vínculo nuclear do liberalismo é com a economia de mercado e com o constitucionalismo, ou controle legal dos atos do soberano. Em termos éticos, o núcleo são os direitos inalienáveis do indivíduo.

Como desafio ao absolutismo, o liberalismo teria dado origem ao Estado liberal, com a separação dos poderes e o governo representativo. Mais modernamente, o ideário liberal teria sido posto na defensiva em relação a dois desafios: o da democracia e o do socialismo, que culminou na solução de compromisso do Estado social.

A democracia, ou ampliação dos direitos políticos, a virtualmente toda a população, foi processo que não raramente esteve em franca tensão com os princípios liberais, já que ameaçava trocar o pluralismo essencialmente conflitivo por uma ditadura da maioria, o que representaria uma degeneração dos princípios liberais, concebidos mais como método, como força dinâmica de transformação, do que como instrumentos da preservação de um equilíbrio existente (BOBBIO, 1990).

No contexto da Guerra Fria, o desafio do socialismo a um capitalismo que, na crítica dos socialistas, garantia liberdades meramente formais (as liberdades “de”) daria origem a um Estado do bem-estar social, que buscava aliar a defesa do indivíduo com a

ampliação dos poderes do estado de forma a garantir um nível mínimo de justiça social (liberdades “da” ou “do”).

Dois tipos de contestação ao Estado do Bem-Estar eram freqüentes a partir dos anos 1960. Por um lado, sob a perspectiva dos valores, a compatibilidade do Estado administrativo e da burocratização do assistencialismo com a liberdade individual nunca foi pacífica. Por outro, sob a perspectiva da eficiência econômica, enfocava-se a rigidez das instituições do Estado do Bem-Estar, e sua inadequação às transformações sofridas pela economia internacional a partir de meados dos anos 1970.

Um aspecto particularmente relevante do pensamento liberal do pós-Segunda Guerra, após o nacionalismo exacerbado dos anos 1930, foi a ênfase no vínculo entre liberdades políticas e liberdades econômicas. Se para Bentham e os utilitaristas, a liberdade política era condição para a liberdade econômica (BENTHAM e STUART MILL, 2000), no pensamento liberal da segunda metade do Século XX, a ênfase passa a recair na relação inversa, ou seja, a liberdade econômica como condição necessária, mas não suficiente, para a liberdade política

No que talvez seja o mais famoso libelo dos liberais do pós-Segunda Guerra, HAYEK (2001) enfatiza a raiz comum dos sistemas políticos autoritários no planejamento econômico central. Todos os regimes coletivistas teriam em comum a concentração do poder de decisão sobre a economia, que seria orientada em função de uma definição específica sobre o “bem comum”. Em geral, os agentes econômicos deveriam obedecer a um regime de metas ou objetivos centralmente definidos com base nessa definição.

Nesse sistema centralmente organizado, as transações com o resto do mundo são, de imediato, postas sob algum tipo de suspeita, já que as decisões econômicas em outros países raramente serão orientadas pela mesma definição de bem comum. Frequentemente, tais transações serão vistas como conflitantes com os objetivos econômicos nacionais, de forma que o planejamento econômico central enseja um tipo de sociedade fechada, cuja coesão não raramente repousa sobre valores políticos de bases étnicas ou nacionalistas. O autoritarismo, e a tendência ao conflito, são, nesse contexto, conseqüências lógicas e indispensáveis do sucesso daquele modelo econômico (HAYEK, 2001). A novidade dessa crítica foi vincular fascismo, nazismo e comunismo à mesma concepção autárquica da economia.

A liberdade econômica, nessa visão liberal, portanto, tem papel duplo: por um lado, trata-se de um fim em si mesmo, já que o verdadeiro pensamento liberal, para os

autores dessa corrente, deve sempre privilegiar a liberdade em todas as suas dimensões, o que obviamente inclui a liberdade do indivíduo enquanto agente econômico. Por outro, trata-se de um meio indispensável para assegurar a liberdade política¹²⁶. A base filosófica desse tipo de liberalismo é a liberdade individual – a proteção e a promoção desta última deve ser o objetivo final de políticas de cunho liberal.

Cumprir observar, no entanto, que o pensador liberal não subscreve utopias sobre a natureza humana: para ele o homem é um ser imperfeito, o que implica a necessidade de algum tipo de governo. Não fosse por essa premissa, o liberalismo culminaria logicamente na anarquia, ou na defesa da abolição do governo, já que indivíduos moralmente perfeitos tenderiam a resolver o problema da ação coletiva sem a necessidade de instituições centrais (FRIEDMAN, 2002).

Em uma sociedade complexa, a questão central seria obter o melhor equilíbrio entre a promoção da liberdade do indivíduo e a interdependência entre os diversos agentes econômicos, que torna a cooperação entre eles condição essencial para atingir resultados econômicos ótimos. A natureza dessa cooperação seria a principal divergência entre os regimes de planejamento central e os liberais. Para os primeiros, os termos da cooperação são definidos e impostos de cima para baixo. Para os últimos, o problema da ação coletiva só pode ser resolvido com base em cooperação voluntária dos diversos agentes econômicos.

Em outras palavras, o poder deve ser disperso entre os indivíduos no ambiente do mercado. O mercado seria o mecanismo de se obter unanimidade – ao constituir os incentivos derivados do sistema de preços – sem conformidade a alguma fórmula centralmente estabelecida. A fim de que o sistema de preços gere os incentivos corretos – e assim constitua a unanimidade sobre a melhor forma de alocar os recursos – o governo deve ter um papel limitado.

Na tradição do liberalismo anglo-saxão, essa corrente parece ver o Estado como um mal necessário, um meio de obter bens que não poderiam ser obtidos somente com base no mecanismo de mercado, A lista desses bens parece variar conforme o autor, mas poucos liberais deixariam de nela incluir: a definição dos direitos de propriedade, a proteção da concorrência, a definição de meios e procedimentos para produzir e

¹²⁶ “Viewed as a means to the end to political freedom, economic arrangements are important because of their effect on the concentration or dispersion of power. The kind of economic organization that provides economic freedom directly, namely, competitive capitalism, also promotes political freedom because it separates economic power from political power and in this way enables the one to offset the other” (FRIEDMAN, 2002, pág. 9).

modificar regras, o estabelecimento de mecanismo transparente de mediação e resolução de conflitos e a proteção constitucional de certos princípios “pétreos”, como a liberdade de opinião e de imprensa (FRIEDMAN, 2002).

Não é surpreendente, assim, que o tipo de “capitalismo de consenso” implementado em muitos países da Europa no pós-Segunda Guerra, apoiado na formulação centralizada e em mecanismos de política industrial, bem como em benefícios sociais, assim como a persistência de muitas das medidas mais intervencionistas implementadas nos EUA nos anos 1930, sob o “New Deal”, sejam vistas por esse tipo de liberalismo como uma ameaça ao que consideram os valores básicos do Ocidente. A centralização das decisões econômicas não seria, assim, simplesmente ineficiente, mas também uma violação da liberdade de agir segundo o próprio interesse¹²⁷.

Se em “*The Road to Serfdom*”, publicado em 1944, o objetivo principal era tornar visível a raiz comum aos regimes fascistas, nazistas e comunistas – ou a ameaça que este último colocava aos valores liberais – em “*The Constitution of Liberty*”, publicado pela primeira vez em 1960, Hayek vira as baterias contra o que via como uma ameaça mais sutil do que aquela primeira, já que gerada internamente em nome da mesma liberdade que, segundo o pensador austríaco, ia progressivamente solapando.

O Estado do Bem Estar, para HAYEK (2006), conspira contra os valores centrais da civilização ocidental e é justamente -, e nada menos que – o cânone, ou a tradição política do Ocidente que o autor se propõe a defender¹²⁸.

Como dissemos mais acima, não foi somente sob a perspectiva dos valores que o Estado do Bem Estar foi objeto de contestação. Do ponto de vista da eficiência econômica, os mesmos autores chamavam a atenção para os efeitos da falta de

¹²⁷ “The central defect of these measures is that they seek through government to force people to act against their own immediate interests in order to promote a supposedly general interest. They seek to resolve what is supposedly a conflict of interest, or a difference in view about interests, not by establishing a framework that will eliminate the conflict, or by persuading people to have different interests, but by forcing people to act against their own interests”. (FRIEDMAN, 2002, pág. 200).

¹²⁸ “A large part of the people of the world borrowed from Western civilization and adopted Western ideals at a time when the West had become unsure of itself and had largely lost faith in the traditions that have made it what it is. This was a time when the intellectuals of the West had to a great extent abandoned the very belief in freedom which, by enabling the West to make full use of those forces that are responsible for the growth of all civilization, had made its unprecedented quick growth possible. (...) My main concern is not with the particular institutions or policies of the United States or of Great Britain but with the principles that these countries have developed on foundations provided by the ancient Greeks, the Italians of the early Renaissance, and the Dutch, and to which the French and the German have made important contributions. Also, my aim will not be to provide a detailed program of policy but rather to state the criteria by which particular measures must be judged if they are to fit into a regime of freedom” (HAYEK, 1960, págs. 2-4)

capacidade de adaptação do “*welfare state*” diante das transformações do ambiente econômico internacional.

As instituições que asseguravam algum grau de planejamento central – incrementadas em razão do esforço de guerra - haviam sido um aspecto positivo no imediato pós-Segunda Guerra, em um período em que o crescimento dependia da mobilização dos fatores de produção, baseado largamente expansão de indústrias pesadas. Além disso, o crescimento desse período estava amparado na absorção de tecnologia já existente, predominantemente norte-americana.

O cenário começa a mudar nos anos 1980, com o início da revolução nas tecnologias de informação. Se no período de crescimento extensivo (baseado na incorporação de mais fatores de produção), aquelas instituições haviam sido um ativo, a partir de meados dos anos 1970 o modelo europeu baseado no capitalismo de consenso começa a dar sinais de exaustão, dada sua baixa flexibilidade e capacidade de gerar inovação em um ambiente econômico internacional cada vez mais competitivo.

A rigidez dos mecanismos centrais de coordenação parecia inapropriada para um capitalismo largamente baseado em inovações – que parecia requerer maior descentralização do mercado e das estruturas financeiras. Os benefícios sociais, e a falta de flexibilidade dos mercados de trabalho, por seu lado, pareciam constituir um obstáculo ao ajustamento da mão de obra à desindustrialização e ao crescimento do setor de serviços (EICHENGREEN, 2008a).

Se as políticas do bem estar haviam sido uma espécie de concessão do capitalismo às classes trabalhadoras, no contexto da Guerra Fria em que havia uma ideologia alternativa ao capitalismo, no final dos anos 1980 tal regime estava próximo da exaustão.

Não surpreende, assim, que o fim da Guerra Fria tenha sido saudado, como já vimos mais acima, por FUKUYAMA (1995) como o triunfo tardio do cânone liberal, agora pronto para expurgar até mesmo as “impurezas” que havia assimilado por razões puramente estratégicas¹²⁹.

¹²⁹ Cumpre observar que o mesmo hegelianismo por detrás da teleologia histórica de FUKUYAMA (1995) havia sido objeto da conhecida crítica de POPPER (2002) ao historicismo. A identificação dos valores liberais com formas universais que teriam finalmente triunfado realmente causa estranheza ao se recordar que, para boa parte da tradição liberal, e talvez para a parte majoritária dessa tradição, o liberalismo é um conjunto de valores fundados na liberdade do indivíduo, ou seja, em um valor por si mesmo incompatível com a suposta singularidade de um sentido histórico aparentemente definido de antemão.

Nesse triunfo estava contemplada não apenas a expansão do regime de economia de mercado, mas também da democracia, o que parece estar em consonância com a premissa de FRIEDMAN (2002) e de HAYEK (2006) sobre os vínculos necessários entre liberdades econômicas e liberdades políticas. Tal expansão permitiria ainda a correção de ineficiências decorrentes do nacionalismo econômico dos países do mundo em desenvolvimento (KRUEGER, 1990; WOLF, 2004).

Se a mudança no campo das idéias havia ganhado densidade na década de 1970, foram os anos 1980 que lhe forneceram realidade empírica:: a agenda econômica marcadamente livre-cambista nos EUA e no Reino Unido com os Governos Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990).

Já em agosto de 1981, Reagan editava a “*The Economic Recovery Tax Act*” (“*Kemp-Roth Bill*”), reduzindo significativamente a carga tributária para indivíduos e empresas. A tendência seria reforçada com a reforma tributária de 1986, com novas reduções dos tributos, sobretudo para empresas e as camadas mais abastadas da população.

Economistas como Milton Friedman e Robert Mundell acreditam que tais medidas teriam criado as condições – ao encorajar investimentos – para a revolução das tecnologias de informação, que foi um dos fatores centrais no robusto crescimento econômico dos EUA nos anos 1990. O papel do “*reaganomics*” ou do “*supply-side economics*” no estabelecimento das condições que teriam permitido aquele crescimento, no entanto, permanece objeto de enorme controvérsia (BARTLETT, 2009).

No Reino Unido, o Governo Thatcher foi um dos períodos de reforma mais profundos do Século XX. O extensivo programa de privatizações, e o estabelecimento de agências reguladoras, representaram uma mudança qualitativa fundamental do papel do Estado. De certa forma, o Governo Thatcher operou a transição do Estado provedor de serviços para o estado regulador, que seria emulada por diversos países nas décadas seguintes.

Não se pode dizer que foi o fim do “*welfare state*”, já que os gastos sociais tiveram aumento real de mais de 30% entre o começo e o fim da década de 1980. Os gastos com incentivos e subsídios à indústria e ao comércio, por sua vez, tiveram redução real de mais de 38% (MIDDLETON, 2006).

Não há dúvida sobre a influência dos economistas liberais, particularmente os da chamada Escola Austríaca sobre o programa de governo de Thatcher, como a própria ex-Primeira Ministra reconhece em sua autobiografia (THATCHER, 1993).

Parece ser igualmente consensual que as reformas adotadas pelo Reino Unido na década de 1980 foram sintetizadas em um modelo econômico cujos parâmetros tiveram significativa influência não apenas na Europa Continental, mas também em países de outras regiões. Isso porque tais parâmetros não representavam apenas soluções para problemas britânicos, sendo também a expressão prática de uma ideologia extremamente crítica do aumento das atribuições do governo no pós-Segunda Guerra (EVANS, 2004).

O que talvez seja um dos aspectos centrais na conformação da ordem do pós-Guerra Fria é o elo que se estabeleceu quase automaticamente entre uma série de políticas inspiradas por aquele “capitalismo anglo-saxão” – cujos termos foram redefinidos nos anos 1980 –, a necessidade de se adaptar à crescente interdependência entre os países e a expansão do regime de economia de mercado para a quase totalidade dos países. Em outras palavras, como veremos mais adiante, um conjunto particular de medidas parece ter sido alçado à condição de estrutura institucional básica do regime de economia de mercado. E tal estrutura seria o passaporte para os benefícios de um mundo cada vez mais interdependente.

O conjunto de princípios que veio a constituir o que se convencionou chamar de neoliberalismo – na esfera econômica, não se confundindo com a corrente da teoria das relações internacionais de que tratamos no Capítulo 2 - bebe em grande variedade de fontes teóricas.

Vincula-se, em primeiro lugar, ao liberalismo clássico de Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, ao propugnar os benefícios do livre comércio.

Em segundo lugar, absorve tanto as críticas de Hayek e da Escola Austríaca, bem como de Friedman – de que tratamos parcialmente acima -, à crescente intervenção do Estado na economia desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quanto as formulações atinentes ao chamado “*supply-side economics*” que ganharam fama durante o Governo Reagan, como também vimos acima.

Finalmente, incorpora ainda as conclusões da ampla literatura que ficou conhecida pelo rótulo de “*public choice*” e “*rent-seeking theories*” que, de forma análoga, apontavam para as ineficiências provocadas por falhas de governo na gestão de assuntos econômicos (HARVEY, 2007).

De forma geral, todas essas fontes são articuladas pela crença na adaptação da capacidade do mercado de se auto-regular do plano nacional para o plano internacional. Em outras palavras, ao definir como seus pilares básicos o livre comércio e a redução

das funções do Estado – sem enfatizar a construção de mecanismos internacionais de governança -, o que parece estar embutido nas formulações neoliberais é que o livre mercado poderia ser transplantado, ou expandido, para a esfera internacional sem comprometer a estabilidade do sistema. Na verdade, tal estabilidade seria garantida justamente pelo livre funcionamento do mercado.

Tal passo não é, de forma alguma, trivial. A criação dos mercados nacionais foi um longo processo histórico, resultado de demorado processo de elaboração institucional (POLANYI, 2000). Ademais, o primeiro episódio de internacionalização dos mercados, à época do padrão-ouro, além de ter ocorrido em um ambiente de baixo nível de democratização nos países que participavam desse sistema internacional – o que tornava viável a alternativa deflacionária a fim de manter as paridades cambiais -, teve que acomodar, por diversas vezes, soluções *ad hoc* para problemas enfrentados por aqueles países (EICHENGREEN, 2008; FRIEDEN, 2006).

Apesar da ausência de mecanismos internacionais de governança mais robustos, e a despeito do grau de interdependência relativamente mais alto do final do Século XX – quando comparado à época do padrão-ouro – o neoliberalismo foi rapidamente incorporado no discurso político como a tradução de bons princípios econômicos em receitas políticas bastante específicas.

A expressão mais célebre do conjunto de políticas neoliberais foi sem dúvida a do chamado “Consenso de Washington”, sintetizada por WILLIAMSON (1989) – um estudioso dos problemas econômicos da América Latina – em dez princípios:

- Disciplina fiscal, de forma que eventuais déficits orçamentários possam ser financiados sem recurso à práticas inflacionárias;
- Focalização do gasto público, concentrando recursos em setores com maior potencial de retorno econômico e social, como saúde, educação e infra-estrutura;
- Reforma fiscal, com redução da carga e ampliação da base tributária;
- Liberalização financeira, com o principal objetivo de garantir que a taxa de juros seja determinada pelo mercado, eliminando assim taxas politicamente determinadas para tomadores preferenciais;
- Unificação da taxa de câmbio, em nível competitivo;
- Liberalização comercial, com eliminação de restrições quantitativas, e redução das tarifas para níveis em torno de 10%, ou no máximo 20% (haveria controvérsia, porém, sobre a velocidade ideal para tal rebaixamento tarifário,

bem como sobre a adequação de tal medida em meio a condições macroeconômicas adversas);

- Eliminação de barreiras ao investimento direto estrangeiro;
- Privatização de empresas públicas;
- Desregulamentação, eliminando sobretudo normas que impedem a entrada de novos participantes em determinados setores da economia, ou que prejudiquem a concorrência (como regra geral, a regulamentação deveria se concentrar em setores como segurança, proteção ambiental e regulação prudencial de instituições financeiras);
- Proteção da propriedade privada.

Ainda que o próprio WILLIAMSON (1994) conteste a vinculação do Consenso ao neoliberalismo, é forçoso reconhecer que as políticas acima convergem na defesa do livre comércio e na redução do papel do Estado.

O que é interessante notar na receita do “Consenso” é simplicidade de suas propostas. Elegantemente sintetizadas em dez princípios, suas fórmulas ignoram abertamente o jogo político doméstico e as características particulares a cada país. Poucos anos depois, quando muitos países passavam, não sem turbulências significativas, pelo processo de reformas de mercado, WILLIAMSON (1994) chamou a atenção para diversos temas que o Consenso havia ignorado:

- A conveniência de se manter controle de capitais;
- A necessidade de ter metas para a conta corrente do balanço de pagamentos;
- A velocidade ideal para a redução da inflação;
- A conveniência de medidas para estabilizar o ciclo econômico;
- A conveniência de medidas heterodoxas, como congelamento de preços e salários;
- A necessidade de se eliminar a indexação;
- A dimensão da carga tributária;
- A conveniência de políticas de redistribuição de renda;
- A conveniência de medidas de política industrial;
- O modelo de economia de mercado a ser adotado (anglo-saxão, a economia de mercado mais social dos países europeus, modelo baseado em grandes conglomerados como no Japão);

Em uma espécie de auto-crítica do “Consenso”, WILLIAMSON (1994) aponta para algumas premissas implícitas àqueles dez princípios.

Talvez a mais significativa delas seja a da existência de uma “tecnopolis”, ou seja, de um ambiente político dominado por uma tecnocracia firmemente comprometida com o interesse coletivo. O “Consenso”, em outras palavras, havia resolvido o que talvez fosse a face econômica do processo de reformas de mercado, mas havia largamente ignorado o processo político envolvido nas profundas mudanças que recomendava, bem como características culturais e do sistema econômico particulares à cada país que ingressava no processo de reformas de mercado.

Na origem, o “Consenso” buscava extrair diretrizes para o processo de reforma de mercado por que passavam boa parte dos países da América Latina após décadas de desenvolvimento largamente baseado em modelo de substituição de importações. As distorções causadas pelo que se entendia ser uma excessiva participação do governo nas decisões econômicas foram objeto da vasta literatura preocupada com as “falhas de governo”¹³⁰.

É interessante notar ainda que, a despeito da ampla condenação das políticas do Consenso por forças políticas de esquerda, sobretudo na América Latina, princípios como o da responsabilidade fiscal, da focalização dos gastos, dos benefícios da estabilidade macroeconômica, entre outros, se tornaram parte duradoura do consenso sobre a gestão econômica nos países da região (PANIZZA, 2009).

A extensão daqueles princípios – que originalmente diziam respeito apenas à realidade latino-americana – pelas organizações internacionais, e sobretudo pelo FMI e pelo Banco Mundial a uma vasta gama de casos muito diversos, no entanto, foi objeto de inúmeras críticas. Entre as mais célebres, a de STIGLITZ (2002) enfatiza a subordinação das OIs aos desígnios de seus maiores cotistas – particularmente dos EUA – ao passo que a crítica mais ampla de CHANG (2002) interpreta o processo como parte do embate entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, em que os primeiros buscariam impedir que os segundos adotassem políticas que teriam sido úteis ao seu processo de desenvolvimento.

O Consenso, enfim, é um símbolo da imbricação entre exercícios de atualização do credo liberal e a prática política em um momento histórico em que inúmeros países em desenvolvimento – que historicamente haviam optado por modelos semi-

¹³⁰ FRIEDEN et al (2000) fazem boa síntese do debate.

autárquicos, baseado na substituição de importações – e economias planificadas passavam por reformas de mercado, ou seja, promoviam mudanças institucionais internas a fim de criar as condições que lhes permitissem colher os frutos do aumento da interdependência, ou da globalização.

Importa reter da seção acima a definição da ordem econômica do pós-Guerra Fria como uma ordem liberal. Nos passos de BOBBIO (1990) e BOBBIO et al (1997), identificamos como os dois pilares centrais da ordem liberal o regime de economia de mercado – ou dispersão do poder pelos agentes econômicos – e o princípio de contenção do poder central. Buscamos identificar os principais elementos históricos e teóricos do liberalismo do final do Século XX – os Governos Reagan e Thatcher e as críticas ao Estado do Bem-Estar. Finalmente, buscamos explorar a conexão entre aqueles elementos e a síntese de uma espécie de internacionalismo econômico liberal, com o Consenso de Washington.

3.2.2. Nacionalismo econômico

Na subseção anterior, buscamos traçar o caminho que conformou o internacionalismo liberal do início do período pós-Guerra Fria. O objetivo desta subseção é (i) estabelecer brevemente como o sistema internacional baseado em premissas liberais acomodou o princípio do Estado-nação, e algum grau de nacionalismo econômico; (ii) tratar brevemente do “*control gap*” e dos desafios que a globalização mais recente impôs ao Estado-nação.

Historicamente, como vimos acima, o liberalismo foi uma doutrina que contestava o princípio do nacionalismo econômico embutido na velha ordem do “*Ancien Regime*”. A prescrição do livre comércio se insurgia inicialmente contra os fisiocratas e suas formulações mercantilistas (IRWIN, 1996).

No mercantilismo, busca-se uma convergência entre as ordens jurídica e econômica, tais como concebidas por WEBER (2004), como vimos mais acima. Em outras palavras, os Estados são os principais atores econômicos e os ganhos econômicos equivalem a ganhos de poder em um jogo de soma zero.

Para o liberalismo, importa separar as esferas política e econômica, ou destituir o Estado do papel de principal ator econômico. A base do liberalismo, como vimos, é a liberdade do indivíduo e não o poder do Estado. O que não escapou ao autor d’A Riqueza das Nações é que o mercado necessita de instituições para funcionar e que, no

mundo moderno, a única organização capaz de prover tais instituições era o Estado nacional. Não por acaso, o título do livro não se refere a qualquer tipo de riqueza, mas à riqueza “das nações”.

A acomodação do processo de internacionalização do mercado, por meio da promoção do livre comércio, com objetivos econômicos nacionalmente definidos, no entanto, nunca foi trivial.

Para MAYALL (1990), a conciliação do liberalismo com o nacionalismo dependia de dois fatores: (i) certo grau de homogeneização das estruturas institucionais nacionais; (ii) a hegemonia de algum ator no plano internacional, que possa prover e garantir instituições internacionais capazes de acomodar instintos nacionalistas com integração econômica (ou seja, autor se filia à tese da estabilidade hegemônica).

O autor não hesita em afirmar a prevalência do segundo fator, tanto na ordem econômica do padrão ouro, ou da *Pax Britannica*, como na ordem do SBW, da *Pax Americana*.

Não é surpreendente, assim, que em oposição à natureza hegemônica da ordem econômica internacional em ambos os momentos surgissem reações nacionalistas. Em outras palavras, ao estar sustentada fundamentalmente em uma relação de poder, a ordem liberal, em ambos os momentos, esteve sujeita a ser interpretada como nada mais do que a expressão do nacionalismo do hegemon, do qual a ideologia liberal não seria mais do que o instrumento de expansão.

Ao mundo dominado pelos britânicos, e à ideologia do livre comércio do Iluminismo Escocês, a reação com maior repercussão para a ordem internacional foi aquela articulada pelo nacionalismo alemão, e também pelo argumento da indústria nascente de Alexander Hamilton. Como atesta MAYALL (1990), tal reação em geral se baseava em duas premissas:

(i) o vínculo entre política econômica e a construção da nação – largamente explorado pelos românticos alemães, desde a tese do “Estado comercial fechado” de Fichte, na qual o controle dos recursos econômicos era condição para o êxito do projeto nacional;

(ii) vínculo entre política econômica, desenvolvimento nacional e defesa contra as crises do capitalismo – sobretudo pelo refinamento do argumento da indústria nascente de Hamilton por Friedrich List, que apregoou a conformação de uma união aduaneira (o “*Zollverein*”), a fim de proteger a indústria dos povos alemães da concorrência externa e assegurar sua integração simétrica na ordem internacional.

Na ordem do SBW, garantida por recursos e pelo poder dos EUA, a relação entre nacionalismo e liberalismo passa a ser bastante mais complexa.

Em primeiro lugar, cumpre observar que na própria Conferência de Bretton Woods, os EUA se recusam a aceitar a proposta de um sistema internacional altamente institucionalizado, inclusive com uma moeda universal, o “bancor” – que em sua visão beneficiava países deficitários como a Grã-Bretanha em detrimento de nações superavitárias como os EUA (EICHENGREEN, 2008). Ao invés disso, os EUA optaram por um sistema de paridades fixas, que buscava constranger a hipótese de desvalorizações competitivas contra aquele país (MAYALL, 2000).

Outra característica da atuação norte-americana na conformação da ordem do SBW é a sua política externa anti-colonialista, que buscava promover a eliminação do sistema de preferências comerciais que vinculava os países europeus a suas colônias africanas e asiáticas.

O sistema do GATT, por outro lado, fazia importantes concessões ao princípio nacional, como se pode observar em seus artigos XII (suspensão das concessões tarifárias em caso de crise do balanço de pagamentos), XVIII (proteção da indústria nascente), XIX (medidas de defesa contra danos causados a produtores domésticos), XXI (suspensão das concessões em caso de segurança nacional) e XXIV (exceção ao princípio da nação mais favorecida em caso de agrupamento regional).

Além disso, é importante mencionar que o sistema de paridades fixas comportou longo período de transição, já que as moedas européias só voltaram a ser conversíveis em 1958, e também o substancial empenho de recursos norte-americanos no Plano Marshall e nas operações do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), embrião do Banco Mundial.

Cumpre assinalar que, se a base política do SBW era a reversão do nacionalismo – amparado em políticas econômicas autárquicas - dos anos 1930, sua base intelectual era o keynesianismo¹³¹. O entreguerras havia sido marcado também pela Grande Depressão, e por significativos avanços na democratização dos países centrais do sistema. A combinação dos dois fatores - crise do sistema econômico liberal e aumento dos poderes dos cidadãos - confluía para novas percepções e exigências em relação ao papel do Estado na economia. Um dos princípios do keynesianismo é a promoção do

¹³¹ Daí a feliz expressão de RUGGIE (1983), “*embedded liberalism*”.

pleno emprego, se necessário pelo o largo emprego de recursos públicos a fim de sustentar a demanda agregada.

Se em 1913, o gasto público nos países centrais do sistema representava, em média, cerca de 10% do PIB, em 1937 tal valor havia sido elevado para cerca de 22,8% do PIB. Tal aumento não reflete apenas o maior gasto com defesa no intervalo entre as duas conflagrações mundiais, mas também substantivo aumento do papel do Estado na economia (TANZI et al, 2000).

O período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970 é, de fato, marcado por políticas macroeconômicas ativas, nacionalizações de empresas e substancial aumento do poder regulatório do Estado. É importante observar, no entanto, que haviam diferenças importantes na natureza da regulação, sobretudo quando se compara os EUA com a Europa Ocidental e o Japão.

Para os primeiros, a eficiência estática da alocação de recursos era central – no plano teórico, a política econômica norte-americana era seguramente tributária dos autores neoclássicos – ao passo que para os segundos valiam mais as eficiências dinâmicas que poderiam ser obtidas com a regulação – o que encontra certa guarida teórica na obra de autores com Schumpeter e Hayek, e mesmo Marx, para os quais o poder de mercado era consequência inevitável na economia capitalista.

Em outras palavras, os EUA buscavam assegurar a todo custo a livre concorrência, ao passo que aos europeus e japoneses importava mais o desenvolvimento a longo prazo, mesmo que para isso o preço fosse uma redução do nível de competição. A política de criar “campeões nacionais” fazia parte dessa estratégia (CHANG, 1997).

Novamente, tratava-se de área em que o regime internacional era flexível o suficiente para acomodar as diferentes estratégias. Não há, evidentemente, como não considerar tal flexibilidade no contexto estratégico da Guerra Fria, em que eventual insatisfação popular nesses países, seja decorrente de altas taxas de desemprego, seja em função de choques externos, seria politicamente perigosa. A necessidade de reconstruir os países da Europa e do Japão, ademais, contribuía para o pleno emprego e crescimento econômico verificado na chamada “era de ouro”, ou seja, nos anos 1950 e 1960.

O mundo em desenvolvimento, de forma geral, também se beneficiou desse período de crescimento da economia mundial com um regime internacional que acomodava facilmente o nacionalismo econômico.

Os anos seguintes à Segunda Guerra Mundial foram marcados por extensa literatura sobre o desenvolvimento econômico. A necessidade de reconstruir os países

européus e o Japão – e, para tanto, encontrar a melhor alocação para os recursos dos Planos Marshall e Colombo – ensejou extenso debate sobre o processo de desenvolvimento econômico.

Como observa FURTADO (2000), o desenvolvimento foi um conceito estranho à ciência econômica, durante a maior parte de sua história. É somente quando Keynes reformula o modelo do equilíbrio geral dos neoclássicos, agregando a necessidade de um enfoque macroeconômico, ou seja, de uma abordagem do conjunto geral – e em bases nacionais - do sistema econômico, é que se abre a possibilidade de uma teoria do desenvolvimento econômico. Além disso, esta última envolve necessariamente aspectos estranhos à ciência econômica estrita, o que pode, para muitos economistas, implicar elementos estrangeiros aos limites epistemológicos de sua ciência e, portanto, inacomodáveis em sua análise.

A necessidade prática de decidir a melhor e mais rápida forma de gerar crescimento em países devastados pela guerra, no entanto, levou muitos economistas a buscar um alargamento de suas fronteiras conceituais.

De teses sobre a necessidade de privilegiar “*leading sectors*” na alocação dos recursos (ROSTOW, 1965), à estratégia de mobilizar um grande volume de recursos (o chamado “*big push*”) na fase inicial do desenvolvimento econômico (ROSENSTEIN-RODAN, 1961), passando pela conveniência de reforçar a capacidade gerencial do Estado na gestão de um processo de desenvolvimento necessariamente desequilibrado (HIRSCHMAN, 1961), o conceito de desenvolvimento econômico passou a ocupar um campo crescente de economistas. Um elemento comum entre todos eles é a concepção do desenvolvimento que envolve não apenas as decisões difusas do mercado, mas uma estratégia deliberada e definida pelo Estado.

No então chamado Terceiro Mundo, o contexto teórico favorável ao estudo do processo de desenvolvimento ensejou concepções sobre o papel do governo na diversificação produtiva e, mais particularmente, na promoção da indústria. As chamadas teorias cepalinas, da Comissão Econômica para a América Latina da ONU, e especificamente o texto seminal de Raul Prebisch, nesse sentido, merecem destaque. Para PREBISCH (2000), um comércio internacional exclusivamente baseado nas vantagens comparativas ricardianas não levaria ao desenvolvimento dos países da chamada periferia do capitalismo, já que os termos de troca tendiam a ser desfavoráveis a esses últimos.

As teorias cepalinas tiveram boa acolhida nos países latino-americanos, que adotaram, em graus variados, estratégias de industrialização por substituição de importações (TAVARES, 1977; FRANCO, 1999).

Estratégia distinta foi adotada por países asiáticos, sobretudo os chamados NICs, que buscaram ancorar o seu modelo de desenvolvimento nas exportações. Em geral, o processo de desenvolvimento desses países foi marcado por progressiva diversificação produtiva e aumento do valor agregado dos produtos exportados (RICHTER, 2000). Do ponto de vista do papel do Estado, no entanto, estudos apontam significativa correlação entre o grau de abertura e intervenção estatal na economia (EVANS, 1997). O papel de bancos públicos na provisão de financiamento, bem como a existência de pactos implícitos entre a burocracia e grandes conglomerados empresariais, são aspectos do que ganhou o rótulo ligeiramente fluido de "modelo asiático de desenvolvimento" (RICHTER, 2000).

Como dito mais acima, porém, o mundo em desenvolvimento estava sintonizado com uma tendência geral de crescente papel do Estado. Entre 1937 e 1960, o gasto público internacional evoluiu, de forma geral de 22% para 28% do PIB. Esse leve crescimento foi motivado sobretudo pelo aumento dos gastos com defesa, em um período iniciado justamente pela Segunda Guerra Mundial (TANZI et al, 2000)

O período seguinte, entretanto, é marcado por mudança sem precedente na relação entre o Estado e a sociedade. Estima-se que o gasto público tenha evoluído, entre 1960 e 1980, de cerca de 28% para aproximadamente 43% do PIB, em uma época sem grandes conflitos militares e sem depressões econômicas – muito pelo contrário, o período foi marcado por crescimento econômico na quase totalidade dos países. Em alguns poucos países – como Bélgica, Países Baixos e Suécia – o gasto público ultrapassou a marca dos 50% do PIB (TANZI et al, 2000). O papel do gasto social nesse processo nos permite inferir uma nova relação entre Estado e a sociedade, ou novas expectativas desta última em relação ao primeiro. As duas décadas compreendidas entre 1960 e 1980, são assim, a época de ouro da intervenção estatal nas relações econômicas.

Do ponto de vista da regulação, CHANG (1997) identifica duas eras no pós-Segunda Guerra:

- Era da regulação (1945–70), marcada por maior intervenção do Estado na economia, por políticas macroeconômicas ativas, busca do pleno emprego com

emprego de instrumentos keynesianos, desenvolvimentismo em países do chamado Terceiro Mundo;

- Era da desregulamentação (iniciada em 1970 nos países desenvolvidos), iniciada com os choques do petróleo da década de 1970, marcada por maior poder dos sindicatos em alguns países centrais (em cenário de quase pleno emprego), intensificação do conflito distributivo, inflação, intensificação da competição internacional, sobretudo com a emergência do Japão e dos NICs, crise da social democracia; no mundo em desenvolvimento, as limitações do modelo de industrialização por substituição de importações começam a ficar mais visíveis (FRANCO, 1999), embora a maior parte dos países, com a significativa exceção do Chile, tenha adiado a reforma do modelo para a década seguinte, quando a explosão da dívida tornou a tarefa inadiável.

No cenário de crescente estresse internacional, iniciado com a elevação do preço do petróleo ao longo da década de 1970, uma série de teorias começa a desafiar a visão sobre o papel benigno da intervenção estatal na economia. Uma vasta produção acadêmica, que posteriormente veio a ser rotulada de teorias da "*public choice*", passa a questionar uma série de premissas sobre as quais se baseavam modelos de desenvolvimento em que a intervenção do Estado possuía proeminência. De forma bastante geral, uma série de estudos passa a demonstrar que:

- políticos nem sempre são motivados pelo interesse geral ou pelo bem-estar de todos e agem frequentemente em função de interesses específicos e organizados que buscam assegurar privilégios ("*rent-seeking*");
- setor público não é monolítico; há, com frequência, conflitos inter-burocráticos e falhas de coordenação dentro dos países o que torna o gasto público nem sempre consistente no espaço e no tempo;
- decisões políticas nem sempre são reversíveis e ação de grupos de interesse busca assegurar a perpetuação de privilégios, com efeitos potencialmente distorsivos do ponto de vista da eficiência gasto público para o interesse geral;
- políticos nem sempre tem controle sobre instrumentos da política, sendo necessário considerar potenciais efeitos de práticas de corrupção e da ação de

grupos de interesse organizados, que distorcem a implementação de políticas públicas;

- políticos nem sempre entendem como economia funciona (CHANG, 1997; EVANS, 1997; TANZI et al, 2000).

Se após a Grande Depressão da década de 1930 a intervenção estatal havia sido legitimada pela necessidade de correção das "falhas de mercado", uma série de estudos agora apontava para as "falhas de governo" (MUELLER, 1979; CULLIS e JONES, 1987).

Outros autores enfatizavam o fato de que, em um cenário em que o Estado participa de parte substantiva das relações econômicas, forma-se a tendência de associação entre a burocracia e certos segmentos sociais que buscam assegurar determinados privilégios. No contexto do "*rent seeking*", vale a pena investir na atividade de lobby, tornando a ação pública menos uma medida imparcial para o interesse geral e mais a defesa do interesse de determinados grupos (TULLOCK, 1967; KRUEGER, 1974; BUCHANAN ET AL, 1980).

Alguns estudos focalizam de forma específica o processo de "captura regulatória", ou seja, a influência exercida por alguns regulados orienta a regulação mais segundo alguns interesses particulares do que de acordo com um interesse geral (STIEGLER, 1971, POSNER, 1974, PELTZMAN,).

Uma face mais estritamente econômica dessa vasta corrente literária sublinha ainda as ineficiências causadas pela centralização da atividade econômica, que necessariamente implica critérios políticos na alocação dos recursos e enormes distorções quando cotejados os preços domésticos e preços internacionais (BALASSA et al, 1982; LAL, 2002, TOYE, 1993). A prescrição óbvia que se pode depreender desses estudos é a necessidade de ampliação do papel do mercado na determinação dos preços, ou seja, a defesa de reformas de mercado.

É interessante observar que esse questionamento do papel do Estado na economia, cujo corolário incontornável é a ampliação das forças de mercado, surge em momento de grande estresse da ordem liberal internacional do pós-Segunda Guerra. Na primeira metade dos anos 1970, ocorre o fim da conversibilidade do dólar, arruinando pouco tempo depois o regime de paridades fixas, e o preço da principal commodity energética do mundo passa a ser determinada por um cartel de países.

Alem disso, se as duas primeiras décadas do pós-guerra foram marcadas por tranqüila preponderância de exportadores norte-americanos no comércio internacional, como vimos no Capítulo 1, na década de 1970 há significativa intensificação da concorrência internacional, sobretudo de exportadores alemães, japoneses e, pouco mais tarde, dos chamados NICs. Nesse cenário, não surpreende o surgimento de pressões protecionistas – a “*Section 301*” do “*Trade Act of 1974*”, que autorizava o presidente dos EUA a retaliar práticas desleais de comércio, sem, porém, oferecer definição exatamente precisa dessas últimas, é apenas o exemplo mais notório.

Na esteira da ação dos países da OPEP, o período é ainda marcado por grande ativismo dos PEDs. Se a polarização Norte-Sul havia sido oficialmente estabelecida pelo Movimento dos Países Não-Alinhados, ainda em meados da década de 1950, os choques do petróleo a leva ao auge. Nos anos 1970 e 1980, são criadas outras organizações internacionais de commodities, como o café, açúcar e o cacau, com o objetivo – raramente alcançado - de promover o comércio administrado de produtos de interesse dos PEDs.

O auge da postura reivindicativa dos países do chamado Sul ocorre em meados na década de 1970, quando propõem uma série de medidas destinadas a reformar o SBW e rotuladas de “*New International Economic Order*” (NIEO), em declaração adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1974.

Em termos bastante gerais, a NIEO reunia princípios mercantilistas (concepção do comércio internacional como um jogo de soma zero em que algumas nações ganham e outras perdem), nacionalistas, e mesmo liberais (ao demandar a liberalização do comércio de produtos agrícolas e a remoção de barreiras não-tarifárias que prejudicavam certas exportações de seu interesse).

Além disso, buscava aumentar o controle sobre ETNs e garantir melhores termos de troca entre PDS e PEDs (era esse o principal objetivo da criação de algumas organizações internacionais de commodities criadas nesse contexto (MAYALL, 1990).

Para MAYALL(1990), o nacionalismo nos países do Terceiro Mundo se filiava a três tipos principais: (i) o de matriz populista – que, em geral, apelava para uma agitação de base étnica, cultural, religiosa ou histórica, contra praticas ou o que denominava atitudes coloniais; (ii) o radical, no qual enquadra parte dos autores da teoria da dependência, que propunham o rompimento não apenas com o eurocentrismo liberal, mas também contra a idéia de um internacionalismo proletário – em outras palavras, buscavam distinguir entre as diferentes formas assumidas pela exploração

capitalista em diferentes lugares; e (iii) reformistas, ou o grupo de autores que defendiam ganhos incrementais para os países do Terceiro Mundo no cenário internacional, como a criação da UNCTAD, em 1964, e tratamento especial e diferenciado para PEDs nos acordos comerciais internacionais.

Dos três tipos, o último, o dos reformistas, era o único que permitia a formação de uma coalizão de PEDs, já que os dois primeiros tipos eram baseados em características bastante particulares de determinados países e, portanto, sem possibilidade de forjar um denominador comum entre grupo maior de países. Nessas bases, não surpreende que, com a eclosão da crise da dívida nos anos 1980, a aparente coalizão que havia proposto a NIEO tenha se dissolvido quase sem deixar vestígios, exceto por algum grau de politização do problema do endividamento em fóruns multilaterais¹³².

Durante a década de 1980, com a crise da dívida externa, a diplomacia corporativista dos PEDs é substancialmente enfraquecida. Aparentemente, a bem da verdade, a ação concertada do Sul parece só ter sido possível em período de crescimento da economia mundial e quando lhes era possível colher benefícios em bases não recíprocas (MAYALL, 1990). Fortemente endividados, os PEDs sofreram substantiva perda de seu poder de barganha. Com o FMI transformado em principal instância negociadora entre credores e devedores, a polarização Norte-Sul da ordem internacional parecia ter-se resolvido com a reiteração das assimetrias.

Ademais, no âmbito doméstico, a explosão da dívida acelerou o processo de reforma do antigo modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações perseguido por alguns PEDs, sobretudo os latino-americanos. Na década de 1980, muitos países começam a realizar processos de reforma de mercado, com algum grau de abertura econômica e forçosa revisão do papel do Estado na economia.

É nesse cenário, e em meio à experiência liberal de Thatcher e Reagan de que já falamos mais acima, que sobrevém o fim da Guerra Fria. Em resumo do que tratamos acima, temos um contexto em que:

- a ordem instituída pelo SBW havia sido rompida no início dos anos 1970, com o fim das paridades fixas; ademais a característica liberal desse ordem

¹³² A negociação coletiva da dívida externa, tal como idealizada no chamado Grupo de Cartagena, por iniciativa da Argentina, jamais se transformou em uma realidade, enfraquecida, sobretudo, pela defecção de Brasil e México, que preferiam negociar bilateralmente (BRESSER PEREIRA, 1989).

estava sob estresse em razão da intensificação da concorrência internacional e de pressões protecionistas daí decorrentes;

- o keynesianismo, que havia, de certa forma, legitimado maior intervenção do estado na economia, encontrava-se sob forte revisão de uma literatura que enfatizava as falhas de governo e o papel de grupos de interesse na formulação a implementação de políticas públicas;
- a diplomacia altamente reivindicativa dos PEDs nos anos 1970 havia sido neutralizada pela crise da dívida sem que as demandas dos países do Sul tenham sido atendidas;
- nos anos 1980, boa parte dos PEDs iniciam processos de reforma de mercado em um processo deflagrado pelo esgotamento do modelo mais autárquico do período anterior e pelo desejo de participar de fluxos crescentes de comércio e de investimento; o papel das IFIs nesse processo – com margem de manobra alargada em função de sua atuação nas negociações entre credores e devedores - foi variável caso a caso, mas, em geral, de apoio a reformas liberalizantes.

A conjunção dos fatores acima nos permite vislumbrar as características da ordem internacional no mundo ocidental no momento do fim da Guerra Fria. Por um lado, trata-se de uma ordem baseada mais na hegemonia dos EUA e de um grupo de países centrais do que em mecanismos institucionais capazes de acomodar também os interesses dos PEDs. Por outro, a crise da dívida nos anos 1980 havia aprofundado a assimetria entre o Norte e o Sul.

É nesse cenário, ainda, que a emergência da dimensão transnacional, com todos os desafios que impunha, e ainda impõe, aos Estados nacionais, tendeu a ser interpretada como mais um sinal do dinamismo da economia de mercado, em oposição as ineficiências do planejamento e das atividades de governo, como aponta EVANS (1997).

Não é surpreendente, portanto, que a globalização tenha sido também interpretada de forma normativa, como um discurso sobre o papel e as funções do Estado, como no caso do chamado Consenso de Washington de que tratamos mais acima.

Visões mais extremadas do fenômeno previam o fim do Estado-nação que, na famosa expressão de OHMAE (1995) havia se tornado uma mera "ilusão cartográfica" incompatível com a nova realidade econômica e tecnológica.

A emergência da dimensão transnacional, nessa perspectiva, desempenha o papel de resgatar a humanidade de fronteiras que representavam um mero acidente histórico e que, nesse novo contexto, estavam fadadas a desaparecer. Desprovido de realidade como um "agregado significativo"¹³³, o Estado-nação tenderia a ser substituído por Estados regionais, cuja coesão derivaria de sua integração econômica – como Hong Kong e a região espanhola da Catalunha¹³⁴ (OHMAE, 1995).

Em uma avaliação mais moderada, WOLF (2001) assinala que a globalização é um processo não assegurado, já que produto de escolhas políticas. Em outras palavras, a integração econômica seria o resultado mais de decisões de governos do que de um incontornável destino ditado pela modernização tecnológica.

Os anos 1990 teriam sido exemplo de período em que a maior parte dos governos estaria comprometida com a integração econômica¹³⁵, mas nada garantiria a perpetuação desse processo, já que a globalização imporiam constrangimentos significativos à ação política do estado nacional.

A habilidade de gerir o sistema tributário e de adotar políticas fiscais e monetárias mais expansivas seria substancialmente limitada pelas pressões do mercado, em um mundo com grande liberdade de circulação de capitais. Além disso, os efeitos potencialmente desestabilizadores da volatilidade cambial provocada pela livre movimentação de capitais tenderiam a gerar ânimo político contrário à globalização.

Em suma, ainda que com faculdades mais limitadas – fato que o autor reputa positivo, em função de certo efeito seletivo do mercado, distinguindo entre boas e más

¹³³ Para o autor, era mais fácil definir um "interesse nacional" quando a economia era baseada na exploração de recursos naturais – um tipo de economia com óbvia base geográfica. No mundo da alta tecnologia, integração das cadeias produtivas e empresas transnacionais, não haveria como extrair um interesse nacional em bases puramente econômicas. A persistência de divisões em bases históricas, políticas, religiosas e/ou culturais, no entanto, é menos problematizada pelo autor. (OHMAE, 1995).

¹³⁴ É interessante observar, no exemplo da Catalunha utilizado pelo autor, como o nacionalismo mais ostensivo, baseado na língua, na cultura e na história, parece adquirir um papel secundário diante da realidade econômica como fator de coesão. Porque mesmo o argumento de que não há tal hierarquização, ou o fato de se defender que a nova realidade econômica torna mais viável e plausível a autonomia regional, não elimina a realidade óbvia de que são justamente os elementos nacionais mais característicos que conformariam as novas fronteiras.

¹³⁵ O autor, no entanto, não chega a discorrer sobre a combinação de coerção, cálculo e crença genuína por trás das reformas de mercado.

políticas¹³⁶ -, o Estado permaneceria o ator mais importante no sistema internacional, já que ainda constituiria ainda a melhor representação de identidades coletivas. Nesse cenário, caso a instabilidade provocada pela integração econômica não fosse mitigada por mecanismos internacionais de governança, não seria impossível conceber a reversão das políticas que permitiram a globalização (WOLF, 2001).

Perspectiva semelhante é a de ABBOTT et al (2005), que enxergam não a redução, mas a transformação do papel do Estado com a globalização.

Embora concedam que o Estado não é um ente unitário, os autores sustentam que é possível extrair do embate entre os interesses de múltiplos atores domésticos algo próximo a um “interesse nacional”. Confrontados com as pressões do mundo globalizado, com todos os constrangimentos que isso traz em termos de habilidade de formular e implementar políticas domesticamente, tal interesse tenderia a ser traduzido em uma estratégia diante da integração econômica.

Em outros termos, a natureza da competição entre os Estados no ambiente internacional teria sofrido uma profunda transformação com a globalização, de forma que a emergência da dimensão transnacional teria passado a ser um dos principais elementos na concepção dos interesses dos Estados (STRANGE, 1996).

A fim de capturar a nova dimensão de um Estado “competitivo”, ABBOTT et al (2005) constroem, com base em dados empíricos, uma tipologia de sete respostas ou estratégias¹³⁷ frente à globalização:

- i) contrução de blocos regionais;
- ii) adoção de políticas desenvolvimentistas;
- iii) integração seletiva à globalização, com a manutenção de modelo econômico da social democracia;
- iv) busca de hegemonia (global ou regional);

¹³⁶ A falha desse mecanismo seletivo, quando, por exemplo, ocorrem os fenômenos do “contágio” – países com boas políticas são penalizados por crises em países com más políticas – ou do “efeito manada” – quando a reação do mercado parece não se basear na racionalidade econômica – não são, porém, exploradas pelo autor.

¹³⁷ Estratégia, nesse caso, é definida como um conjunto de políticas cujo objetivo é elevar a competitividade geral da economia no ambiente internacional. Os autores argumentam que a tipologia das “estratégias”, ao se basear em elementos mais palpáveis, como políticas públicas, seria mais apta a refletir a realidade econômica dos Estados do que conceitos mais abstratos como “modelos econômicos” (anglo-saxão X social-democrata, por exemplo) ou o chamado “embate centro X periferia”. Ao se basear, porém, em características horizontais da ação dos Estados, as “estratégias” permitiriam grau de generalização vedado a estudos de caso muito específicos sobre, por exemplo, o desenvolvimentismo latino-americano ou o crescimento baseado nas exportações dos países asiáticos (ABBOTT et al, 2005).

- v) exploração de vantagens comparativas, como mão-de-obra barata;
- vi) tentativa de atração de capitais estrangeiros;
- vii) redução da carga tributária a fim de atrair investimentos (paraísos fiscais).

Trata-se, portanto, de uma mudança qualitativa nas funções do Estado, resultado do processo de adaptação ao ambiente globalizado e às novas realidades espaciais do capitalismo contemporâneo. As novas formas institucionais, porém, longe de mostrar o declínio do Estado, seriam prova de grande resistência e capacidade de adaptação dessa forma particular de organização política.

Em um mundo em que a infra-estrutura institucional ainda é, em grande medida, provida por entes estatais, o desafio seria operar a transição de concepções mais rígidas de soberania para maior nível de coordenação global e aperfeiçoamento da governança econômica, já que muitos temas requerem uma resposta que necessariamente implica ação conjunta de diversos Estados (ABBOTT et al, 2005).

Para outros autores, essa mudança qualitativa das funções do Estado já embute per se uma transformação – em curso - do conceito de soberania. A multiplicação de temas que exige coordenação entre Estados, e a natureza francamente técnica de boa parte desses temas, teria levado à formação de redes internacionais de servidores públicos. Tais redes não constituem organizações internacionais formais, já que não estão baseadas em um tratado entre entes soberanos, mas representariam uma das atuais formas de governança mundial, sintonizada com a necessidade de prover bens públicos com rapidez e flexibilidade.

Redes seriam, antes, padrões de interação regular e organizada (embora com a ressalva de que há redes com distintos graus de organização) em torno de certos objetivos, entre unidades ou agências de governo de diferentes países. No que parece ser o mantra desse tipo de abordagem, o Estado não estaria em declínio, mas antes em “desagregação”. O grande erro, de acordo com essa perspectiva, seria continuar a tratar o Estado como um ente unitário e indivisível (SLAUGHTER, 2004).

Nesse sistema fluido e informal, em que reguladores teriam se transformado nos novos diplomatas (a maior especialização dos primeiros, nessa concepção, pareceria mais adequada à solução de problemas globais de nítido caráter técnico), as redes de oficiais governamentais de diferentes países contribuiriam para a ordem internacional de três formas: (i) criando convergência ou tornando transparentes as divergências entre os

países; (ii) aumentando o grau de respeito a regras internacionais; e (iii) aumentando o escopo, a natureza e a qualidade da cooperação internacional (SLAUGHTER, 2004).

A empatia entre oficiais de governo da mesma área (profissionais da autoridade de concorrência, por exemplo) ajudaria a formar consensos sobre “boas práticas” e advogados domésticos dessas práticas, consolidando tendência – a depender obviamente da força política interna desses últimos – a cerca harmonização regulatória entre os países.

O grande desafio seria o déficit democrático desse processo internacional, já que ele ocorreria ao arpejo tanto dos canais institucionais domésticos dos Estados envolvidos, quanto das organizações internacionais nas quais aqueles Estados estão formalmente representados. A fim de enfrentá-lo, SLAUGHTER (2004) defende certa organização funcional e institucionalização das redes (igualdade entre os membros, pluralismo, sistema de pesos e contrapesos, aplicação do princípio da subsidiariedade, criação de redes entre legisladores).

O que parece, no entanto, questionável é a possibilidade de que tal institucionalização ocorra sem prejudicar a agilidade e flexibilidade que justamente tornaram as redes um fenômeno diverso das organizações formais. É importante observar que a tese sobre as redes ocorre em um contexto em que o conceito de governo – a organização formal da autoridade política – cede espaço para o de governança, formas menos institucionalizadas de criar regras de convivência.

O fenômeno das redes, na verdade, seria uma das maneiras de lidar com o chamado dilema ou trilema da globalização: a necessidade de lidar com problemas globais sem um governo mundial e a necessidade de equilibrar conhecimento técnico (já que a resolução daqueles problemas requer conhecimento especializado) e representatividade democrática (embora, com dito mais acima, redes entre “tecnocratas” imponham desafios do ponto de vista da democracia).

É interessante observar ainda como a tese da “desagregação” do Estado reflete a experiência diplomática dos EUA, que possui um sistema descentralizado de formulação e implementação de política externa, já que não há subordinação funcional de diversas agências de governo à Secretaria de Estado, o que lhes confere certa autonomia em sua atuação internacional.

Ante todo o exposto acima, embora possa parecer tentador enxergar nas redes uma forma engenhosa e fluida de conciliar os três planos do mundo globalizado de que tratamos no Capítulo 2 – interhumano, transnacional e interestatal – sem

necessariamente disputar a ainda prevalente centralidade do Estado no ambiente internacional, nos parece, por outro lado, exagerada a afirmação de que as redes per se seriam suficientes para instituir um estado de direito global.

O passo lógico que talvez permitisse essa nova realidade seria justamente a evolução do conceito de soberania de que trata SLAUGHTER (2004): de soberania como autonomia para um mundo em que a independência depende da profundidade e amplitude dos vínculos com outros Estados. Em outras palavras, soberania como participação¹³⁸. Em um mundo em que a participação dos Estados em foros internacionais ainda nos parece significativamente informada pelo desejo de preservar a maior possível margem de autonomia, tal evolução, entanto, não estaria completada.

Dessa forma, parece-nos mais crível a tese de que o mundo atual estaria mais próximo da tentativa de reeditar uma nova forma de “*embedded liberalism*”, ou seja, de buscar um compromisso entre integração econômica e soberania. No mundo globalizado, entretanto, soberania não estaria simplesmente ligada à capacidade de “participar”, mas de (i) ter algum controle sobre as redes de produção de bens, cuja organização mundial sofreu enorme transformação nas últimas décadas (REICH, 1992); e (ii) mitigar os efeitos potencialmente desestabilizadores da globalização, sobretudo a velocidade e intensidade com que políticas “ruins” são punidas pelos agentes econômicos (EVANS, 1997)

O fim da Guerra Fria, e o suposto triunfo da economia de mercado, conjugado à toda literatura sobre o “*rent-seeking*” e as falhas de governo, no entanto, ao ensejar o discurso do eclipse do Estado como algo positivo, teriam, na verdade, constituído um obstáculo para aquele compromisso.

Ao pregar justamente a eliminação dos instrumentos que permitem que o Estado mitigue o potencial de instabilidade econômico-social que decorrem de maior fluidez entre o doméstico e o internacional, o discurso do eclipse do Estado teria, na verdade, justamente alimentado os sentimentos contrários à globalização.

Como demonstra RODRIK (1996), parece haver correlação positiva entre o aumento do gasto público, entre certo crescimento do Estado, e abertura comercial, o que parece sugerir que o aumento da capacidade de lidar com os aspectos potencialmente desestabilizadores da globalização, bem como a capacidade de melhorar

¹³⁸ O que, em tese, enfatiza o conceito de soberania como algo relacional e não insular (SLAUGHTER, 2004). Além disso, traz à baila uma dimensão nova introduzida pela globalização, que é a freqüente atuação do Estado em dois níveis, de forma que o envolvimento em negociações internacionais afeta o jogo político doméstico, como notoriamente formulado por PUTNAM (1988).

as condições de inserção na economia globalizada exigem um grau de coordenação mais facilmente obtido no nível estatal.

Além disso, ainda que seja compreensível que, no contexto de liberação dos países comunistas, uma parte daquele discurso sobre a globalização tenha interpretado Estado como algo em oposição à sociedade civil – com a prescrição lógica sobre a necessidade de reforçar a segunda em detrimento do primeiro – parece-nos mais correta a tese de que entre Estado e sociedade civil a relação é de reforço mútuo, ou seja, uma sociedade civil mais forte tenderá a constituir instituições mais sólidas, como no clássico estudo de PUTNAM et al (1994).

Outro aspecto interessante sobre o discurso do eclipse do Estado é certa estigmatização dos instrumentos keynesianos – agora vistos como uma forma degenerada de indevida interferência do Estado no meio econômico – e resgate da economia neoclássica e variantes, como a Escola Austríaca de que tratamos mais acima. Além disso, como observa EVANS (1997), os preceitos neoclássicos são mais facilmente traduzidos em políticas do que, por exemplo, formulações mais heterodoxas, como aquelas da chamada “nova teoria sobre o crescimento econômico”.

Os anos 1990, portanto, como primeiro período após o fim da Guerra Fria, teriam sido rapidamente interpretados em um discurso muito particular sobre a globalização, em que o eclipse do Estado parecia evidente e os EUA, cuja hegemonia parecia inabalável nesse primeiro momento, parecia relutante em prover os bens públicos globais que poderiam compensar aquele enfraquecimento do Estado (MAYALL, 1990; EVANS, 1997).

As recorrentes crises ao longo daquela década, no entanto, teriam posto em cheque a premissa de que a internacionalização do mercado e o fortalecimento da sociedade civil per se seriam capazes de assegurar os benefícios da integração.

Não surpreenderia, assim, a reedição do discurso do “*embedded liberalism*”, ou seja, a reafirmação do conceito de soberania, ainda que em nova versão. Para EVANS (1997), parece previsível um movimento do pêndulo em direção à reafirmação do Estado, ainda que sob novas formas de soberania, como organização política capaz de gerir o processo de globalização, após o discurso liberal dos anos 1990. O autor chega a apostar que uma fonte possível de revisionismo seriam as economias emergentes da

Ásia, cujo poder econômico crescente estaria em contraste com o papel reduzido que teriam nas organizações internacionais¹³⁹.

Na próxima seção, trataremos brevemente do conceito de governança, com ênfase no campo econômico.

3.3. O Conceito de Governança

O conceito de governança global é objeto de controvérsia na teoria das relações internacionais. De modo geral, refere-se o exercício de funções de governo sem que haja uma autoridade política central constituída. Ou, em outras palavras, significa a provisão internacional de bens públicos¹⁴⁰ sem que haja um governo mundial.

ROSENAU e CZEMPIEL (1992) foram dos primeiros a buscar sistematizar a disjunção entre governo, como autoridade política centralmente constituída, e governança, ou seja, funções de governo ou provisão de bens públicos.

Para os autores, governança global é a adição de intencionalidade à ordem mundial. Em outras palavras, abrange todas aquelas atividades, comportamentos, sistemas de regras formais ou informais guiados pelo propósito de promover um conjunto específico de valores na ausência de uma autoridade política centralmente constituída e capaz de impor a ordem de cima para baixo.

Nessa concepção, portanto, a ordem seria composta tanto de ações auto-interessadas, dispersas e fragmentadas, quanto de ações conscientemente guiadas pelo objetivo de garantir que tal dispersão seja coletivamente equilibrada segundo determinados valores¹⁴¹. A governança diria respeito a esse segundo grupo de ações. No ambiente internacional, essencialmente marcado pela anarquia, a governança abarcaria toda a atividade, em todos os níveis – interestatal, transnacional e inter-humano –, voltada para a consecução da ordem global.

Cumprir observar que "ordem", como vimos no Capítulo anterior, implica quase imediatamente uma visão normativa, ou seja, a promoção de determinados valores. E,

¹³⁹ A Crise da Ásia, em 1997, em que as organizações internacionais teriam tido atuação controvertida, parece ser central a essa tese. É interessante observar, por outro lado, que, tendo optado por modelo de desenvolvimento francamente baseado nas exportações, parece mais provável que as economias asiáticas busquem assegurar um novo "*embedded liberalism*" e não exatamente uma revisão da ordem liberal.

¹⁴⁰ Adotamos aqui o conceito clássico de bens públicos como bens cujo gozo (i) está aberto a todos os indivíduos, de forma não exclusiva, e (ii) não lhe esgota, ou seja, não há rivalidade em relação a seu uso (OLSON, 1974)

¹⁴¹ Seria, nesse sentido, espécie de fusão entre a ordem econômica e a ordem jurídica de Max Weber, como vimos no Capítulo 2.

como observam os autores, embora seja possível tentar depurar o conceito de governança de aspectos normativos, é difícil argumentar que a vida em sociedade pode prescindir de um mínimo de estabilidade e coerência, de modo que ordem e governança só fariam sentido em relação a um conjunto de valores, por mínimo que seja (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992)

Na acepção que interessa ao presente trabalho, não há como dissociar o conceito de governança do de globalização, sobretudo em seu aspecto de aumento exponencial da sensibilidade e vulnerabilidade dos países a decisões tomadas fora de suas fronteiras. É evidente que esse fato é mais visível – mas não exclusivamente - na esfera econômica, que motivou, como vimos mais acima, toda a literatura sobre a interdependência e suas implicações para a soberania dos Estados, a política de poder e os incentivos para cooperação internacional.

Como também vimos mais acima, na transição para o mundo pós-Guerra Fria a dimensão econômica não foi objeto de uma atualização das instituições estabelecidas no pós-Segunda Guerra. O chamado SBW, que nos anos 1990 já havia perdido parte substancial das funções que lhe haviam sido atribuídas em 1945 – sendo a mais óbvia a gestão do sistema de paridades fixas – permaneceu como o cerne da institucionalidade econômica internacional. É particularmente nesse contexto que o conceito de governança ganha destaque.

Não surpreende que face ao aumento da interdependência, à extensão de formas de economia de mercado a virtualmente todo o globo, e à ausência de ajustes significativos das principais instituições internacionais, o foco passe a ser nos mecanismos criados formal ou informalmente para gerir, de um lado, uma economia crescentemente internacionalizada e, de outro, os constrangimentos que tal processo impõe à ação do Estado.

Em outras palavras, na ausência de um pacto apto a conciliar os valores francamente livre-cambistas da nova ordem e objetivos econômicos nacionalmente estabelecidos – reeditando, assim, o "*embedded liberalism*" - a ordem econômica internacional passa a depender de um conjunto frouxo de ações, regras, regimes, instituições etc para a provisão internacional de certas funções de governo. A coerência ou não desse conjunto é sopesada justamente contra o conceito de governança, ou governo destituído de autoridade central.

É desde o início evidente que a inserção do conceito de governança na teoria das relações internacionais não é trivial nem consensual.

Para GILPIN (2002a), a idéia de uma teoria realista de governança global seria uma contradição em termos. O autor observa que, mesmo na esfera econômica, as principais funções – como emissão de moeda e tributação – permanecem sob controle do Estado-nação e, mesmo em uma experiência de integração regional ambiciosa como a UE, o progresso seria demasiado lento e pouco promissor¹⁴².

Sob tal ótica, o principal problema do conceito de governança é a sua incapacidade de resolver o problema central da perspectiva realista, o problema do poder. Nesse ponto, três críticas poderiam ser feitas à idéia de governança.

A primeira, e mais óbvia, pois já presente no ataque realista ao idealismo do entre-guerras, diz respeito à capacidade de que qualquer acordo, regra ou atividade tenham validade independentemente das realidades de poder. Ou seja, ainda que possam servir à disciplina de determinado tema por algum tema, regras e acordos internacionais estariam condenados a uma existência precária na ausência de uma autoridade que lhes possa impor a todos os países, inclusive os mais poderosos.

A segunda diz respeito aos valores que orientariam os mecanismos de governança. Em outras palavras, importa saber para quem são estabelecidos os mecanismos de governança. E, em um olhar realista, é óbvio que tais mecanismos serão sempre um reflexo das realidades de poder, ou seja, promoverão, em grande medida, os interesses dos atores mais poderosos no sistema.

Na terceira crítica que formula, finalmente, GILPIN (2002a) observa que qualquer sistema de governo está fundado em um sistema social, político e econômico e que, no caso do conceito de governança internacional – funções de governo abstraídas de um ente político territorial -, a falta dessa base social a tornaria mais impermeável à mudança, já que esta última, que geralmente é produto de um rearranjo daquela base, não teria como ser transmitida aos mecanismos de governança. Ou seja, ao propor o descolamento entre funções de governo e governados, os ideólogos da governança estariam advogando regras internacionais que tenderiam a ser rígidas e, assim, ineficazes¹⁴³.

¹⁴² O autor demonstra ceticismo em relação ao euro na ausência de maior unidade econômica entre os países da UE (GILPIN, 2002a).

¹⁴³ O déficit democrático aqui parece ser menos uma preocupação do que a separação entre a fonte da norma e o(s) poder(es) capazes de lhe dotarem de eficácia social. Na concepção realista, tal deslocamento parece esvaziar totalmente o sentido das regras internacionais, como se a ausência de um processo legislativo global criasse tal fissura entre leis e legislados que (i) as primeiras não seriam capazes de responder a anseios dos primeiros e (ii) os últimos não teriam qualquer interesse em aperfeiçoar as primeiras, já que o sentimento de “pertencimento” seria muito mais nacional do que cosmopolita.

Cumpra observar, portanto, que, de forma geral, as críticas realistas à idéia mais moderna de governança global não são fundamentalmente distintas das objeções que o realismo clássico já fazia ao idealismo do entre-guerras. O ponto central, agora como antes, é a denúncia de que idealismo, liberal internacionalismo, governança global são menos uma explicação da realidade do que um projeto que, ao ocultar as verdadeiras fontes de poder no ambiente internacional, acaba ironicamente sendo um instrumento dos agentes mais poderosos sob a roupagem de um pacto coletivo (HALLIDAY, 2000).

A crítica marxista ao conceito de governança, por sua vez, é construída com base em elementos gramscianos. A ordem liberal erigida no Ocidente do pós-Segunda Guerra não foi fundada em mecanismos de coerção, e sim no consenso do “*embedded liberalism*”, negociado entre os principais atores do sistema, de forma a promover tanto os interesses dos atores dominantes como acomodar as preocupações dos atores “dominados”.

Como é sabido, para Gramsci a dialética ocorre não apenas entre a infra-estrutura econômica e a superestrutura social e política, mas também dentro dessa última entre estado e sociedade civil. À relação de sinergia ou mútua reiteração entre os três elementos – base econômica, estado e sociedade civil – Gramsci deu o nome de “bloco histórico”.

Tal relação, segundo COX (1987) pode transbordar para a esfera internacional, sendo a globalização a base econômica, a ordem liberal a sua superestrutura e as classes dominantes nos países centrais do sistema os principais artífices desse “bloco histórico internacional”.

Não surpreende que, nesse contexto, não apenas a realidade empírica, mas também o conceito de governança sejam vistos como instrumentos de interesses capitalistas hegemônicos – concepção, no mais, não muito distinta daquela dos realistas que abordamos acima.

A natureza fragmentada das repostas e dos movimentos contrários à globalização, por outro lado, teria assegurado uma vitória por “default”, ou seja, pela ausência de alternativas concretas, à ordem liberal dos países dominantes. Nessa versão do marxismo, porém, a crescente inoperância das instituições internacionais estaria progressivamente inviabilizando aquele bloco histórico, ou seja, desmanchando o consenso que lhe dava sustentação. Com isso, estariam dadas as condições para a

formação de novo bloco histórico, apoiado sobre consenso em torno de outros valores¹⁴⁴ (FRIEDRICHS, 2009).

No campo da teoria das relações internacionais, portanto, a idéia de governança tende a encontrar guarida apenas na corrente liberal e nas formas mais moderadas do construtivismo. Cumpre observar que, nessa afirmação, é muito difícil distinguir a vertente descritiva da normativa. No liberal institucionalismo, a governança internacional raramente é apenas uma realidade empírica, mas também uma possibilidade de mitigação da anarquia que não necessariamente vai apenas refletir os interesses de países poderosos ou capitalistas dominantes.

Se assumirmos que (i) não há evidência de que haja uma governança internacional efetiva no mundo atual, e (ii) não haveria sentido construir uma teoria da governança internacional caso se acreditasse que as possibilidades de cooperação entre os países fossem inerentemente limitadas e reduzidas, resta claro que o conceito de governança traz embutido em si um projeto. A questão central, portanto, passa a ser sobre a justificativa que tal projeto pode oferecer a fim de afastar as críticas de realistas e marxistas que, como observamos acima, já estavam dadas, em essência, desde meados do Século XX.

Nesse ponto, cumpre observar, inicialmente, que a corrente liberal está longe de compor um grupo coeso.

Como observa MCGREW (2002), há inúmeras variantes dentro da corrente liberal, sobretudo no que concerne a como cada autor considera elementos como soberania (visões estatistas versus cosmopolitas), a relação entre base econômica e política e o papel da governança (governança mínima, baseada em liberdade negativa – ou seja, na mínima restrição possível à liberdade individual - ou governança ativa, fundada, em geral, na promoção da justiça como condição para o exercício da liberdade).

Na tipologia que constrói, MCGREW (2002), vislumbra três vertentes dentro do liberalismo: liberal institucionalismo, liberalismo estrutural e reformismo liberal. É importante observar que não se trata de divisões estanques, já que não raramente autores liberais mesclam elementos dessas sub-correntes.

Em linhas muito sumárias, a principal característica do liberal internacionalismo seria a crença em uma justificativa racional para o engajamento de estados na

¹⁴⁴ A visão teleológica da superação do capitalismo é traço constante das teorias marxistas e, portanto, é possível vislumbrar um bloco histórico em bases socialistas como a culminação desse processo dialético.

cooperação internacional, seja na forma de organizações ou regimes internacionais. Em outras palavras, a cooperação é uma resposta racional dos estados à interdependência, já que, sem a cooperação, haveria prejuízos para a própria funcionalidade do estado. Como observa KEOHANE (2005), a cooperação não pressupõe harmonia de interesses, mas ao contrário, é justamente o conflito imediato ou potencial que estimula os estados a se engajarem voluntariamente em esquemas de cooperação.

É importante observar que, possivelmente em resposta a críticas de realistas e marxistas, o liberal institucionalismo evoluiu progressivamente para uma teoria das instituições, ou seja, um estudo das condições em que instituições internacionais – organismos, regimes etc – podem ser efetivos para o governo dos assuntos globais, democraticamente consistentes, e resistentes a sua instrumentalização pelos interesses mais poderosos (KEOHANE, 2005).

O liberalismo estrutural, por sua vez, iria além do que talvez possa ser considerado mera explicação da existência de instituições internacionais. Importaria, sobretudo, situar a criação dessas instituições em uma ordem constitucional criada no ambiente internacional. Já sob a influência do construtivismo, o liberalismo estrutural enxergaria essa ordem constitucional como um processo de socialização que, ainda que tenha, por exemplo, sido fruto de uma hegemonia interessada em perpetuar-se – como nos casos da Pax Britannica e da Pax Americana – tenderia a consolidar-se com base na barganha entre os principais atores.

Em outras palavras, a governança seria o instrumento de uma ordem liberal, sendo essa última, por sua vez, produto de um consenso negociado dinamicamente com base em certas regras constitucionais estabelecidas em determinado momento histórico¹⁴⁵.

O reformismo liberal, finalmente, seria a faceta mais normativa do grupo liberal, já que teria como preocupação central a relação entre a configuração empírica das instituições internacionais e valores caros ao liberalismo, como liberdade, justiça, democracia e paz. Em suma, teria como foco a reorientação dos mecanismos de governança segundo princípios específicos (MCGREW, 2002).

Não cabe ao presente trabalho fazer uma análise pormenorizada dessas subcorrentes do liberalismo. No que interessa a nossas ambições, importa observar que a

¹⁴⁵ Cumpre observar a relação lógica desse conceito como o de legitimidade de que tratamos no Capítulo 2, já que cada ordem deve necessariamente estabelecer, em algum grau, procedimentos, condutas e filiações que considera compatíveis com a sua existência (CLARK, 2005).

teoria da governança é essencialmente liberal, ou seja, pressupõe crença na possibilidade de que estados – seja por cálculo racional ou por compartilhamento genuíno de valores – estabeleçam mecanismos que, ainda que não limitem, inegavelmente impõe, ao menos potencialmente, constrangimentos a sua soberania.

Cumprir notar ainda que o conceito de governança pode implicar também aceitação da capacidade de que as outras dimensões da globalização – transnacional e interhumana – possam constituir instituições e mecanismos aptos a desempenhar funções tradicionalmente associadas a governos nacionais.

Em visão que busca sintetizar as diversas correntes, HELD e MCGREW (2002) observam que as principais divergências suscitadas pelo conceito de governança dizem respeito (i) à possibilidade de um mundo menos estado-cêntrico e (ii) o grau em que teria havido transformação do poder e autoridade do estado, ou seja, em que novas fontes de poder teriam surgido “dentro e além” (pág. 8) do estado. Como instrumento analítico, o conceito de governança global rejeita a visão convencional de uma ordem internacional exclusivamente fundada no poder do estado.

Os termos comuns à literatura sobre governança global seriam:

- (i) a concepção de governança como um fenômeno em vários níveis: supraestatal, regional, transnacional e sub-estatal;
- (ii) crença em algum grau de dispersão do poder no sistema internacional, o que evidentemente não equivale a defender igualdade de poder entre todos os atores;
- (iii) geometria variável, ou seja, a densidade e importância política de mecanismos internacionais de governança variam enormemente a depender do tema e da região;
- (iv) complexidade estrutural, já que os mecanismos de governança seriam fragmentados em diversas agências, regimes etc, com distintas capacidades e jurisdições; nesse contexto, haveria intersecções, duplicidades e redundâncias;
- (v) estados nacionais permanecem como os atores mais importantes no sistema (HELD e MCGREW, 2002)

Como se pode observar, o aspecto central na teoria da governança global é a dispersão de poder, ou reconfiguração da autoridade em diversas camadas, redes e agências. Para muitos, tal fenômeno teria conduzido a uma espécie de novo

medievalismo, ou seja, autoridade política em diversos níveis, maior porosidade entre fronteiras e multiplicidade de jurisdições, não raramente coincidentes.

Além disso, haveria novas formas de autoridade ou de criação de regras no ambiente internacional, como as redes de oficiais governamentais de que falamos mais acima ou ainda arranjos do setor privado, com influência crescente na determinação de padrões internacionais (por exemplo, as agências de classificação de risco).

Em sua tipologia, KAHLER e LAKE (2009) propõem três modos de governança: supranacionalismo, hierarquia e governança em rede. O primeiro modo envolve delegação – em graus variados - de autoridade dos estados nacionais para um ente coletivo, ou uma OI, que assim se torna capaz de tomar decisões que obrigam os estados. No modo hierárquico, um ou mais estados delegam decisões – também em graus variados – a um estado dominante. Nesse último caso, conforme argumentam os autores, forma-se uma espécie de “contrato implícito”, com obrigações recíprocas para subordinados e dominantes. Governança em rede, finalmente, seria o produto de persistentes e regulares interações entre múltiplos atores, em relações marcadas pela reciprocidade.

Cumprir observar que os três tipos acima representam formas teóricas puras, que permitiriam múltiplas formas híbridas. Em uma mesma OI, como o FMI, por exemplo, em geral se pode encontrar sintomas dos três modos, de modo que ao observador importa desvendar qual é o tipo que predomina nas relações ou temas que se propõe a analisar.

Em termos históricos, o apelo do conceito de governança passou a ser mais significativo com fim da Guerra Fria. Em 1992, foi estabelecida uma comissão de notáveis, a Comissão sobre Governança Global (CGG), presidida pelo então Primeiro Ministro da Suécia, Ingvar Carlsson, e pelo ex-Secretário-Geral da Commonwealth, Shridath Ramphal.

A CGG, cujo principal propósito era formular propostas para aperfeiçoar os mecanismos de governança internacional no mundo pós-Guerra Fria, publicou o seu relatório, intitulado “*Our Global Neighbourhood*” (“Nossa Vizinha Global”, em tradução livre) em 1995. Embora apoiada pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Gali, a comissão era mais um exercício acadêmico de reflexão do que o resultado de um esforço internacional concertado entre os países para reformar a ordem internacional, fato, aliás, que diz muito sobre o caráter da governança no imediato pós-Guerra Fria.

No Relatório da CGG, é interessante notar a forma abrangente sob a qual se define governança global, como a “soma das diversas maneiras pelas quais indivíduos e instituições públicas e privadas administram seus assuntos comuns, em um processo contínuo de acomodação de conflitos e diferentes interesses para propiciar ação cooperativa que inclui tanto instituições formais como regimes e arranjos mais informais” (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, pág. 3, tradução livre).

Duas coisas chamam particularmente a atenção no documento: (i) a ênfase na emergência de novos atores, ou seja, na crescente importância das dimensões transnacional e inter-humana da globalização; (ii) a defesa de um “ethos” colaborativo, ou da idéia de que não haveria alternativa viável para gestão dos assuntos internacionais que não por meio do reforço dos mecanismos de cooperação.

O relatório observa ainda o que reputa ser a progressiva institucionalização dos negócios internacionais – exemplo seria a evolução da filiação de países às Nações Unidas que, se em 1940 abrangia apenas 40% da população mundial, em 1994 havia já alcançado quase a totalidade dos seres humanos (99,9%).

A dimensão econômica obviamente recebeu atenção especial no documento, já que então, como agora, era o aspecto mais visível da globalização, sobretudo à luz da tese da erosão ou transformação estrutural da soberania estatal.

É importante observar que a crescente movimentação internacional de capitais, após o fim do sistema de paridades fixas no início da década de 1970, impôs aos países o que os economistas alcinham de “trilema das economias abertas”, ou seja, a idéia de que dentre os três objetivos costumeiros da política econômica dos países – autonomia da política monetária, estabilidade da taxa de câmbio e liberdade de movimentação de capitais – somente dois poderiam ser atingidos ao mesmo tempo.

Ao abrir a conta capital, em um regime de câmbio flutuante, torna-se progressivamente difícil a um país manter a estabilidade de sua taxa de câmbio. Não surpreende, assim, que, após o fim SBW, muitos países tenham desistido da autonomia da política monetária e adotado ou regimes de bandas cambiais ou “*currency board*” – atrelando o valor de sua moeda ao de seus principais parceiros comerciais – ou ingressado em processos de união monetária -, como o caso dos países europeus (KRUGMAN et al, 2005).

No contexto de alta volatilidade e recorrentes crises cambiais dos anos 1990, não poucas vozes – algumas das quais insuspeitadamente filiadas a uma visão liberal da

economia internacional – passaram a advogar o controle de capitais pelos países em desenvolvimento (BHAGWATI, 1998; RODRIK, 1998).

Jagdish Bhagwati, em particular, conhecido defensor do livre comércio, argumenta contra a “falácia da agregação”, ou seja, a idéia de que aqueles que são a favor do livre comércio devem ser necessariamente a favor da liberalização dos capitais (BHAGWATI, 2003).

A bem da verdade, o trilema das economias abertas mostra como o fim do SBW e suas paridades fixas deixou um vácuo em termos de organização do sistema monetário internacional. Para EICHENGREEN (2008), a transição para um regime de câmbio flutuante foi um “salto no escuro” (pág. 136). Em julho de 1972, os governadores do FMI estabeleceram o Comitê dos Vinte (C20), composto de representantes de cada um dos vinte países que possuíam um diretor executivo no Fundo, a fim de formular recomendações para a nova ordem monetária internacional.

Com os EUA firmemente dispostos a deixar a moeda flutuar, e tendo em vista a resistência de países superavitários, como a Alemanha, a se submeter a qualquer tipo de sanção ou mecanismo corretivo a ser imposto pelo FMI, a proposta do C20, de manter taxas de câmbio fixas mas ajustáveis e manter um “pool” de reservas internacionais para incentivar ajustes em um sistema eventualmente desequilibrado, não prosperou (EICHENGREEN, 2008).

Europeus – sobretudo franceses, que se ressentiam do enorme privilégio detido pelos EUA, capazes de financiar suas obrigações internacionais na sua própria moeda – e japoneses ainda tinham esperanças de manter algum tipo de banda cambial. A solução de compromisso veio com a Segunda Emenda ao Acordo Constitutivo do FMI, que, em 1978, legalizou o novo regime de taxas de câmbio flutuantes determinando, em contrapartida, que os países deveriam perseguir taxas estáveis por meio de da promoção de condições econômicas saudáveis, as quais seriam monitoradas pelo FMI.

Na prática, porém, o Fundo jamais foi dotado de mecanismos efetivos para intervir na política monetária dos países desenvolvidos¹⁴⁶. Com isso, os ajustes nas taxas de câmbio, a partir de 1973, passou a ser feito em bases ad hoc, tendo como pano de fundo institucional a cooperação internacional mais fluida e menos institucionalizada no âmbito do Grupo dos Sete (G7), que reunia os países mais desenvolvidos (EICHENGREEN, 2008).

¹⁴⁶ A intervenção do Fundo na política econômica de países em desenvolvimento endividados, como sabemos, é objeto de enorme controvérsia.

Com as reformas de mercado promovidas por PEDs e países do antigo bloco socialista, sobretudo nos anos 1980, e a crescente dificuldade em domar o fluxo de capitais (mesmo para países que ainda mantinham controle de capitais), o trilema das economias abertas passou a ser quase universal em um contexto de governança global em bases ad hoc e dirigido pelo seletivo Grupo dos Sete.

Não surpreende, assim, que a CGG tenha proposto a reforma da ordem econômica internacional. Tendo em vista a ausência de instituições aptas a prover bens públicos em um ambiente internacional de grande interdependência e potencial volatilidade, o CGG propôs a criação de um “Conselho de Segurança Econômico”, cujas principais tarefas seriam (i) fornecer uma estrutura institucional para a construção de consensos; (ii) promover coerência entre a ação das diversas organizações internacionais e, assim, (iii) promover a estabilidade internacional (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

O novo Conselho não seria uma burocracia nova, mas um novo arranjo dentro do sistema das Nações Unidas, que deveria substituir o Conselho Econômico (ECOSOC). Além disso, deveria contar com a participação de PEDs a fim de “corrigir” o problema de legitimidade do G7. Teria formato pequeno e informal – ou seja, estaria aberto para um grupo seletivo de países e seria baseado em reuniões periódicas – a fim de garantir sua eficiência. Seu caráter, por outro lado, seria mais deliberativo do que executivo e trabalharia junto às IFIs a fim de preencher as lacunas da governança econômica global (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

Na avaliação da CGG, a atuação do G7 havia perdido completamente a legitimidade já que, além de excluir os PEDs, o foro dirigia as IFIs com vistas apenas para seus próprios interesses – a atuação do FMI na crise da dívida nos anos 1980 e 1990 seria exemplo de uma intervenção mais preocupada em garantir a solvência dos bancos que estavam expostos à América Latina do que mitigar a crise nos países da região (THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995).

É interessante notar, como veremos mais adiante, que, apesar do caráter relativamente vago da proposta da CGG, o seu Conselho de Segurança Econômico compartilha muitas das características do G20 que seria criado no final da década de 1990: informalidade, baixa institucionalização, foco na articulação e liderança política e não em esquemas rígidos de governança, ampliação da participação dos PEDs a fim de assegurar a legitimidade do foro.

Além disso, a Comissão propunha:

- (i) a necessidade de equilibrar demasiada confiança na capacidade de autodisciplina dos mercados com gestão de riscos sistêmicos, e incremento e harmonização da regulação financeira prudencial;
- (ii) aumento dos recursos à disposição do FMI a fim de habilitar o Fundo a lidar com crises de balanço de pagamentos;
- (iii) criação de linhas de financiamento com baixa condicionalidade no FMI, a fim de possibilitar a ação do Fundo em países com fundamentos econômicos menos saudáveis;
- (iv) criação de linhas de financiamento em termos concessionais no FMI para países de menor renda;
- (v) maior poder para o FMI examinar e promover cooperação internacional em termos de política macroeconômica a fim de corrigir desequilíbrios globais (a CGG não descartava a adoção de bandas cambiais, mas defendia que o essencial era manter consultas regulares entre os países sobre suas respectivas políticas macroeconômicas a fim de evitar desequilíbrios insustentáveis);
- (vi) maior poder de monitoramento para o FMI sobretudo em relação a países desenvolvidos;
- (vii) possivelmente, aumentar o papel dos Direitos Especiais de Saque¹⁴⁷ (quase-moeda que serve de unidade de conta no FMI) como reserva monetária internacional.

Novamente, como veremos adiante, impressiona a semelhança entre a agenda proposta pela CGG em 1995 e aquela que seria adotada pelo G20 após a crise de 2008. O diagnóstico de que apenas um tipo menos institucionalizado de cooperação internacional poderia funcionar em um mundo marcado por grandes discrepâncias em termos de nível de desenvolvimento, de diversidade cultural e de valores e de grande variação de tipos de economia de mercado, é traço comum nas duas épocas.

O que parecia restar claro já em meados dos anos 1990, enfim, era que, em contexto de economia globalizada, as alternativas ao engajamento dos países em uma espécie de política pública global tenderiam a levar a alguma medida de refreamento da integração econômica internacional.

¹⁴⁷ O valor dos Direitos Especiais de Saque é derivado de uma cesta de moedas conversíveis: o dólar dos EUA, o euro, o iene, a libra esterlina e o franco suíço.

Para REINICKE (1998), na ausência de mecanismos de governança capazes de sintetizar políticas públicas em âmbito global, os países tenderiam a enfrentar a globalização ora de forma defensiva (medidas protecionistas, adoção de discurso nacionalista, contestação das agências internacionais) ou ofensiva (desregulação a fim de encorajar “arbitragem regulatória”¹⁴⁸, promoção comercial agressiva de empresas nacionais, via, por exemplo, subsídio do crédito à exportação ou vinculação da ajuda internacional a exportações).

No longo prazo, porém, tais estratégias tenderiam a minar o clima de confiança, reduzir o escopo para cooperação e para a integração. Ou seja, apontariam para crescente disparidade entre uma economia integrada e uma política cada vez mais aferrada à realidade doméstica, disjunção cujo resultado seria ou a reversão da globalização ou a crescente ineficiência da política¹⁴⁹.

A formulação de uma política pública global, no entanto, exigiria uma mudança fundamental no conceito e na realidade da soberania dos países. REINICKE (1998) propõe a divisão da soberania em legal versus operacional e interna versus externa. Para ele, a globalização impõe desafios aos aspectos interno e operacional da soberania, ou seja, à capacidade de formular políticas públicas domésticas de forma eficaz. O grande erro de realistas e liberais, nessa visão, seria manter o foco no aspecto externo da soberania, que não seria a base sobre a qual se deveriam erigir esquemas de cooperação internacional¹⁵⁰.

Nesse contexto, o grande desafio diante do qual estariam os governos nacionais seria justificar domesticamente a desvinculação entre soberania interna e a base territorial de cada país. Em outras palavras, o engajamento dos estados na formulação de políticas públicas globais implicaria (i) o reconhecimento de que o espaço alvo de algumas políticas públicas (como, por exemplo, regulação financeira) teria sido fundamentalmente ampliado; (ii) a percepção de que a alternativa à desvinculação de aspectos da soberania interna à base territorial nacional - e sua reconfiguração em um

¹⁴⁸ Arbitragem regulatória é comumente definida como a estratégia alocar investimentos em países/locais com baixas exigências legais e/ou administrativas, em detrimento daqueles com quadros regulatórios mais demandantes, a fim de reduzir o custo, e assim elevar o retorno do capital empregado.

¹⁴⁹ É interessante observar que o autor refuta a tese de que o aumento do gasto público verificado ao longo do Século XX (TANZI et al, 2000) reflita papel mais proeminente para o estado. De forma quase oposta, o que tais dados poderiam revelar seria brutal o crescente aumento do custo para atingir os mesmos objetivos – ou seja, maior consumo de recursos para prover os mesmos bens públicos, ou uma espécie de tese dos rendimentos decrescentes da atividade pública (REINICKE, 1998).

¹⁵⁰ Em outras palavras, o reconhecimento da soberania por outros atores do sistema internacional não estaria sob ameaça.

esforço internacional ampliado de formulação de políticas de alcance global – seria simplesmente a ineficácia (REINICKE, 1998).

Cumprir observar que tal perspectiva expõe dois grandes obstáculos à formulação global de políticas públicas, ou seja, à construção de mecanismos globais de governança, em dois momentos distintos: (i) a aceitação doméstica da cessão de aspectos internos da soberania; (ii) o processo de barganha internacional entre atores com graus distintos de desenvolvimento, diferentes valores e concepções sobre bens públicos e mercado.

3.4. Conclusão do Capítulo 3

O objetivo do presente capítulo foi, em um primeiro momento, explorar, de forma articulada, as bases históricas e teóricas do liberalismo e do nacionalismo econômico. Após a introdução, as duas seções seguintes buscaram mostrar as tensões entre um sistema econômico de valores liberais, progressivamente transnacional, e objetivos econômicos nacionalmente definidos.

Com a crescente interdependência – e a extensão da ordem liberal a virtualmente todo o globo no pós-Guerra Fria – tal tensão é aprofundada, e constitui o dilema central do processo de globalização econômica: a necessidade de um governo mundial para lidar com diversos problemas da economia mundial simultaneamente à incapacidade de obtê-lo, já que o estado nacional permanece como a forma de organização política humana básica.

Do ponto de vista das instituições econômicas internacionais, por sua vez, vimos que a transição do mundo bipolar para a ordem pós-Guerra Fria foi marcada por poucos ajustes, como a inclusão da Rússia no G7 (que passou a ser G8), a criação da OMC após a conclusão da Rodada Uruguai do GATT, e a atuação das IFIs, sobretudo do FMI, nas reformas de mercado de países do antigo bloco socialista e de outros PEDs (embora, nesse caso, seja forçoso reconhecer que o FMI assumiu diferentes funções ao longo de sua história, não sendo o fenômeno em si uma particularidade do pós-Guerra Fria).

A fim de articular a ampliação do “*control gap*” - ou a pressão gerada pela integração transnacional da economia sobre os assuntos econômicos domésticos -, e a escassa atualização das instituições internacionais à nova realidade do pós-Guerra Fria, exploramos o conceito de governança, que, além de abarcar outras possíveis fontes de ordem para o sistema internacional, como, por exemplo, a auto-regulação pelo mercado,

também teoriza sobre novas formas adotadas pelo estado nacional para enfrentar os problemas contemporâneos, como as redes internacionais (ou a chamada desagregação do estado).

Com isso, cremos ter lapidado os principais conceitos que servirão à análise a ser empreendida nos próximos capítulos: o de globalização no Capítulo 1, o de ordem internacional no Capítulo 2 e o de ordem liberal, nacionalismo econômico e governança no Capítulo 3.

A seguir, nosso foco será o minilateralismo do G7, G8 e G20, ou seja, do grupo de países no centro do sistema de governança econômica global.

CAPÍTULO 4 – O G7 E A GOVERNANÇA ECONÔMICA DE 1989 A 1997

4.1. Introdução ao Capítulo 4

O principal objetivo deste capítulo é tratar do G7¹⁵¹ no período que vai desde o fim da Guerra Fria, no início dos anos 1990, até a crise asiática, em 1997. Como são anuais as cúpulas do Grupo, decidimos abranger desde a Cúpula de Paris, em 1989 – que abre o 3º ciclo de encontros do G7 – até a Cúpula de Denver, em 1997, a última antes da crise asiática.

Desde o início, cumpre observar que o G7 possui natureza *sui generis* entre as organizações internacionais. Ressalte-se, aliás, que mesmo o termo “organização internacional” não é propriamente adequado ao G7, que não foi estabelecido por tratado constitutivo ou acordo formal entre os países que o constituem. Além disso, o Grupo não possui secretariado ou burocracia, ou mesmo uma sede fixa. Trata-se, portanto, mais de uma rede entre os líderes de certos países desenvolvidos – a “rede das redes”, na definição empregada por SLAUGHTER (2004) – do que uma organização internacional.

Para KIRTON (1995), o G7 equivale a uma versão do final do Século XX do Concerto da Europa, foro de coordenação entre as principais potências que ajudou a manter a paz¹⁵² na Europa por quase um século, de 1818 a 1914. Em outras palavras, o Grupo seria o centro de governança global, assumindo o papel que deveria ser exercido por organizações internacionais formais, como a Liga das Nações, no início do Século XX, ou a ONU, após a Segunda Guerra Mundial.

Para DOBSON (2007), o G7 é mais um foro, ou um sistema de encontros entre os líderes de alguns dos principais países do sistema internacional, que uma instituição. O Grupo seria, assim, uma espécie de comitê executivo global – uma vez que os membros do G7 convergissem a respeito de um tema, a tendência seria que de tal convergência emanassem diretrizes, não apenas para os próprios estados representados no Grupo, mas também para a atuação das organizações internacionais e, finalmente, para outros estados.

¹⁵¹ Usaremos a denominação G7 ao longo deste capítulo, já que a Rússia só foi oficialmente integrada ao Grupo em 1998, quando, então, este passou a se chamar G8.

¹⁵² Por paz, aqui, entenda-se a contenção de conflitos entre as grandes potências.

HODGES (1999) adota postura mais crítica, ao asseverar que o G7 é apenas um processo, uma forma de organizar a agenda internacional, ou chamar a atenção da comunidade internacional para certos temas que devem ser tratados de forma mais sistemática nos foros e organizações internacionais. Sem estrutura, regras, legitimidade ou competência formalmente definida, seria temerário ver no G7 o centro do sistema de governança global.

A natureza informal do G7 torna o agrupamento uma instituição e uma não-instituição ao mesmo tempo (BAYNE, 1995). Esse caráter dúbio, a bem da verdade, explica a existência e longevidade do Grupo, que nasceu, como veremos adiante, para explorar a possibilidade que a interação informal entre líderes de países de filiação liberal e ocidental¹⁵³ fosse capaz de produzir convergência de visões e fornecer soluções para itens da agenda internacional fora dos canais institucionais das principais organizações internacionais, vistos como excessivamente burocráticos (HAJNAL, 2007). Em outras palavras, tratava-se de, ao mesmo tempo, driblar a burocracia – tanto doméstica quanto internacional – e viabilizar consensos que servissem de impulso à atuação das OIs.

Cumprido observar que, como vimos nos capítulos anteriores, a proliferação de países com o processo de descolonização, após a Segunda Guerra Mundial, tornou o ambiente internacional mais diverso, e mais propenso a comportamentos revisionistas, que questionavam a ordem internacional erigida após a Segunda Guerra Mundial no lado ocidental da Guerra Fria. Ao penetrar nas organizações internacionais, tais comportamentos tendem a dificultar consensos, sobretudo de idéias ou propostas vindas das grandes potências, sem um processo de barganha que pode ser custoso para essas últimas. Tal contexto parece logicamente incentivar o tipo de “minilateralismo” consubstanciado no G7.

Ao proceder a um inventário das principais explicações para a existência do G7, KIRTON (2005), se deparou com nove modelos:

- O modelo da “liderança dos EUA” – baseado em premissas semelhantes à tese da estabilidade hegemônica - em que a efetividade do G7 está

¹⁵³ O grau de “ocidentalização” do Japão é objeto de alguma controvérsia, que, por motivos de espaço, não cabe explorar aqui. De qualquer maneira, a adesão do país aos regimes internacionais do lado ocidental após a Segunda Guerra – muito provavelmente por uma combinação de crença, cálculo e imposição – é patente.

umbilicalmente vinculada à capacidade e vontade dos EUA de liderar o Ocidente (PUTNAM e BAYNE, 1984);

- O modelo do “concerto igualitário”, o qual parte da premissa de que capacidades semelhantes dos membros em relação a um tema específico da agenda internacional – por exemplo, vulnerabilidade comum a choques econômicos exógenos – é o que torna o grupo mais efetivo (KIRTON, 1989; WALLACE, 1984);
- O modelo do “novo falso consenso”, que classifica como declinante o desempenho do G7 nos anos 1990 em razão do que chama de “falso novo consenso” sobre a impotência dos estados diante da globalização (BERGSTEN e HENNING, 1996);
- O modelo do “institucionalismo democrático”, segundo qual a institucionalização do G7, como o foro executivo do sistema de governança global, bem como o compromisso dos líderes com o processo de coordenação entre eles tende a aumentar o apoio popular ao Grupo e, assim, torná-lo mais efetivo (IKENBERRY, 1993);
- Modelo do “Consenso neoliberal hegemônico”, que sugere que o consenso sobre princípios econômicos neoliberais torna o G7 mais efetivo mas também mais sujeito a contestação (GILL, 1999);
- Modelo da “gestão coletiva”, segundo o qual a natureza dos novos problemas da agenda internacional impõe maior nível coordenação entre os principais países, a qual dificilmente pode ser obtida nas OIs formalmente estabelecidas (BAYNE, 2000; BAYNE, 2005);
- Modelo do “Ginger Group”, segundo o qual a efetividade do G7 está vinculada à dispersão de poder provocada pela globalização e pela visão de mundo comum aos países do grupo (HODGES, 1999; BAKER, 2000);
- Modelo da “hegemonia de grupo”, que estima que o bom desempenho do G7 está ligado sobretudo à concentração de poder e à coesão de princípios liberais dos países do grupo (BAILIN, 2001);
- Modelo da meta-instituição, que baseia a existência e desempenho no G7 na falha das OIs formalmente estabelecidas (PENTILA, 2003).

Trataremos de alguns desses modelos mais adiante, com a importante ressalva de que nossa análise diz respeito exclusivamente à faceta econômica da governança mundial.

Conforme iremos desenvolver mais abaixo, o G7 nasceu como uma espécie de núcleo solidarista, coeso em torno de princípios liberais, a fim de, quando não definir, ao menos decidir o modo de encaminhar os itens da agenda internacional. Como também veremos mais à frente, o Grupo buscou consolidar-se em torno de certos valores – daí o seu caráter solidarista – e atuar como uma espécie de vanguarda no tratamento das principais questões internacionais.

É importante, aqui, fazer duas ressalvas. A primeira é a de que o objetivo do presente trabalho não é proceder a uma avaliação estrita do G7. Existem inúmeros sistemas de análise – quantitativa e qualitativa do trabalho do G7 – que buscam, sobretudo, contrastar os compromissos assumidos pelo Grupo em seus comunicados e as ações efetivamente implementadas para alcançar aqueles compromissos (BAYNE, 2000; KOKOTSIS, 2006; PUTNAM e BAYNE, 1984). Tais análises mais sistemáticas do G7 serão utilizadas apenas quando servirem ao propósito do presente trabalho, que é analisar o minilateralismo do G7/8 e G20 com base nos conceitos de governança e ordem econômica internacional.

A segunda ressalva é a de que, dado o objeto do presente trabalho que acabamos de mencionar, tornam-se indispensáveis alguns critérios para avaliar qualitativamente as ações do G7/8 e, em seguida, do G20. Uma boa estrutura, nesse sentido, é aquela fornecida por BAYNE (2000), baseada em três critérios:

- Capacidade de reconciliar prioridades e jogo político domésticos com metas e jogo político internacional;
- Capacidade de exercer liderança e criar condições para solução de determinado problema internacional;
- Capacidade de estabelecer gestão coletiva de temas internacionais que, assim, deixam de depender apenas de relações hegemônicas ou exclusivamente assentadas em diferenciais de poder.

No campo econômico, tendo em vista que as decisões do G7 impactam toda a economia mundial, os critérios acima foram desdobrados pelo autor nos seguintes quesitos:

- Liderança, ou capacidade de resolver disputas entre os membros do Grupo;
- Durabilidade, ou capacidade de resolver problemas de forma duradoura;
- Efetividade, ou capacidade de conciliar pressões domésticas e internacionais;
- Coerência entre o trabalho do Grupo e aquele desenvolvido por organizações internacionais;
- Aceitabilidade das decisões tomadas pelo Grupo pelo resto da comunidade internacional (BAYNE, 2002).

Ainda que, como dito acima, o presente trabalho não aspire a uma avaliação sistemática do G7, tais critérios constituem ferramenta útil à análise qualitativa aqui desenvolvida.

O presente capítulo está estruturado da seguinte forma. Na seção abaixo, trataremos, inicialmente, da gênese do G7 e, logo em seguida, das cúpulas entre 1989 e 1997 do ponto de vista da governança econômica. Buscaremos, como já dissemos mais acima, reconstituir a reação do Grupo ao fim da Guerra Fria, à aceleração do processo de globalização e constituição de uma nova ordem internacional.

Nossa análise buscará confrontar as diretrizes traçadas pelo Grupo com os acontecimentos no sistema GATT/OMC, principal instituição do regime multilateral de comércio, e com a atuação do FMI e outros organismos internacionais no período.

Ao final, buscaremos extrair algumas conclusões dos tópicos explorados no presente capítulo.

4.2. O Grupo dos 7

4.2.1. Gênese

Antes de adentrar propriamente no tema do presente capítulo, que tratará da atuação do G7 no período entre o fim da Guerra Fria e a crise da Ásia, cumpre rememorar a constituição do Grupo, em meados dos anos 1970. De certa forma, trata-se de explorar a origem do atual modelo de governança mundial, em cujo centro reside a coordenação informal entre países centrais do sistema.

A década de 1970 foi marcada por grande turbulência. No campo econômico, os principais acontecimentos foram o colapso do SBW no início da década, pondo ponto final ao regime de paridades fixas entre as principais moedas, e o choque do petróleo, em 1973, que contribuiu para aprofundar certa polarização entre o Norte e o Sul, ou entre países desenvolvidos em sua maioria importadores de petróleo, e países em desenvolvimento exportadores de commodities. Além disso, a época foi marcada pelo alargamento da Comunidade Econômica Européia, com a adesão de Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, e pela recessão nos países da OCDE em 1974 (HAJNAL, 2007)

Em dezembro de 1971, após a suspensão da conversibilidade do dólar dos EUA por ouro decretada pelo Presidente dos EUA, Richard Nixon (1969-1974) em agosto daquele ano, ocorreram reuniões no Instituto Smithsonian, em Washington, EUA, cujo principal objetivo era introduzir uma margem de flutuação no regime monetário de paridades fixas¹⁵⁴. Pouco tempo após o encontro em Washington, o então Secretário do Tesouro dos EUA, George Shultz, sugeriu uma reunião em menor formato, entre os EUA, Alemanha Ocidental, França, Reino Unido e Japão na Biblioteca da Casa Branca.

O primeiro encontro do “Grupo da Biblioteca” em março de 1973, no entanto, não contou com o Japão, que passou a integrar o grupo na reunião de setembro daquele ano, formando o que passaria a ser conhecido como o Grupo dos 5 (G5). O menor formato e a informalidade do G5 contrastavam com os procedimentos mais formais e lentos do Comitê dos 20 – grupo estabelecido em julho de 1972 e constituído pelos ministros da fazenda e presidentes de bancos centrais de cada um dos integrantes do Comitê Executivo do FMI¹⁵⁵.

O G5 se reuniu periodicamente, por cerca de três vezes ao ano, entre 1973 e 1987, quando foi extinto. Embora tenha assumido caráter bastante informal e bastante discreto, sabe-se que, de forma pouco surpreendente, os assuntos econômicos dominavam a agenda do Grupo. No encontro de Tours, em novembro de 1973, por exemplo, os ministros discutiram a reforma do sistema monetário internacional, petróleo, taxas de câmbio e balanço de pagamentos, crédito à exportação e o controle à exportação de capitais imposto pelos EUA (HAJNAL, 2007)

¹⁵⁴ Tal objetivo, como é notório, foi frustrado em março de 1973, quando as moedas passaram a flutuar umas em relação às outras além das margens estabelecidas em Washington, jogando uma pá de cal definitiva no regime de paridades fixas.

¹⁵⁵ Tal Comitê seria sucedido pelo Comitê Interino, em 1974, e, posteriormente, pelo Comitê Monetário e Financeiro (HAJNAL, 2007).

A percepção de que o menor formato e o clima de informalidade ajudava os integrantes a obter consenso e aumentava, assim, a efetividade do Grupo, levou o então Presidente da França e ex-Ministro da Fazenda do país (e, portanto, ex-participante das reuniões do G5), Valéry Giscard d'Estaing, a propor uma cúpula de líderes entre os países do G5, a serem acrescidos da Itália¹⁵⁶, e talvez de mais algum país industrializado (HAJNAL, 2007)¹⁵⁷.

A atitude inicialmente hesitante dos EUA em relação à proposta de Giscard d'Estaing parece ter sido superada apenas após a visita de George Schultz - escolhido pelo então Presidente dos EUA, Gerald Ford (1974-1977) para a preparação do encontro - a Berlim, Londres e Paris, em meados de 1975¹⁵⁸. Em 10 de outubro de 1975, finalmente, foi anunciado que os líderes dos 6 países (G5 + Itália) iriam se reunir em Rambouillet, na França, de 15 a 17 de novembro de 1975, para “discutir temas econômicos de interesse mútuo, como a retomada da atividade econômica mundial, política monetária e comercial, desenvolvimentos no mercado de energia e outras matérias-primas, e relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” (HAJNAL, 2007, pág. 21, tradução livre).

Cumprido observar que a criação do Grupo em 1975, pouco após o fim do sistema monetário baseado na paridade do dólar-ouro, parece acomodar tanto a tese do “concerto igualitário”, em que o novo foro busca, ao menos parcialmente, substituir a provisão de um bem público global (inicialmente, a estabilidade monetária) que anteriormente era desempenhada pelos EUA, como a tese da estabilidade hegemônica, que condiciona a efetividade do Grupo ao efetivo engajamento dos EUA. De certa forma, o dilema entre ser um espaço de cooperação efetiva ou um instrumento de disseminação da potência hegemônica marcou a atuação do Grupo em diversas ocasiões, como veremos mais adiante.

De forma geral, os anos 1970 foram período de consolidação do G7 como um foro de negociações entre os líderes dos principais países desenvolvidos. A agenda do Grupo foi sendo progressivamente ampliada, e passou a abarcar temas não

¹⁵⁶ O convite à Itália, no entanto, só foi objeto de acordo entre os países integrantes do G5 em setembro de 1975, ou seja, cerca de dois meses antes da Cúpula (HAJNAL, 2007).

¹⁵⁷ Há certa controvérsia a respeito da origem da idéia da cúpula. Em suas memórias, o ex-Chanceler alemão Helmut Schmidt afirma que a idéia teria surgido em uma conversa entre ele e Giscard d'Estaing. Kissinger, por sua vez, diz que o encontro teria sido concebido em reunião entre ele e Giscard d'Estaing em Helsinque, à margem da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, em julho de 1975 (HAJNAL, 2007).

¹⁵⁸ A transcrição de conversa entre o Presidente Ford, Kissinger e Schultz, em 17 de setembro de 1975, mostra o grau de cautela com que os norte-americanos viam a proposta francesa (HAJNAL, 2007).

econômicos¹⁵⁹. Como fica patente no Artigo 2º da Declaração da Cúpula de Rambouillet¹⁶⁰, o Grupo desde o início aspirou ao caráter de um núcleo solidarista, em bases ocidentais e ostensivamente liberais:

“2. We came together because of shared beliefs and shared responsibilities. We are each responsible for the government of an open, democratic society, dedicated to individual liberty and social advancement. Our success will strengthen, indeed is essential to, democratic societies everywhere. We are each responsible for assuring the prosperity of a major industrial economy. The growth and stability of our economies will help the entire industrial world and developing countries to prosper.”¹⁶¹”

Na Cúpula de San Juan, em 1976, o Canadá passou a fazer parte do Grupo – o que, do ponto de vista dos EUA, ajudava a equilibrar a representação da aliança transatlântica – que passou a se denominar, assim, G7 (HAJNAL, 2007).

Em termos econômicos, os principais resultados do ciclo de cúpulas de 1975 a 1981 foi a reforma do sistema monetário internacional – com a formalização do regime de câmbio flutuante¹⁶², a conclusão da Rodada Tóquio do GATT em 1979 – ampliando as disciplinas internacionais sobre barreiras não-tarifárias – e, ainda no campo do comércio internacional, a criação, na Cúpula de Ottawa, em 1981, do “quad”, ou seja, a formação de aliança entre EUA, Comunidade Européia, Japão e Canadá no âmbito do GATT. O “quad” atuou como uma espécie de núcleo do GATT, influenciando pesadamente os resultados das negociações comerciais pelo menos até a Rodada Doha (DOBSON, 2007).

O ciclo seguinte, que vai de 1982 a 1988, é visto como uma espécie de “era dourada neoliberal” (DOBSON, 2007, pág. 5), muito em razão da presença de líderes como Ronald Reagan e Margaret Thatcher nos encontros. Como tais líderes tendiam a

¹⁵⁹ A partir da Cúpula de Londres, em 1977, a Cúpula passou a se chamar simplesmente de Cúpula do G7 e não mais Cúpula “Econômica” (DOBSON, 2007)

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html>

¹⁶¹ “Crenças e responsabilidades compartilhadas nos unem. Cada um de nós é responsável pelo governo de uma sociedade aberta e democrática, dedicada à liberdade individual e progresso social. Nosso sucesso vai fortalecer, e na verdade é essencial para todas as sociedades democráticas. Cada um de nós é responsável por assegurar a prosperidade de uma grande economia industrial. O crescimento e estabilidade de nossas economias vão ajudar os países industrializados e os países em desenvolvimento a prosperar” (tradução livre).

¹⁶² A mudança foi objeto da Segunda Emenda ao Convênio Constitutivo do FMI em 1978.

ser menos internacionalistas do que seus antecessores, reduziu-se a capacidade de obter acordos mais amplos em temas econômicos – que frequentemente exigiam concessões que envolviam algum grau de esforço doméstico.

Os principais temas econômicos tratados nesse segundo ciclo foram o lançamento da Rodada Uruguai do GATT, em 1986 e o tratamento da dívida de países de média e baixa renda. Nesse último aspecto, aliás, as cúpulas dos anos 1980 mostraram baixíssima efetividade. Após a moratória decretada pelo México em 1982, somente em 1989 os países desenvolvidos chegaram a acordo sobre uma estratégia viável para lidar com o problema e não concentrar mais todo o peso do ajuste aos países devedores, já que o chamado Plano Brady envolvia algum grau de redução das dívidas.

Na próxima subseção trataremos do ciclo de cúpulas que se inicia em 1989 e avançaremos até 1997, pouco antes da crise econômica em países da Ásia.

4.2.2. As Cúpulas de 1989 a 1997: o G7, o fim da Guerra Fria e a globalização

De forma geral, o trabalho do G7 de 1989 a 1997 na área econômica é marcado por dois grandes temas: o reconhecimento do fim da Guerra Fria e da globalização.

O primeiro tema envolve, em primeiro lugar, uma questão mais profunda de identidade. O G7, antes principal “comitê executivo” do Ocidente passa, quase imediatamente, a ter alcance universal logo no início da década de 1990. A assimilação desse novo significado histórico, bem como o reconhecimento das implicações dessa nova ordem internacional, no entanto, não foram imediatos, e ganharam corpo apenas gradualmente nos encontros do Grupo.

Estritamente vinculados a esse primeiro tema está a absorção dos países do bloco socialista na ordem internacional do Ocidente. No caso dos países do Leste e Centro da Europa, a tarefa, em geral, envolvia apoiar reformas de mercado e a consolidação da democracia. A existência de forte apoio da sociedade civil – exausta após décadas de regimes autoritários – às reformas facilitava a missão assumida pelos países do G7.

No caso da Rússia, porém, a tarefa logo se mostrou muito mais complexa, sobretudo diante da incompatibilidade dos objetivos de (i) assegurar a inserção do país em condições de relativa igualdade com os principais países do G7, de forma a não melindrar o nacionalismo de um país que, a despeito das fragilidades econômicas, permanecia como grande potência militar; (ii) promover reformas que tornassem a

Rússia internamente mais próxima do Ocidente, ou seja, que promovessem a economia de mercado e a democracia.

No que concerne ao segundo grande tema, o da globalização, a percepção dos efeitos do brutal aumento da interdependência econômica entre os países também foi gradual. A primeira referência ao termo “globalização” ocorre na Cúpula de Nápoles (1994).

No campo do comércio internacional, o ciclo de cúpulas entre 1989 e 1997 foi marcada pelas sucessivas tentativas de romper os impasses nas negociações da Rodada Uruguai do GATT (1986-1993), cuja conclusão havia sido inicialmente prevista para 1990, e pela criação, ao fim daquela Rodada, da Organização Mundial do Comércio, a primeira instituição da ordem internacional “pós-Guerra Fria”. Cumpre observar que, no centro dos impasses que estavam impedindo a conclusão da Rodada iniciada em Punta del Este, estava o tema de maior interesse do mundo em desenvolvimento. O alinhamento de posições entre os EUA e os países europeus sobre agricultura, no entanto, seria suficiente para destravar a Rodada no final de 1992.

Os temas das finanças, investimento e do sistema monetário internacional tiveram pouco espaço nas Cúpulas até a eclosão da crise financeira do México, em 1994. De forma geral, a ação do G7 teve o sentido de reforçar a globalização econômica, com a tentativa de negociação de um acordo multilateral sobre investimento no âmbito da OCDE e a proposta de incluir a obrigatoriedade de liberalização da conta capital no Convênio Constitutivo do FMI.

A crise do México, no entanto, seria o primeiro exemplo dos riscos inerentes ao processo de integração econômica, sobretudo em termos do “*control gap*”, ou capacidade de ação dos estados diante da internacionalização da economia. A resposta do G7 a esse desafio viria nas Cúpulas de Halifax (1995) e Lyon (1996), que buscaram desenhar programa para gerir os riscos da globalização econômica. Na Cúpula de Denver (1997), no entanto, tal impulso reformista havia esmaecido, ironicamente a poucos dias da eclosão da crise financeira da Ásia.

As conexões entre os dois grandes temas são óbvias, já que é o fim da Guerra Fria que permite se falar de um mundo globalizado. Por razões didáticas, trataremos os dois de forma separada, buscando ao final iluminar os vínculos entre eles.

4.2.2.1. O fim da Guerra Fria e a incorporação da Rússia

Para o analista que escreve em 2011, é tentador dizer que o fim da Guerra Fria foi, ao mesmo tempo, o ápice e o começo do fim do G7. Por um lado, o colapso da União Soviética, e da alternativa ideológica que ela representava, encorajava a interpretação que via, naquele momento, a demonstração histórica da superioridade dos valores liberais, ancorados na economia de mercado e na democracia política. Por outro, sem aquele “inimigo comum”, as fissuras dentro do G7 ficariam mais nítidas justamente no momento em que o ajuste do Grupo ao novo momento histórico mais demandava sua coesão interna. Além disso, a atuação do G7 nos anos 1990 sugere a intenção de moldar o resto do mundo à imagem e semelhança do núcleo liberal e ocidental que o Grupo representa, o que parece ter reduzido a aceitabilidade de suas diretrizes para os demais países.

O fim da Guerra Fria foi inicialmente saudado de forma cautelosa pelos países do G7, que, nos comunicados das Cúpulas de Paris (1989) e Houston (1990) encorajavam e declaravam seu apoio às reformas em curso nos países do Leste e do Centro da Europa. Na Cúpula de Paris (1989), o G7 emitiu declaração sobre as relações Leste-Oeste, em que reafirmava o compromisso do Grupo com a liberdade, democracia e promoção dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que demonstrava apoio à abertura política e econômica que já se esboçava na Polônia e na Hungria¹⁶³. Em Houston (1990), além de dar as boas vindas às reformas no Leste Europeu, a declaração do G7 assinalava o vínculo entre liberdade e prosperidade, como conceitos intimamente ligados que se reforçam mutuamente.

Na Cúpula de Paris, o G7 criou o G24¹⁶⁴, grupo de países composto pelos países da OCDE e a Comissão Européia, a fim de coordenar a assistência técnica e financeira ao processo de abertura dos países do Leste e da Europa Central. Entre as Cúpulas de Paris (1989) e Houston (1990), seria assinado tratado constitutivo do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), a fim de institucionalizar o apoio às chamadas economias em transição.

O BERD foi a primeira organização criada com o fim específico de prestar assistência a países que buscam transformar sistemas econômicos planejados em

¹⁶³ Os documentos emitidos nas Cúpulas do G7 estão disponíveis em <http://www.g8.utoronto.ca/> (múltiplos acessos entre julho de 2009 e julho de 2011)

¹⁶⁴ É importante não confundir esse Grupo com o G24 criado no âmbito do FMI, como um agrupamento de países em desenvolvimento, como veremos mais adiante.

economias de mercado, tarefa que demandava, como veremos mais adiante, não apenas recursos financeiros mas conhecimento técnico até então inexistente.

Se em 1989 e 1990 os comunicados do G7 eram mais cautelosos, a fim de não prejudicar o processo de abertura no mundo comunista, na Cúpula de Londres (1991), o tom já assume, de forma inequívoca, o triunfo dos valores liberais que davam corpo ao Grupo. Na entrevista à imprensa, o Primeiro Ministro britânico John Major (1990-1997) citou a rápida resposta internacional à invasão do Kuwait pelo Iraque como evidência da emergência de nova ordem internacional, baseada nos valores comuns aos países do G7¹⁶⁵. A tomada de consciência dessa nova ordem reforçava o caráter solidarista do Grupo¹⁶⁶.

Nesse contexto mais assertivo, não surpreende que o Grupo fosse mais explícito a respeito das reformas que devem ser conduzidas pelos países do antigo bloco comunista¹⁶⁷. O prêmio a ser colhido pelos países que ingressavam no mundo ocidental também era sinalizado de forma ostensiva no comunicado, na forma da abertura dos mercados dos países do Grupo para os produtos exportados pelas nações do Leste e da Europa Central. Acordos comerciais bilaterais foram celebrados com esses países, preparando possível futura acessão à UE¹⁶⁸.

Com a desintegração da União Soviética, em 1991, as reformas nos países do Leste e da Europa Central perde espaço na agenda dos líderes do G7. De forma geral,

¹⁶⁵ Os documentos emitidos nas Cúpulas do G7, bem como entrevistas concedidas pelos líderes dos países do Grupo durante as Cúpulas, estão disponíveis em <http://www.g8.utoronto.ca/> (múltiplos acessos entre julho de 2009 e julho de 2011)

¹⁶⁶ Idem. Vide Parágrafo 3 do Comunicado do Grupo: “We seek to build world partnership, based on common values, and to strengthen the international order. Our aim is to underpin democracy, human rights, the rule of law and sound economic management, which together provide the key to prosperity. To achieve this aim, we will promote a truly multilateral system, which is secure and adaptable and in which responsibility is shared widely and equitably. Central to our aim is the need for a stronger, more effective UN system, and for greater attention to the proliferation and transfer of weapons”.

¹⁶⁷ Idem. Vide Parágrafo 24 do Comunicado: “All the Central and East European countries except Albania are now members of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. We welcome the steps being taken by those countries that are implementing IMF-supported programmes of macro-economic stabilisation. It is crucial that these programmes are complemented by structural reforms, such as privatising and restructuring state-owned enterprises, increasing competition and strengthening property rights. We welcome the establishment of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), which has a mandate to foster the transition to open, market-oriented economies and to promote private initiative in Central and East European countries committed to democracy”.

¹⁶⁸ Idem. Vide Parágrafo 26 do Comunicado: “Expanding markets for their exports are vital for the Central and East European countries. We welcome the substantial increases already made in exports to market economies and we undertake to improve further their access to our markets for their products and services, including in areas such as steel, textiles and agricultural produce. In this context, we welcome the progress made in negotiating Association Agreements between the European Community and Poland, Hungary and Czechoslovakia, as well as the Presidential Trade Enhancement Initiative announced by the United States, all of which will be in accordance with GATT principles. We will support the work of the OECD to identify restrictions to East/West trade and to facilitate their removal”.

acreditava-se que o processo já havia ganhado rumo próprio, com a criação do BERD e sob a tutela da Comunidade Européia. As referências a esse grupo de países nos comunicados das Cúpulas posteriores se limitam a demonstrar a satisfação do G7 com a convergência em torno dos valores liberais e a pressionar os países a aprofundarem o processo de reformas.

O colapso da URSS – e o destino do seu extenso acervo nuclear – constituía, sem dúvida alguma, problema de muito maior envergadura para o G7. O modo de incorporar a Rússia ao Grupo ocuparia a agenda do Grupo até a efetiva transformação do G7 em G8 em 1998. A bem da verdade, como veremos mais adiante, mesmo após a criação do G8, os demais países do Grupo teriam certa dificuldade em acomodar um país que, de certa forma, desfigurava seu caráter solidarista. Nas discussões sobre temas econômicos, por exemplo, a Rússia permaneceria por muito tempo à margem do processo decisório (BAYNE, 2005).

A aproximação do G7 com a URSS ocorre já em 1989. Nos preparativos para a Cúpula de Paris, o sherpa¹⁶⁹ francês, Jacques Attali – que viria a ser o primeiro presidente do BERD –, teria encorajado a carta do líder soviético Mikhail Gorbachev (1985-1991) aos líderes do G7, pedindo lugar à mesa na reunião. A participação de Gorbachev, no entanto, foi vetada pelos demais países do Grupo (BAYNE, 2000 e 2005).

Em Houston (1990) e Londres (1991), o assunto ainda dividia os membros do G7. Os europeus, liderados pela Alemanha, defendiam a articulação de pacote de ajuda para a URSS a fim de demonstrar apoio tanto ao programa de reformas internas promovidas por Gorbachev, quanto a atitude benigna do líder soviético em relação à abertura dos países do Leste Europeu e Europa Central¹⁷⁰.

Os EUA, no entanto, ainda não estavam seguros do comprometimento dos soviéticos com a mudança política e econômica. Com disputas territoriais não resolvidas com a URSS, o Japão também não apoiava a ajuda. Diante da falta de consenso, os líderes só puderam concordar em encomendar estudo, a ser conduzido de forma coordenada por diversos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, OCDE

¹⁶⁹ O termo “sherpa”, que originariamente se refere à etnia que vive nas regiões montanhosas do Nepal e frequentemente serve de guia para expedições montanha acima, designa altos oficiais de governos envolvidos na preparação das Cúpulas.

¹⁷⁰ Em reunião com o Presidente George H. W. Bush (1989-1993), em agosto de 1990, a Primeira Ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990) teria sugerido promover aproximação gradual entre a URSS e o G7 (BAYNE, 2005).

e BERD), em consultas com a Comissão Européia, com o objetivo de determinar a melhor forma de prestar apoio às reformas na URSS (BAYNE, 2000 e 2005).

Gorbachev foi convidado e participou de uma sessão com os líderes do G7 na Cúpula de Londres (1991). Pouco antes de viajar à capital britânica, o líder soviético enviou carta aos líderes do Grupo, expressando suas esperanças de que o encontro de Londres fosse “ponto de inflexão nos esforços pela incorporação orgânica da União Soviética na economia mundial”¹⁷¹.

O documento pode ser lido como um pedido de ajuda. Gorbachev busca mostrar firme compromisso com as reformas econômicas, de forma a tornar a URSS uma economia de mercado. Diz que seu Gabinete de Ministros, de forma conjunta com os governos das 13 repúblicas que constituíam a URSS, já haviam estabelecido um programa de reformas, mas que estava aberto a processo de consultas com as organizações internacionais a fim de ajustar a implementação das medidas. O líder soviético enfatiza claramente algumas medidas do programa, como estabilização macroeconômica, liberalização de preços, privatização e fim de monopólios, reforma agrária e abertura comercial.

A situação na URSS não era fácil, como assevera Gorbachev em sua carta, criando um contexto de alta sensibilidade política para a implementação das reformas. Enorme parcela da população não estava preparada para uma transição brusca para o modelo de economia de mercado. A estrutura econômica era atrasada e cheia de distorções, sob a perspectiva de incentivos institucionais em uma economia de mercado. Evidentemente, como o líder soviético deixa claro nas entrelinhas, havia poderosos interesses ligados a essa estrutura. Era, em suma, necessário convencer a opinião pública soviética sobre os benefícios de reformas que mudariam de forma brutal as suas vidas. Para tal tarefa, Gorbachev pedia o apoio do G7.

A resposta do Primeiro Ministro britânico, John Major (1990-1997), em nome do G7, foi telegráfica e limitou-se a dar as boas vindas a Gorbachev¹⁷². O tratamento a ser dispensado aos soviéticos ainda era objeto de grande controvérsia entre os membros do Grupo, de forma que sua participação no final do encontro de Londres foi meramente simbólica e, do ponto de vista soviético, de um simbolismo negativo, ao passar a impressão de um líder que, a despeito de mostrar engajamento e desejo de convergência

¹⁷¹ Tradução livre de trecho da carta. A versão integral está disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/personal.html> (acesso em 22/04/2011)

¹⁷² Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1991london/letter.html> (acesso em 22/04/2011)

com os princípios e valores do G7, era deixado desamparado pelo Grupo. Pouco tempo depois da reunião de Londres, um golpe político apearia Gorbachev do poder, e a União Soviética seria dissolvida.

Em 1992, na Cúpula de Munique, a situação havia sido significativamente transformada. Com o colapso da URSS, a conseqüente independência de repúblicas que faziam parte da federação, e a turbulência da economia russa, a hesitação dos líderes do G7 foi substituída por uma urgência de ação. Na parte do Comunicado da reunião que tratou dos novos estados independentes, o G7 assinala que as mudanças estruturais em curso na ex-URSS, “oferece oportunidade histórica para tornar o mundo um lugar melhor: mais seguro, mais democrático e mais próspero”¹⁷³. Além disso, os líderes do Grupo demonstram grande interesse em encontrar-se com o então novo Presidente da Rússia, Boris Ieltsin (1991-1999), que foi convidado e participou da Cúpula de Munique.

À época da Cúpula, boa parte dos países ex-integrantes da URSS já haviam completado sua adesão ao FMI e ao Banco Mundial, e já estavam em processo de negociações com essas organizações para o apoio financeiro a seu processo de reformas de mercado. O Comunicado do G7 reconhecia e incentivava esse curso de ação¹⁷⁴.

O caso da Rússia era tratado de forma singularizada pelo Grupo. Em abril de 1992, o FMI e governo russo haviam acordado um pacote de ajuda da ordem de US\$ 24 bilhões, soma bastante significativa para a época. O desembolso desses recursos, no entanto, estava condicionado a um programa bastante abrangente de reformas econômicas, também objeto de consultas entre a Rússia e o FMI.

Nem FMI nem Banco Mundial possuíam experiência na transição de sistemas de economia planificada e altamente centralizada para economias de mercado. O que tinham feito de mais próximo disso havia sido a assistência técnica a países em desenvolvimento de economia bastante fechada ou semi-autárquica. A despeito disso, tais organizações foram centrais nas transformações econômicas da Rússia no período. O processo, porém, foi marcado por grande e constante interferência dos maiores acionistas do FMI, ou seja, os países do G7, sobretudo dos EUA (WOODS, 2006).

Na Cúpula de Tóquio (1993), os países do Grupo buscavam mostrar grande envolvimento com o processo de reformas russo. Àquela altura, o FMI já havia desembolsado US\$ 1,5 bilhões – primeira parcela do pacote de ajuda, proveniente do

¹⁷³Ver <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1992munich/communique/index.html> (acesso em 24/04/2011)

¹⁷⁴ Idem

“Fundo de Transformação Sistêmica” (“*Systemic Transformation Facility*”), nova linha de crédito criada no âmbito do FMI para apoiar reformas de mercado em economias de transição. Além disso, o G7 celebrava, em seu Comunicado, outras operações de crédito em curso no Banco Mundial e no BERD¹⁷⁵.

No que toca às reformas, o G7 assinalava a importância de mais “acesso a mercados” para o sucesso da transformação econômica do país e, assim, assumia o compromisso de trabalhar para a adesão da Rússia ao GATT. O elemento central da transição do país para um regime de economia de mercado era, segundo o Comunicado do G7, o processo de privatização e, assim, o Grupo decidiu criar um “Programa Especial de Privatização e Reestruturação” (“*Special Privatization and Restructuring Program*”) a fim de organizar um processo de desestatização que o G7 esperava que mobilizasse cerca de US\$ 3 bilhões na sua primeira fase, que deveria terminar no final de 1994¹⁷⁶.

A fim de assistir as autoridades russas na implementação do programa de reformas, o Grupo decidiu estabelecer ainda um “Grupo de Apoio à Implementação” (“*Support Implementation Group*”), a ser baseado em Moscou. Dada a natureza de foro do G7, é óbvio que todas essas medidas consistiam, em boa medida, de diretrizes a serem seguidas pelas IFIs¹⁷⁷.

A relação entre os países do G7, as IFIs e a Rússia nos anos 1990 é objeto de enorme controvérsia na literatura. Como veremos a seguir, as reformas não foram bem sucedidas e o processo resultou em significativa deterioração do quadro econômico-social do país.

Entre 1990 e 1999, o PIB da Rússia sofreu queda de 54%. O declínio da produção industrial do país foi ainda mais violento, de cerca de 60% (STIGLITZ, 2002). A expectativa de vida da população masculina passou de 65,5 para 57 anos ao longo da década (WOODS, 2006). Tais dados mostram quão traumático foi o processo de conversão – ou de tentativa de conversão – da Rússia em economia de mercado.

É importante observar que o caso da Rússia é particular. Tendo sido uma das grandes potências da confrontação bipolar da Guerra Fria, e detentora de formidável acervo nuclear, a Rússia teve tratamento diferenciado pelos países do G7. Não se pode, por exemplo, tomar a atuação das IFIs na Rússia como um símbolo do que foi o

¹⁷⁵ Ver <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1993tokyo/index.html> (acesso em 25/04/2011)

¹⁷⁶ Idem

¹⁷⁷ Idem

processo de reformas de mercado durante os anos 1980 e 1990 em grande número de países em desenvolvimento e em países do antigo bloco socialista.

De qualquer maneira, o episódio é exemplar (i) da atuação das grandes potências – e sua interação com as IFIs – quando percebem que interesses vitais estão em jogo; e (ii) da mentalidade predominante após o colapso da URSS, ou da sensação de triunfo liberal. De forma geral, pode-se dizer que as falhas no processo de reformas na Rússia decorre da interação dos seguintes fatores: (a) preconceitos ideológicos e miopia em relação às condições domésticas do país; (b) processo de cooperação entre a Rússia e as IFIs mais guiada por interesses estratégicos das grandes potências do que efetivamente pelo fim declarado de converter a Rússia em economia de mercado. A análise de tal interação nos proporciona idéia mais clara do processo de transição da ordem internacional da Guerra Fria para a ordem do pós-Guerra Fria.

O caso da Rússia, em suma, expõe as algumas das principais questões de governança econômica global que passariam a ser tratados de forma mais sistemática pelo G7 na segunda metade da década, como veremos na próxima seção. Antes, porém, tratemos da Rússia.

Como dito mais acima, nem FMI nem Banco Mundial possuíam experiência em assitir tecnicamente processos de conversão de economias planificadas em economias de mercado. As reformas prescritas para a Rússia foram significativamente baseadas nos princípios do chamado Consenso de Washington (WOODS, 2006), de que tratamos em capítulos anteriores.

O processo de reformas começou a ser arquitetado logo após o colapso da URSS, em 1991/1992. Com base no estudo sobre a economia russa conduzido encomendado às organizações internacionais pelo G7, o Parlamento russo estabeleceu um plano de ação em outubro de 1991 e conferiu poderes especiais ao Presidente Boris Ieltsin – que passou a poder, assim, a governar por decreto. Ieltsin, então, nomeou um gabinete de jovers “reformistas”, liderados por Yedor Gaidar

O caos econômico em que se encontrava a Rússia então – déficit orçamentário, falta de reservas cambiais, hiperinflação – era um trunfo na mão dos reformistas, que ganhavam mais latitude para estabilizar a situação, e trazer o país para a “modernidade”. Além disso, o interesse em ser aceitos como membros das IFIs, e receber o apoio técnico e financeiro dessas últimas, conferia certa autoridade às recomendações e condicionalidades impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial (WOODS, 2006).

A primeira onda de reformas começou em janeiro de 1992, quando algo entre 80% e 90% dos preços foram liberalizados, o rublo começou a flutuar e o comércio interno foi desregulado. Em junho de 1992, o país iniciou a primeira rodada de privatizações, algo que muitos nas IFIs viam como o aspecto central da conversão da Rússia ao regime de mercado. Cumpre observar que, apesar de reservar grande espaço em seus comunicados para demonstrar, e reiterar sucessivas vezes, o apoio ao processo de reformas na Rússia, os países do G7, ocupados com assuntos domésticos¹⁷⁸, não se envolveram diretamente, ao menos nessa fase inicial, no processo, delegando o tema ao FMI e ao Banco Mundial¹⁷⁹ (WOODS, 2006).

Os problemas começaram logo na fase inicial das reformas. A fim de reduzir a taxa de inflação, a estratégia de “terapia de choque” para liberar os preços só faria sentido se acompanhada de aperto na política monetária, com impacto negativo na evolução do PIB¹⁸⁰. Além disso, os preços das principais commodities não foram imediatamente liberados, o que tornou a exportação desses produtos um negócio muito mais atrativo do que qualquer outro tipo de investimento que pudesse ajudar a diversificar a economia do país. Logo no estágio inicial das reformas, portanto, formou-se uma espécie de oligarquia rentista, reunida em companhias de comércio, cujos interesses não puderam mais ser ignorados nos estágios seguintes do processo de reforma (STIGLITZ, 2002; WOODS, 2006).

Já foi nesse novo contexto que foram iniciados os empréstimos pelo FMI e Banco Mundial, na primavera de 1992. Desde as primeiras negociações com as IFIs, porém, a Rússia pediu tratamento especial, o qual, na prática, significava o relaxamento da maior parte das condicionalidades impostas pelas IFIs. O próprio Diretor Gerente do FMI à época, Michel Camdessus, chegou a viajar para Moscou pessoalmente para assegurar que um impasse nas negociações entre o Fundo e as autoridades russas não prejudicasse reunião do G7 que ocorreria em dez dias. Tal padrão – em que a Rússia usa sua latitude geopolítica para obter concessões diretamente dos países do G7, que são, ao mesmo tempo, os maiores acionistas das IFIs – repetiu-se durante todo o

¹⁷⁸ Nos EUA, um presidente republicano negociava com um Congresso de maioria democrata; na Alemanha, tinha início o lenta digestão do processo de reunificação.

¹⁷⁹ É curioso observar que cerca de 50% da ajuda bilateral concedida pelos EUA até então foi destinada a firmas de consultoria norte-americanas, que prestavam serviços ao governo russo (WOODS, 2006).

¹⁸⁰ A excessiva preocupação do FMI com a redução da taxa de inflação teria levado a taxa de juros excessivamente elevadas, acarretando apreciação da taxa de câmbio e barateamento das importações em relação aos produtos domésticos (STIGLITZ, 2002).

processo de reformas, reduzindo sobremaneira a influência dos técnicos das IFIs no processo (WOODS, 2006).

O processo de privatização, por sua vez, seria exemplo de preconceitos ideológicos arraigados nas IFIs. As recomendações técnicas feitas às autoridades russas, em geral, refletiam a crença sobre a conveniência de desestatizar o quanto antes a maior parte dos ativos, a despeito de a Rússia – que, afinal de contas, havia sido uma economia planificada por mais de sete décadas – não possuir instituições reguladoras que permitissem gerir uma economia de mercado (STIGLITZ, 2002).

Em 1995, o governo russo resolveu iniciar nova rodada de privatizações a fim de financiar seus crescentes déficits fiscais. Apesar de sucessivos compromissos assumidos perante as IFIs em relação à redução do déficit, o quadro político-social formado nos primeiros anos de abertura econômica – que incluíam a formação de uma classe de oligarcas bastante influente e demandante de tratamento fiscal privilegiado – não ajudava a remediar a situação. A intervenção dos países no G7 na interação entre a Rússia e as IFIs – em geral, diluindo as condicionalidades impostas ao país¹⁸¹ – também não estimulavam a solução do problema fiscal.

A privatização iniciada em 1995 ficou assim conhecida como “*loans for shares*” (empréstimos por ações). Os editais, no entanto, eram pouco claros, pouco transparentes, além de muito pouco divulgados. O resultado foi que parte substancial dos ativos mais valorosos do estado russo foram vendidos a preços que não refletiam o seu valor real justamente para o punhado de bancos que estava coordenando o processo de privatização, de forma a apenas agravar a já altíssima taxa de concentração de poder econômico nas mãos de poucos empresários¹⁸² (STIGLITZ, 2002; WOODS, 2006).

O curioso é que, apesar de estarem monitorando de perto o programa de privatizações, nem o FMI nem o Banco Mundial expressaram oficialmente suas objeções. Técnicos do FMI argumentaram que o programa estaria sob jurisdição do Banco Mundial, o que parece pouco crível já que a desestatização era uma das condições vinculadas ao empréstimo liberado pelo Fundo em abril de 1995. O Banco Mundial, por sua vez, aprovou nova operação para a Rússia em junho de 1995, a despeito da fragilidade institucional do “*loans for share*”.

¹⁸¹ À época, o FMI e o Banco Mundial chegaram a divulgar declaração conjunta defendendo a necessidade de observância das condicionalidades em suas operações de crédito (WOODS, 2006).

¹⁸² Segundo STIGLITZ (2002), “*the loans-for-share scheme constituted the final stage of the enrichment of the oligarchs, the small band of people (some of whom owed their origins, reportedly at least, to mafialike connections) who came to dominate not just the economic but the political life of the country*” (p. 160)

Para WOODS (2006), o silêncio das IFIs a respeito das falhas do programa de privatizações pode estar ligado à pressão que estariam sofrendo de alguns países desenvolvidos para que as operações de crédito não fossem descontinuadas de forma a fortalecer a posição política da oposição – sobretudo a do Partido Comunista – ao governo de Boris Ieltsin. Ambas as instituições chegaram a tecer comentários positivos acerca das privatizações realizadas pelo governo russo (CAMDESSUS, 1994; BANCO MUNDIAL, 1997).

A partir de 1995, a força política dos oligarcas já estava arraigada no governo russo, que se via politicamente incapacitado de oferecer mais do que medidas paliativas para estancar a rápida deterioração das contas públicas. Agora, além da recorrente interferência dos países do G7, diluindo as condicionalidades e reduzindo a influência das IFIs na gestão dos assuntos fiscais da Rússia, havia a ação política mais ostensiva dos oligarcas junto à opinião pública, protestando, em tom nacionalista, contra a violação da soberania do país (WOODS, 2006).

Com espaço de manobra limitado na área fiscal, o FMI pôde testar sua influência em outra área da política econômica. Ao longo dos anos 1990, a abertura da conta capital foi progressivamente se tornando um consenso político entre os países do G7. A partir da Cúpula de Halifax (1995), a medida passa a ser recorrente nos comunicados do Grupo, que defendia a sua inclusão no Convênio Constitutivo do FMI, de forma a torná-la obrigatória a todos os membros do Fundo, como veremos mais abaixo. A bem da verdade, a medida já constava da lista informal de condicionalidades exigidas pelo Fundo em suas operações de crédito a países em desenvolvimento desde o início da década de 1990 (WOODS, 2006).

Diante do progressivo crescimento do mercado de títulos soberanos russos (os chamados GKO), sobretudo na segunda metade da década de 1990, o FMI passou a recomendar a abertura da conta capital do país. No início de 1997, o Fundo e outros credores aumentaram a pressão para que a Rússia eliminasse os controles remanescentes sobre o fluxo de capitais. Segundo WOODS (2006), havia claramente um elemento de barganha nessa pressão, em que o Fundo reduziria o rigor na área fiscal em troca da liberalização da conta capital. Para a Rússia, a medida parecia interessante, já que permitiria agradar seus interlocutores no FMI e nos EUA, ao mesmo tempo em que proporcionava acesso do país a recursos externos.

Ambos lados pareciam, no entanto, ignorar duas implicações diretas da medida: (i) sem controle de capitais, é muito difícil manter a estabilidade da taxa de câmbio; (ii)

o acesso a recursos externos mais baratos pode levar a rápido processo de endividamento, o que pode ser grave sobretudo se há fragilidade do sistema financeiro doméstico, que deve ser capaz de gerir a disparidade entre os prazos – geralmente mais curtos - da captação externa e aqueles mais longos das operações domésticas.

No início de 1998, a conta capital já havia sido completamente liberalizada na Rússia, de forma que a capacidade do Banco Central do país de gerir a volatilidade, sobretudo nos mercados de títulos soberanos (os chamados GKO) , havia sido significativamente rebaixada. A rentabilidade dos GKO, em 1998, era de cerca de 110% (150% pagos pelo governo russo menos inflação de 40%) anuais, o que estimulou a maior parte dos bancos do país a aplicar o grosso de seus recursos nesse mercado, ao invés de realizar empréstimos para o setor produtivo. Com poucos incentivos para reduzir o déficit fiscal, o endividamento do país como um todo aumentou rapidamente (FMI, 1998).

Desde outubro de 1997, porém, a Rússia vinha sendo progressivamente contagiada pela crise asiática, o que obrigava a autoridade monetária russa a aumentar sucessivamente a taxa de juros básica do país para defender o rublo, com impactos obviamente negativos sobre o nível de endividamento da Rússia.

Cientes da fragilidade da situação fiscal e financeira do país, investidores aproveitaram a ausência de controles para baixar substancialmente a sua exposição à Rússia. Com dificuldades crescentes para conseguir se refinarçar no mercado, e se vendo obrigada a dilapidar suas reservas internacionais, o governo russo perdeu o controle político do processo – em março de 1998, a Duma – parlamento russo – rejeitou por três vezes a reforma do Gabinete proposta por Ieltsin. Em maio, o mercado de GKO despencou. No mês seguinte, o país foi obrigado a pedir ajuda internacional.

Após intensas negociações, em julho de 1998 foi anunciado pacote de ajuda, da ordem de US\$ 17,1 bilhões, com contribuições do FMI, Banco Mundial e do Japão. A operação, no entanto, era objeto de enorme controvérsia política, tanto nos EUA – onde um Congresso republicano estava insatisfeito as reformas na Rússia e, sobretudo, com o uso de recursos das IFIs nesse processo – quanto na Rússia, onde o pacote e suas condicionalidades, sobretudo na área fiscal, era constantemente atacado como violação da soberania do país.

O pacote, porém, foi insuficiente para conter a crise. Em agosto de 1998, apenas três dias antes de Ieltsin ter declarado que não adotaria tais medidas, a taxa de câmbio foi desvalorizada inicialmente em 34%, a Rússia declarou moratória em relação a uma

parcela de sua dívida e forçou a reestruturação da dívida de curto prazo. A crise, que era uma crise de endividamento, tornou-se também uma crise cambial – com a confiança no rublo despencando – e bancária, já que o temor de quebras no sistema financeiro provocou uma corrida aos bancos (WOODS, 2006). Em janeiro de 1999, o rublo valia 45% menos do que em julho de 1998 (STIGLITZ, 2002).

Em meio ao caos econômico que se instalou no país, Ieltsin teve seu poder enfraquecido e teve que aceitar um Gabinete imposto pela Duma. O novo governo elevou substancialmente a retórica contra o FMI e as IFIs de uma forma geral, adotando um tom explicitamente nacionalista a fim de mobilizar apoio doméstico. No final de 1999, Ieltsin se retirou da política e indicou Vladimir Putin como seu sucessor – este último acabou vencendo as eleições presidenciais de 2000.

Paralelamente ao processo doméstico de reformas, a Rússia foi progressivamente sendo incorporada ao G7. Em 1997, a Cúpula de Denver foi denominada “Cúpula dos Oito” e, em 1998, o G7 foi oficialmente transformado em G8. Do ponto de vista econômico e político, como vimos acima, o processo de reformas foi, no mínimo, altamente turbulento.

A intervenção dos países do G7 no processo, sobretudo dos EUA, foi ditada por interesses geopolíticos mais imediatos, como evitar a volta dos comunistas ao poder na Rússia, e assegurar a acessão pacífica dos países do Leste Europeu e da Europa Central à OTAN. Os mesmos interesses parecem ter guiado a decisão de incorporar a Rússia ao G7, agora G8 (BAYNE, 2000).

No episódio, portanto, o interesse em assegurar o triunfo da “ordem liberal” parece ter prevalecido sobre a necessidade de construir essa nova ordem. Como vimos no Capítulo 3, do ponto de vista da estrutura institucional, a passagem da Guerra Fria para o mundo pós-Guerra Fria não foi, em razão da própria natureza pacífica dessa transição, objeto de um pacto internacional. A aceleração do processo de globalização, que analisamos no Capítulo 1, foi ocultada pelo significado geopolítico do fim da confrontação bipolar.

A necessidade de adequar as instituições internacionais à nova realidade só começou a ser reconhecida pelo G7 na Cúpula de Nápoles, em 1994. A crise do México, no mesmo ano, deu impulso à formulação de uma agenda para a reforma das IFIs, como veremos na próxima subseção.

4.2.2.2. A gestão da economia globalizada

A primeira menção à globalização em comunicados do G7 aparece em 1994, na Cúpula de Nápoles. Como vimos acima, nos primeiros anos da década de 1990 os países do G7 se ocuparam basicamente da incorporação dos países do antigo bloco socialista, e sobretudo da Rússia, à ordem liberal do Ocidente. Pouco se discutiu sobre a necessidade de atualizar as instituições dessa nova ordem.

Em 1994, o Grupo lança uma agenda de reforma institucional, a fim de adequar as organizações internacionais aos desafios do “século XXI”. No ano seguinte, na Cúpula de Halifax (1995), o comunicado do G7 sustenta que a globalização é um processo ditado por mudanças tecnológicas¹⁸³.

Em Lyon (1996) e Denver (1997) há seguimento e certo aprofundamento dessa agenda. No campo da política comercial, os países do Grupo comemoram a conclusão da Rodada Uruguai em 1993, após sucessivas prorrogações. Nas reuniões seguintes, buscam ampliar a agenda de negociações, introduzindo novos temas, como acordos setoriais (nas áreas de serviço e telecomunicações, por exemplo), vínculos entre comércio e padrões trabalhistas e ambientais, entre comércio e concorrência e compras governamentais. A Reunião de Ministros de Comércio em Cingapura, em 1996, coloca alguns desses temas na agenda da então recém criada OMC.

No que toca à regulação dos investimentos, os países do G7 buscam facilitar consenso em torno de um acordo multilateral – o “*Multilateral Agreement on Investment*” (MAI) – cujas negociações, no âmbito da OCDE, viriam a malograr em 1997, em razão de diferenças intransponíveis entre os países ao redor da mesa, como veremos mais adiante.

É, no entanto, na esfera financeira que a agenda do Grupo foi mais prolífica a partir de Halifax (1995). A crise financeira do México, em 1994, havia servido como um alerta sobre os riscos da globalização, e a necessidade de dotar as organizações internacionais com instrumentos capazes de enfrentá-los.

¹⁸³ De acordo com o Parágrafo 12 do Comunicado da Cúpula de Halifax, “The world economy has changed beyond all recognition over the last fifty years. The process of globalization, driven by technological change, has led to increased economic interdependence: this applies to some policy areas seen previously as purely domestic, and to interactions between policy areas. The major challenge confronting us is to manage this increased interdependence while working with the grain of markets, and recognizing the growing number of important players. This is especially important in the pursuit of global macroeconomic and financial stability” – disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/>

Nesta subseção, vamos tratar inicialmente da esfera comercial, ou seja, do significado da conclusão da Rodada Uruguai e constituição da OMC em 1993. Em seguida, trataremos do programa estabelecido pelo G7 para a área financeira e de investimentos.

4.2.2.2.1. Comércio

No início dos anos 1980, o mundo passava por uma recessão e boa parte dos países em desenvolvimento sofria com a crise da dívida. Logo após a conclusão da Rodada Tóquio do GATT, em 1979, o comércio internacional declinava, como ocorreu tanto em 1981 como em 1982¹⁸⁴. A Rodada Tóquio foi a primeira a tentar disciplinar não apenas os níveis tarifários, mas também barreiras não-tarifárias e, assim, boa parte de suas regras dependia de processos de internalização que, com frequência, eram complexos do ponto de vista político.

A fim de evitar que a recessão gerasse uma escalada protecionista, o então Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, realizou uma série de visitas a países da Ásia, Europa e das Américas. A avaliação geral era a de que o sistema multilateral de comércio estava sob ameaça. Uma série de medidas contrárias às regras e ao espírito do GATT, como acordos de restrição voluntária de exportações¹⁸⁵, estavam se proliferando em um contexto em que muitos governos enfrentavam fortes pressões protecionistas domesticamente. Segundo Dunkel, o sistema multilateral de comércio estava de pé apenas devido a uma espécie de “balanço de terror”, ou seja, do medo de que outros governos retaliassem medidas protecionistas, levando, ao fim e ao cabo, ao colapso do sistema (CROOME, 1995, pág. 11).

No mundo em desenvolvimento, em contraste, os governos começavam a perceber que os países desenvolvidos dificilmente abririam mão de um sistema multilateral de comércio baseado em regras de mercado, e que dificilmente aceitariam tratamento especial e diferenciado que isentasse os PEDs de parte substantiva dos compromissos. Ao mesmo tempo, interessava aos PEDs o desmantelamento do Acordo Multifibras - que estabelecia uma série de quotas e outras medidas de proteção ao setor de têxteis e de vestuário – e regras mais rígidas acerca dos referidos acordos de restrição

¹⁸⁴ Ver dados da OMC para o período 1976-1983: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E> (acesso em 02/05/2011)

¹⁸⁵ O Japão, por exemplo, havia concordado em limitar a sua exportação de automóveis para os EUA (CROOME, 1995).

voluntária de exportações¹⁸⁶. De forma geral, porém, parecia não haver sentido no reforço do sistema multilateral de comércio em uma época em que boa parte dos PEDs lutavam para reduzir o endividamento, frequentemente por meio de políticas ativas de ampliação do superávit comercial (CROOME, 1995; SCHOTT, 1994).

A chegada de Ronald Reagan ao poder nos EUA, em 1981, porém, trouxe nova variável a esse cenário. Promotor de uma agenda doméstica liberalizante, disposto a eliminar uma série de subsídios à produção e a domar os instintos mais protecionistas do Congresso, Reagan percebeu logo que o engajamento para não apenas reabilitar, mas expandir, a agenda do GATT contribuiria para seus objetivos domésticos, ao vincular reformas liberalizantes à liderança norte-americana no cenário internacional (CROOME, 1995; SCHOTT, 1994).

Os contornos de uma nova rodada de comércio começaram a aparecer na Reunião Ministerial de 1982. Naquela oportunidade, os membros do GATT decidiram não apenas monitorar – e buscar conter – a adoção de salvaguardas e restrições voluntárias à exportação, como expandir a agenda para outras áreas. No programa de trabalho adotado na reunião, os EUA lograram incluir, não sem considerável polêmica¹⁸⁷, a revisão de medidas afetando o comércio de produtos agrícolas.

Além disso, os EUA pressionaram pela inclusão dos chamados “novos temas” na agenda de trabalho, a saber, serviços, propriedade intelectual e investimento. Tais itens, no entanto, além de gerar escasso entusiasmo por parte de outros países desenvolvidos, encontrava franca oposição dos PEDs. O Grupo dos 77 – que, então, era o principal foro dos países em desenvolvimento – declarou que a inclusão de tais temas seria “não apenas danosa para os interesses de países em desenvolvimento nos mercados internacionais, mas também a sua intenção de tornar o GATT mais amigável aos interesses do mundo em desenvolvimento”. (CROOME, 1995, pág. 16, tradução livre).

Embora a Ministerial de 1982 tenha sido considerada quase um fracasso, uma visão isenta, como o benefício da distância histórica, mostra que não apenas a reunião - e o programa de trabalho que adotou - pode ter moderado tendências protecionistas que ameaçavam a integridade do sistema multilateral de comércio, como estabeleceu algumas bases do que viria ser a Rodada Uruguai, iniciada em 1986.

¹⁸⁶ Em bases bilaterais, os PEDs estariam sempre em posição frágil para negociar tais acordos com países desenvolvidos.

¹⁸⁷ A Comunidade Européia deixara claro que não aceitaria obrigação alguma em relação ao comércio de produtos agrícolas (CROOME, 1995; SCHOTT, 1994).

Entre 1982 e 1985, os EUA promoveram uma série de consultas, na tentativa de construir as condições que permitiriam o lançamento de nova rodada comercial. Para tanto, contaram com o comportamento pró-ativo do Diretor Geral do GATT que, em 1983 anunciou, por exemplo, a formação de grupo independente de expertos¹⁸⁸ a fim de identificar os principais problemas do GATT e propor soluções. Entre as recomendações apresentadas pelo Grupo, no início de 1985, estavam a necessidade de novo compromisso com a liberalização das barreiras ao comércio internacional, de regras mais justas e claras para o comércio de produtos agrícolas, da eliminação de salvaguardas inconsistentes com as regras do GATT e o desmantelamento do Acordo Multifibras.

Em relação aos “novos temas”, recomendava apenas, de forma cautelosa, que se estudassem maneiras de expandir o comércio em serviços, por exemplo, O relatório teve boa acolhida em PDs - a despeito da oposição a medidas como a abolição do Acordo Multifibras -, e recepção não entusiasmada mas favorável nos PEDs, já que contemplava os interesses desses últimos em agricultura e têxteis e vestuário (CROOME, 1995).

Cumprir observar que, no período que separa a conclusão da Rodada Tóquio do início da Rodada Uruguai, o lançamento de uma nova rodada de negociações tornou-se objeto de polarização entre os PDs e grandes PEDs. Ao longo do período, os EUA lograram construir consenso entre os principais países desenvolvidos sobre a conveniência de uma nova rodada. A articulação entre os PDs, em temas comerciais, tornou-se mais estreita a partir de iniciativa canadense na Cúpula de Montreal do G7 (1981), em que os ministros do comércio dos EUA, da Comunidade Européia, Japão e Canadá começaram a se reunir com regularidade – o grupo passou a ser conhecido como “Quad” (BAYNE, 2000).

No mundo em desenvolvimento, no entanto, havia divergências acerca do início de uma nova rodada. Países como Brasil e Índia eram contrários, ao passo que os membros da “*Association of South-East Asian Nations*” (ASEAN) – como Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia -, além de países como Chile e Coréia do Sul,

¹⁸⁸ O grupo que veio a ser formado era presidido pelo Presidente do BIS, Fritz Leutwiler, e integrado pelo Senador dos EUA, Bill Bradley, pelo Vice-Presidente da Corte Internacional de Justiça, Guy Ladreit de Lacharrière, pelo Diretor da London School of Economics e ex-Governador do Banco Central da Índia, I. G. Patel, pelo ex-Ministro da Fazenda do Brasil, Mario Henrique Simonsen e pelo então Ministro da Fazenda da Indonésia, Sumitro Djojohadikusumo. O grupo foi financiado por diversas organizações, sendo a Ford Foundation a principal fonte de financiamento (CROOME, 1995).

estavam dispostos ao engajamento nas negociações¹⁸⁹. Os EUA mantinham pressão constante sobre os PEDs, ameaçando, caso não houvesse consenso, iniciar negociações apenas com países que estivessem de acordo com o lançamento da nova rodada¹⁹⁰ (CROOME, 1995).

Após sucessivos encontros e negociações, a Rodada foi finalmente lançada em setembro de 1986, em Punta del Este, Uruguai. Às vésperas da reunião no Uruguai, mais precisamente em 31 de julho de 1986, o Acordo Multifibras foi estendido por mais cinco anos, até 1991, o que removeu provável objeto de discórdia entre os PDs. Em agricultura, no entanto, um elemento inesperado traria maior complexidade às negociações.

Em agosto de 1986, um grupo de catorze exportadores de produtos agrícolas se reuniu na cidade australiana de Cairns a fim de exigir regras mais justas no comércio desses produtos, comprometendo-se a trabalharem juntos para lograr tal objetivo¹⁹¹. A presença de países desenvolvidos, e inclusive de um dos integrantes do “Quad” no Grupo, deixava claro que não se tratava apenas de mais um movimento tático dos países do Sul.

Os temas de maior interesse dos PDs, sobretudo dos EUA, como serviços, por outro lado, acabaram sendo objeto de uma “Parte II” da Declaração de Punta del Este, a fim de acomodar as objeções de países como Brasil e Índia¹⁹². A aparente desvinculação desses temas do pacote geral que seria negociado na Rodada Uruguai, entretanto, acabou não se materializando, e os “novos temas” acabaram gerando acordos incorporados à estrutura final que foi aprovada ao final da Rodada.

Cumprir observar que a polarização Norte-Sul que, para o observador do início dos anos 1980, parecia destinada a contaminar as futuras negociações, acabou sendo substancialmente moderada ao longo das negociações. A segunda metade dos anos 1980 e a primeira dos anos 1990 é época de reformas de mercado em inúmeros PEDs, de forma que o engajamento na Rodada Uruguai acabou, com frequência, servindo aos interesses políticos favoráveis às reformas em alguns desses países (SCHOTT, 1994). Além disso, a objeção ou resistência que muitos países demonstravam a negociações em

¹⁸⁹ Às vésperas do lançamento da Rodada Uruguai, o grupo que se opunha às negociações havia sido reduzido a apenas 10 países, a saber, Argentina, Brasil, Cuba, Egito, Índia, Iugoslávia, Nicarágua, Nigéria, Peru e Tanzânia (CROOME, 1995).

¹⁹⁰ As decisões no GATT eram tomadas por consenso. O Artigo XXV do Acordo, no entanto, autorizava “*joint action*” (ação conjunta) caso houvesse concordância de maioria qualificada dos membros.

¹⁹¹ Faziam parte do Grupo de Cairns: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Tailândia e Uruguai.

¹⁹² Ver http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240152.pdf (acesso em 27/04/2011)

áreas como serviços, por exemplo, estava mais ligada à dificuldade de se avaliar com alguma precisão os efeitos de eventuais acordos nessas áreas sobre o espaço doméstico para formulação de políticas públicas do que a um interesse defensivo claramente identificado (CROOME, 1995).

Não sendo o objetivo desse trabalho fazer relato mais pormenorizado da Rodada Uruguai, podemos resumir a dificuldade em se obter um acordo final na Rodada às divergências entre os EUA e a Comunidade Européia sobre a liberalização do comércio na área agrícola¹⁹³. A falta de consenso entre os países da CE sobre a Política Agrícola Comum (PAC)¹⁹⁴ foi obstáculo constante à conclusão das negociações. A falta de acordo sobre agricultura levou ao fracasso tanto da Reunião Ministerial de Montreal (1988) quanto de Bruxelas, em 1990, que, segundo o cronograma estabelecido em Punta del Este, serviria para aparar as últimas arestas e concluir a rodada.

Como vimos acima, desde 1990, o G7 buscou por sucessivas vezes, manter o compromisso com a conclusão da Rodada, que só viria em 1993, ou seja, com três anos de atraso. É interessante observar que, embora o desrespeito ao cronograma mostre certa incapacidade do Grupo em gerir o compromisso assumido em Punta del Este – tendo em vista, sobretudo, que as principais divergências a impedir a conclusão da Rodada ocorriam entre membros do Grupo -, ao mesmo tempo demonstram que o Grupo foi capaz de evitar o colapso da Rodada, mantendo o compromisso político até que as divergências fossem superadas.

As metas estabelecidas pelos EUA para a Rodada, sobretudo em agricultura, mostraram-se demasiadamente ambiciosas da perspectiva da Comunidade Européia, para a qual a PAC era um dos principais fatores de coesão interna. O impasse só seria superado com flexibilização substancial na disciplina dos subsídios internos, acordada pelos EUA e pela CE no chamado acordo de Blair House, em novembro de 1992¹⁹⁵.

¹⁹³ Havia, evidentemente, outros tópicos e outros países envolvidos nos impasses que dificultavam o progresso nas negociações, como, por exemplo, a definição de quotas de importação de arroz para Japão e Coréia do Sul, e o tratamento de certos setores – como o da indústria audiovisual – no acordo de serviços, mas a principal controvérsia era sem dúvida o grau de liberalização agrícola que seria exigido da CE (CROOME, 1995; SCHOTT, 1994).

¹⁹⁴ A PAC é um sistema de subsídios e programas de apoio à agricultura adotado pelos países da atual União Européia desde o Tratado de Roma, assinado em 1957. Os seis países signatários do Tratado intervinham já pesadamente em seus respectivos mercados agrícolas, de forma que o estabelecimento de disciplina comum para tais incentivos era condição necessária para a concretização de um mercado comum (GRANT, 1997).

¹⁹⁵ As reformas da PAC no mesmo ano (1992), reduzindo o nível geral de apoio aos agricultores europeus, certamente terá facilitado a celebração do acordo.

Os EUA aceitaram três importantes modificações na minuta preparada pelo Diretor Geral do GATT, Arthur Dunkel, em 1991, que servia de base às negociações. Em primeiro lugar, um corte de apenas 21% (a minuta exigia corte de 24%) no volume de exportações subsidiadas¹⁹⁶. Em segundo lugar, certos pagamentos diretos a produtores agrícolas, que seriam proibidos de acordo com o texto original, foram colocados em uma “caixa verde” a ser incluída no futuro acordo, de forma que estariam isentas de compromissos de redução. Com isso, tanto a CE legitimava programas de compensação aos produtores agrícolas pela reforma da PAC, quanto os EUA poderiam manter diversos programas de apoio a seus próprios agricultores. Finalmente, as duas partes acordaram ainda que tanto os programas de apoio doméstico quanto os subsídios à exportação de produtos agrícolas não poderiam ser objeto de questionamento por um período de 10 anos, ou seja, até 2004¹⁹⁷ (CROOME, 1994).

Ainda assim, o acordo permaneceu objeto de enorme controvérsia. A França por diversas vezes ameaçou vetar a aceitação de seus termos pela CE, exigindo a renegociação do acordo, o que era peremptoriamente recusado pelos EUA. É interessante observar que a capacidade de resistência do Grupo de Cairns à diluição dos compromissos na área agrícola operada por Blair House foi bastante comprometida pelos sucessivos adiamentos da rodada e pela própria dificuldade na barganha entre os EUA e a CE. Diante da possibilidade de colapso real da rodada e, portanto, de qualquer disciplina ao comércio de produtos agrícolas, os países do Grupo mostravam-se dispostos a aceitar os benefícios, por modestos que fossem, de um acordo mais permissivo¹⁹⁸.

O impulso final para a conclusão da rodada veio da renovação curta da autorização para negociar acordos comerciais que o Congresso dos EUA concedeu ao então recém-eleito Presidente do país, Bill Clinton (1993-2001)¹⁹⁹. Com o TPA previsto

¹⁹⁶ A mudança no volume, embora pareça modesta à primeira vista, era suficiente para evitar que a CE pudesse ser questionada futuramente em relação à exportação de cereais (CROOME, 1995).

¹⁹⁷ Tal dispositivo, consubstanciado no Artigo 13 do Acordo sobre Agricultura, ficou conhecido como Cláusula da Paz.

¹⁹⁸ Ver, nesse sentido, Declaração do Grupo de Cairns, de 05/07/1993, conclamando o G7 a resolver as divergências entre os países do Grupo de forma a poder concluir a Rodada, apesar da moderação dos compromissos assumidos em agricultura após o Acordo de Blair House: http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92140024.pdf (acesso em 29/04/2011)

¹⁹⁹ Nos EUA, é o Congresso que detém o poder de negociar acordos comerciais com outros países. Tais poderes podem ser delegados ao Chefe do Poder executivo por determinado tempo – mais recentemente, tal poder delegado passou a ser denominado “*trade promotion authority*” (TPA) ou “*fast track*”. Embora o mecanismo exija a aprovação congressional de acordos eventualmente celebrados pelo Presidente investido do TPA, é vedado ao Congresso emendar ou modificar o texto do Acordo. Diante das alternativas de adotar ou recusar o acordo na sua totalidade, a balança em geral pende para a primeira

para expirar no final de 1993, os demais membros sabiam que novo adiamento para 1994 poderia significar o colapso das negociações, já que o Congresso dos EUA poderia fazer exigências ainda mais ambiciosas para renovar outra vez o TPA. Em 15 de dezembro de 1993, em Genebra, os membros do GATT chegaram a um acordo – os textos da Rodada Uruguai seriam assinados na Reunião Ministerial de Maraqueche, no ano seguinte.

Além do Acordo sobre Agricultura, as inovações mais importantes da Rodada Uruguai foram maior grau de institucionalização do comércio internacional, agora sob a égide de uma organização formal, a OMC, robustecimento bastante significativo do mecanismo de solução de controvérsias, fortalecimento também considerável das disciplinas gerais aplicadas a subsídios, e celebração de diversos acordos em “novos temas”, como serviços, propriedade intelectual e investimento²⁰⁰.

No que toca ao Acordo Multifibras, que era de grande interesse de muitos PEDs, acordou-se um processo de eliminação e redução progressiva de suas disciplinas, de forma que produtos têxteis e vestuário estariam plenamente sobre as regras do GATT, ou melhor, da OMC que lhe sucedeu, em 2005, ou seja após período de 10 anos²⁰¹.

Do ponto de vista da governança econômica internacional, ao observador de 2011, parece haver pouca dúvida de que a criação da OMC, e de todo o corpo de disciplinas pela qual a organização deve zelar, representou grande progresso. O mecanismo de solução de controvérsias da OMC parece ter sido bastante efetivo em dotar o sistema multilateral de comércio de garras e dentes e desencorajar a adoção de medidas abertamente protecionistas, além de estabelecer um grau de judicialização até então inédito nas relações internacionais (IIDA, 2005). Por outro lado, as lacunas no Acordo de Agricultura permitem uma série de medidas que distorcem os preços de produtos agrícolas que, não raramente, são o principal item de exportação de PEDs (BINSWAGER e LUTZ, 2000).

De forma geral, porém, a estrutura institucional criada sob a OMC permitiu significativa expansão do comércio internacional entre 1995 e 2007, como vimos no Capítulo 1. Além disso, as regras da Organização trouxeram mais transparência e previsibilidade para o sistema multilateral de comércio. A despeito das lacunas e falhas

opção, já que a última envolve um custo não desprezível em termos da credibilidade internacional dos EUA. Ver <http://fasttrackhistory.org>

²⁰⁰ Os acordos resultantes da Rodada Uruguai estão disponíveis em http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm (acesso em 29/04/2011)

²⁰¹ Idem

em seus acordos, as regras da OMC se tornaram referências e balizas não apenas para acordos regionais, mas para ao próprio desenho de instituições domésticas aos países membros da OMC. A contínua expansão do número de membros da Organização, que em 2011 já passa dos 150, também atesta que é baixo o grau de contestação do regime multilateral de comércio²⁰².

4.2.2.2. Finanças e Investimento

Diversamente da área comercial - em que a agenda do G7 era basicamente manter um compromisso assumido em meados dos anos 1980 - na área financeira e de investimentos, sobretudo após a crise do México, em 1994, havia, ao menos retoricamente, certa ebulição reformista. De forma geral, os países do Grupo pareciam concordar sobre a necessidade não apenas de adequar as IFIs à nova realidade de globalização financeira, mas também de incrementar a coordenação interna do Grupo diante de novos desafios.

Em um esforço de síntese, podemos dizer que o ímpeto reformista do G7, entre as Cúpulas de Halifax (1995) e Denver (1997)²⁰³ contemplava as seguintes medidas:

- Fortalecimento da coordenação macroeconômica entre os membros do Grupo, a fim de eliminar desequilíbrios potencialmente desestabilizadores.
- Melhoria na capacidade de prevenção de crises por meio das seguintes iniciativas: (i) maior transparência por parte dos países e fortalecimento da capacidade de vigilância e monitoramento do FMI; (ii) criação de um sistema de alerta (“*early warning system*”), a fim de prevenir crises.
- Incremento da capacidade das IFIs de responder a crises financeiras, por meio de (i) aumento do volume de recursos à disposição do FMI, por meio tanto do “*General Agreement to Borrow*” (GAB)²⁰⁴ quanto de revisão do

²⁰² Por governos, o que obviamente não quer dizer que não existam grupos de interesse poderosos que se opõem à OMC e suas disciplinas.

²⁰³ Antes de Halifax, não havia propriamente uma agenda ou programa de trabalho nessa área, mas apenas medidas genéricas de estímulo à coordenação macroeconômica entre os países.

²⁰⁴ O GAB foi resultado de um acordo firmado em 1962 por 10 países industrializados - o G-10 - que se comprometeram a emprestar recursos para o FMI caso o montante à disposição do Fundo não fosse suficiente para remediar eventuais crises financeiras e/ou crises de balanço de pagamentos (WOODS, 2006)

sistema de quotas do Fundo; (ii) criação de linha de crédito com grande condicionalidade e agilidade para rápido desembolso em períodos de crise.

- Estudo sobre maior papel para os “*Special Drawing Rights*” (SDRs)²⁰⁵ no sistema monetário internacional.
- Estudo sobre procedimentos para situações de insolvência em dívidas soberanas.
- Incremento na cooperação entre reguladores e supervisores nacionais do sistema financeiro.
- Inclusão da obrigação de liberalizar a conta capital no Convênio Constitutivo do FMI.
- Definição de padrões de regulação financeira mais rigorosos, sobretudo em países em desenvolvimento experimentando grandes influxos de capital.
- Celebração de um acordo multilateral sobre investimento, no âmbito da OCDE.

A fim de avaliar a efetividade da governança do G7 no período imediatamente posterior à Guerra Fria, cumpre tratar brevemente de cada um dos pontos acima.

No que tange, inicialmente, à coordenação macroeconômica entre os países do bloco, é preciso observar o caráter absolutamente programático do exercício ou, em outras palavras, da completa ausência de qualquer mediação mais institucionalizada nesse processo, que não a mera interação anual de líderes e ministros (nas reuniões do G7) ou eventuais encontros bilaterais entre os líderes dos países do Grupo.

Desde pelo menos o fim do sistema de paridades fixas de Bretton Woods, no início dos anos 1970, a capacidade de monitoramento e de supervisão dos agregados macroeconômicos exercida pelo FMI em relação a seus membros foi severamente reduzida. Nos anos 1990, o papel do Fundo na coordenação macroeconômica entre seus membros foi periférica (KAHLER e LAKE, 2009). O trabalho de pesquisa, bem como as publicações desenvolvidas pelo Fundo tornaram-se mais uma referência para o mercado financeiro do que a base para um processo de coordenação de políticas econômicas.

²⁰⁵ Os SDRs são uma espécie de “quase-moeda” criada em 1969 e utilizada como unidade monetária pelo FMI. Após o colapso do sistema monetário de paridades fixas, os SDRs passaram a ser definidos com base em uma cesta das moedas mais utilizadas em transações internacionais. Em 2011, os SDRs são baseados no dólar dos EUA, no euro, iene e na libra esterlina. Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm> (acesso em 30/04/2011)

A ambição de promover maior coordenação macroeconômica entre os países do G7, ademais, teve poucas chances de se concretizar em um contexto em que os membros do G7 experimentavam situações e problemas econômicos bastantes distintos, e cujos principais fatores eram de ordem doméstica, o que não constituía estímulo à cooperação.

Nos anos 1990, uma das principais preocupações dos EUA eram o crescente desequilíbrio comercial com o Japão²⁰⁶, que, na verdade, vinha desde os anos 1980. Como dito mais acima, diversas pressões protecionistas culminaram em medidas contrárias às regras e ao espírito do GATT, como restrições voluntárias à exportação. Até meados da década de 1990, o déficit externo era acompanhado de um déficit fiscal que vinha de forma continuada desde 1969²⁰⁷.

Apesar do ajuste fiscal promovido, sobretudo no segundo mandato de Bill Clinton (1993-2001)²⁰⁸, o déficit em conta corrente dos EUA voltou a se expandir de forma substancial na segunda metade da década. Com a revolução das tecnologias da informação e da Internet – que, no primeiro momento, foi basicamente um fenômeno norte-americano – houve substancial aumento do nível de investimento nos EUA, que passou a atrair grandes volumes de recursos externos – dada a diferença no retorno entre ativos do país e do resto do mundo – aumentando, assim, o déficit em conta corrente²⁰⁹. Como veremos mais adiante, tal desequilíbrio externo iria se expandir consideravelmente na década seguinte, dessa vez acompanhado por nova deterioração da situação fiscal.

O Japão, por sua vez, atravessou os anos 1990 buscando digerir o estouro de sua bolha imobiliária no começo da década. A dramática queda dos preços dos imóveis gerou uma enorme massa de créditos “podres” no sistema bancário do país, além de uma série de empresas em situação insolvência. O governo japonês, bem como a população, porém, mostraram-se resistentes a um ajuste que, possivelmente, implicaria significativa reestruturação do modelo econômico adotado pelo país desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Muitos autores denominam o período entre 1992 e 2002 como a década perdida do Japão. Sem um ajuste, diversas empresas e bancos

²⁰⁶ Ao longo da década de 1990, o déficit comercial dos EUA com o Japão passou de aproximadamente US\$ 41 bilhões, em 1990, para US\$ 81,5 bilhões, em 2000. Ver <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html#1990> (acesso em 05/05/2011)

²⁰⁷ Ver <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy01/guide04.html> (acesso em 05/05/2011)

²⁰⁸ Idem. Em 1998, o governo federal dos EUA obteve superávit fiscal pela primeira vez desde 1969.

²⁰⁹ As taxas de poupança doméstica oscilaram negativamente na segunda metade dos anos 1990, de forma que a crescente diferença entre a taxa de poupança e de investimento foi basicamente financiada com recursos estrangeiros. Ver <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs21951.pdf> (acesso em 07/05/2011)

permaneceram em atividade “zumbi”, ou seja, mantidos em operação artificialmente por um conjunto de subsídios (MCKINNON, 2007; WOOD, 2005).

Na Europa, a década de 1990 foi marcada pelo lento processo de digestão da reunificação alemã e pelo esforço de convergência para a união monetária, após a celebração do Tratado de Maastricht em 1992. O processo de reunificação como é notório, envolveu a transferência de volumosos subsídios da Alemanha Ocidental para a Oriental²¹⁰.

Nesse cenário, de forte crescimento da maior economia do mundo - contrariando as suspeitas, nos anos 1970 e 1980, sobre um “declínio norte-americano” (STIGLITZ, 2003) – e de processos domésticos difíceis tanto na Europa como no Japão, parecia não haver grandes incentivos para voltar a dotar o FMI de capacidade institucional para gerir os desequilíbrios macroeconômicos internacionais.

No que concerne à construção de um “sistema de alerta” para crises financeiras, os resultados obtidos pelo G7 são ambíguos. Após a crise de 1994, no México, os países do G7 incentivaram as IFIs, particularmente o FMI, a desenvolver um modelo que, baseado no monitoramento de variáveis macro e microeconômicas, fosse capaz de detectar os sinais que identificam a iminência de uma crise financeira.

Ao mapear a literatura econômica teórica acerca de crises financeiras, o trabalho seminal de KAMINSY et al (1998) observa divergência de explicações com evidências empíricas de crises financeiras mais recentes, ou seja, após a intensificação dos movimentos internacionais de capitais.

A maior parte da literatura econômica tradicional vinculava crises financeiras a distorções nos fundamentos macroeconômicos. KRUGMAN (1979), por exemplo, assinala que, em um contexto de câmbio fixo, a expansão de crédito além da demanda por moeda tende a gerar deterioração das reservas cambiais e, eventualmente, a ataques especulativos que terminam por forçar o fim da paridade cambial.

A sucessão de eventos em crises mais recentes, sobretudo na crise da Ásia em 1997, porém, demonstra que não há relação necessária ou óbvia entre a deterioração dos fundamentos macroeconômicos e a sucessão de fatos que leva à crise financeira. O papel das expectativas, e da reação do mercado a certas decisões de política econômica passou, assim, a ganhar papel mais relevante na explicação de crises financeiras.

²¹⁰ Ver http://www.cireq.umontreal.ca/personnel/hunt_german_unification.pdf

Não raramente, cria-se uma espécie de “circularidade” entre a política econômica e a reação do mercado – os agentes públicos tentando apaziguar sentimentos negativos do mercado e este último, por sua vez, modificando suas expectativas com base na percepção dessa estratégia. Além disso, as crises da década de 1990 tornaram visível o fenômeno do “contágio” que pode representar tanto um efeito dominó relacionado a uma situação de interdependência econômica (sobretudo vínculos comerciais e financeiros) entre dois países, como uma reação do mercado desconectada dos fundamentos econômicos, ou seja, percepção de risco informada por fatos ou sentimentos alheios à realidade econômica do país (KAMINSKY et al, 1998).

Ao revisar tanto a literatura teórica tradicional como evidências empíricas de crises, KAMINSKY et al (1998) propuseram um sistema de indicadores que tende a se comportar de modo distinto na proximidade de uma crise financeira. Os autores, porém, ressaltam que o modelo tem limitações, sobretudo no que diz respeito a fatores políticos e institucionais.

Sete anos após a crise da Ásia, porém, ainda havia dúvida acerca da utilidade de modelos ou sistemas de alerta. BERG et al (2004) assinalam que tais modelos, em geral, não são mais úteis para prever crises do que avaliações específicas sobre determinados países. Após medir o desempenho de diversos modelos – das OIs e do setor privado, bem como indicadores “alternativos”, tradicionalmente usados pelo mercado para prever crises - como o prêmio pago por títulos soberanos ou a classificação de risco atribuída pelas agências especializadas – os autores não chegaram à conclusões firmes sobre a efetividade de tais modelos.

De forma geral, os modelos de prazo mais longo, que levam em conta período mais dilatado, tiveram melhor desempenho que os modelos que usam dados de períodos mais curtos. No que toca aos indicadores “alternativos”, os autores assinalam que tais índices não variaram de forma suspeita antes da crise da Ásia, por exemplo. Ou seja, não serviram com base para prever o que iria ocorrer. Mais recentemente, porém, tais indicadores teriam se mostrado um pouco mais úteis à previsão de crises.

Os autores observam ainda que fatores psicológicos, políticos e institucionais, que costumam ter papel proeminente em crises financeiras, são difíceis de embutir em modelos. Em 1997, por exemplo, alguns modelos apontavam severos desequilíbrios financeiros na Coréia do Sul. A maior parte dos investidores, porém, simplesmente ignoraram tais sinais em função do ótimo histórico do país.

Além disso, cumpre notar tendência recente de adoção de câmbio flutuante pela maior parte dos países, o que torna o contexto internacional mais complexo no que concerne à possibilidade de crises cambiais. Não há evidência, porém, de que políticas cambiais mais flexíveis tornem o país menos vulnerável a crises financeiras (BERG et al, 2004).

Outro fator que obviamente traz mais complexidades à tarefa de tentar prever – e evitar – crises é a própria globalização financeira, caracterizada por altíssimo grau de interconexão entre os países. É interessante notar que uma das políticas centrais no contexto da liberalização que criou ou fomentou as condições para maior grau de integração financeira – a abertura da conta capital – exerce papel bastante ambíguo na “ciência das crises financeiras”. Por um lado, a liberalização da conta capital tende a aumentar a “disciplina de mercado” sobre um país determinado, ao premiar as “boas políticas” e punir as más.

Em contexto de turbulência internacional, no entanto, não é incomum erros de julgamento e comportamentos “de manada”, punindo países com bons fundamentos, como observamos mais acima. Nesse quadro, a abertura da conta de capital pode agravar o problema, agravando a volatilidade nos influxos e saídas de capital em momentos de crise (BERG et al, 1999).

Cumpre observar, ainda, que o desempenho dos modelos e sistemas de alerta dependem obviamente da transparência que os países adotam em relação a seus dados econômicos. O Artigo IV do Convênio Constitutivo do FMI obriga os países a fornecer uma série de informações sobre o estado de sua economia. Após a crise do México e da Ásia nos anos 1990, o FMI buscou – sob orientação do G7 – aprimorar sua capacidade de monitoramento, passando também a analisar uma série de dados sobre o sistema bancário dos seus membros (MORRISON, 1998). A acuidade dos modelos reflete, portanto, a precisão e profundidade dos dados fornecidos pelos países.

Sem “garras ou dentes”, entretanto, o trabalho de monitoramento do Fundo não raramente é ignorado pelos países membros. Um dos exemplos mais notáveis é o documento preparado pelo então economista-chefe do Fundo, Raghuram Rajan, alertando, em 2005, para o alto de grau de exposição ao risco de bancos nos EUA (RAJAN, 2010).

No que toca ao ponto seguinte, sobre o aumento da disponibilidade de recursos à disposição do FMI para responder a crises financeiras, cumpre analisar brevemente como funciona a estrutura de financiamento do Fundo.

A principal fonte de recursos do FMI são os recursos integralizados, ou seja, postos à disposição do Fundo pelos seus quotistas ou países membros. As quotas são revistas a cada cinco anos ou, em outras palavras, o Fundo faz uma avaliação quinquenal da necessidade de novos recursos para suas operações. Eventuais aumentos nas quotas demandam aprovação por 85% dos votos no Comitê Executivo do FMI o que, na prática, confere aos EUA, que é o principal cotista do Fundo, e detém cerca de 16% dos votos no Comitê, poder de veto sobre a revisão das quotas. Além disso, tais aumentos de quotas precisam ser aprovados pelo Congresso dos EUA, o que insere a questão dos recursos à disposição do Fundo – e obviamente a aplicação que o FMI dá a tais recursos – no contexto da política doméstica de seu principal acionista.

Parcialmente motivado pelo desejo de evitar os longos debates e pressões que sempre acompanham as revisões quinquenais das quotas (já que, obviamente, a questão de distribuição de quotas equivale ao tema da distribuição de poder no FMI), o Fundo dispõe também de outros meios de aumentar os seus recursos. Os principais entre esses meios “alternativos” são os chamados “arranjos ou mecanismos de crédito”.

No começo dos anos 1960, o enfraquecimento da posição financeira dos EUA, bem como a necessidade de compensar a crescente movimentação de capitais levou à criação do primeiro desses “acordos”, o “*General Arrangements to Borrow*” (GAB). Inicialmente, sob o GAB, o FMI poderia captar SDR 6 bilhões de um grupo de dez países industrializados²¹¹. Caso tal aumento de recursos tivesse se dado via revisão de cotas, Alemanha e França teriam reforçado sua posição no Fundo.

Nos anos 1980, sobretudo em função da crise da dívida nos países da América Latina, o GAB foi renovado e expandido. Com a reforma do mecanismo, países não-membros do arranjo passaram a poder emprestar seus recursos (WOODS, 2006).

Já nos anos 1990, a crise do México, em 1994, como vimos acima, evidenciou a necessidade de ampliar os recursos à disposição do Fundo. Na Cúpula de Halifax (1995) os países do G7 decidiram atender a tal necessidade. A solução encontrada, mais uma vez, foi a celebração de novo arranjo de crédito, dessa vez batizado de “*New Arrangements to Borrow*” (NAB) e formado originalmente por um grupo mais amplo de

²¹¹ Os dez países que fazem parte do GAB são Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça. Em maio de 2011, o GAB seguia operante com SDR 17 bilhões e um adicional de SDR 1,5 bilhões decorrentes de um arranjo especial de crédito com a Arábia Saudita. Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm> (acesso em 10/05/2011)

26 países e instituições²¹². O NAB foi estabelecido em 1997 e se tornou efetivo no final de 1998²¹³.

Em 2007, como veremos mais adiante, o NAB seria renovado por um período de cinco anos e teria seus recursos expandidos, passando a contar com 39 membros e instituições²¹⁴. Em maio de 2011, o NAB envolvia recursos de cerca de SDR 350 bilhões, de modo a se tornar muito mais relevante do que o GAB.

Além de aumentar os recursos à disposição do FMI, os países do G7 também buscaram acelerar a capacidade do Fundo de responder a crises financeiras. Em 1995, após a crise do México, foi estabelecido o “*Emergency Financing Mechanism*” (EFM) cujo principal objetivo era acelerar o desembolso de recursos pelo Fundo a países enfrentando crises financeiras desde que tais países satisfaçam, de antemão, certas condições.

O EFM era constituído por um conjunto de procedimentos a serem adotados a fim de facilitar a resposta a uma situação de crise. O mecanismo, contudo, não envolvia a criação de nova linha de crédito para situações de emergência. Entre as condições para fazer jus ao procedimento “acelerado”, estavam: (i) a capacidade de engajamento rápido em negociações com o Fundo; (ii) capacidade de adotar rapidamente medidas internas para conter a crise; e (iii) histórico de transparência e cooperação com o Fundo²¹⁵.

O impacto da criação dos mecanismos extraordinários – GAB e NAB – é objeto de controvérsia na literatura. Parte dos autores argumentam que tais mecanismos teriam aumentando o poder de outros países – sobretudo dos europeus - relativamente aos EUA na governança do Fundo (SOLOMON, 1977). Outros autores sustentam que os arranjos simplesmente possibilitaram aos EUA o aumento dos recursos à disposição do FMI sem ter que proceder à revisões das cotas que tenderiam a diluir o seu poder no organismo (WOODS, 2006).

Outras análises assinalam que o robustecimento da capacidade do FMI, sobretudo de seu papel como provedor de crédito de último recurso, fazia parte da agenda liberalizante promovida pelos EUA e pelo Reino Unido, a fim de criar as condições possíveis para livre movimentação de capitais. A existência de um organismo

²¹² Alemanha, Arábia Saudita, Austrália, Áustria, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Cote d'Ivoire, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Holanda, Autoridade Monetária de Hong Kong, Itália, Japão, Luxemburgo, Malásia, Noruega, Reino Unido, Suécia, Suíça e Tailândia.

²¹³ Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1998/pr9857.htm> (acesso em 10/05/2011)

²¹⁴ Os novos membros são África do Sul, Brasil, China, Chipre, Filipinas, Grécia, Índia, Irlanda, Israel, México, Nova Zelândia e Rússia. Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1998/pr9857.htm> (acesso em 14/05/2011)

²¹⁵ Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=EBM/95/85> (acesso em 14/05/2011)

com capacidade de compensar eventuais turbulências nesse cenário de maior liberdade financeira certamente está entre aquelas condições (HELLEINER, 1994).

Como vimos no Capítulo 1, porém, a despeito do uso de mecanismos extraordinários para elevar os recursos à disposição do FMI, tais valores permanecem sendo uma fração reduzida do mercado financeiro internacional privado – menos de 3% do mercado mundial de instrumentos de dívida e cerca de 25% do mercado primário de dívida soberana em 2010²¹⁶. Embora tenha plena capacidade de responder a crises pontuais e localizadas, é questionável o poder de fogo do Fundo diante de uma crise sistêmica de grandes proporções.

Passemos, assim, ao ponto seguinte, atinente a estudo encomendado pelo G7 sobre maior papel para os SDRs no sistema monetário internacional.

Com o benefício da distância, é possível observar que a agenda, esboçada pelo G7, de construir um sistema monetário internacional mais institucionalizado avançou muito pouco mesmo para o observador de 2011.

Como vimos mais acima, a própria gênese do G7 está ligada ao colapso do sistema de paridades fixas, que era o núcleo do SBW. Desde a primeira metade dos anos 1970, o mundo vive em um sistema monetário em que as moedas dos principais países industrializados – e progressivamente mais países em desenvolvimento – estão em um sistema de câmbio flutuante ou semi-flutuante e em que o dólar dos EUA permanece sendo a principal moeda de reserva internacional. Em outras palavras, os norte-americanos seguem gozando do “privilégio exorbitante” que indignava os ex-presidentes franceses Charles de Gaulle (1959-1969) e Valéry Giscard D’Estaing (1974-1981).

Recente estudo, encomendado pelo Secretário-Geral da ONU a um grupo de célebres economistas – entre os quais o ganhador do Prêmio Nobel Joseph Stiglitz – voltou a advogar maior papel no sistema monetário internacional para os SDRs. Na proposta do grupo de expertos, no entanto, os SDRs deixariam de ser emitidos pelo FMI e passariam para a estar sob a responsabilidade de uma espécie de banco central global, o “*Global Reserve Bank*” (EICHENGREEN, 2011).

Sem prejuízo da possibilidade de que tal grau de institucionalização venha a ser alcançado no futuro, cumpre observar que as condições para que o SDRs passasse a ter papel mais proeminente no sistema monetário internacional – como, por exemplo, ser

²¹⁶ Vide Subseção 1.2.3.

aceito pelos em parte substancial das transações comerciais internacionais, haver mercado profundo e líquido de títulos denominados em SDRs, atratividade desses títulos por investidores institucionais como fundos de pensão e, não menos importante, uma instituição global capaz de emitir SDRs rapidamente em caso de necessidade²¹⁷ - não estavam presentes em 2011 como não estavam em meados da década de 1990.

Como observa EICHENGREEN (2011), “A inexistência de um governo global implica a inexistência de um banco central global e, assim, de uma moeda global. Ponto final” (pág. 141, tradução livre).

Diante da ausência de avanços, o G7 se limitou à celebração de intervenções *ad hoc* coordenadas no mercado de câmbio, como foi o caso dos Acordos Plaza e Louvre, em 1985 e 1987, respectivamente, cujo principal objetivo foi ajustar a taxa de câmbio entre o dólar dos EUA, o marco alemão e o iene.

Outro tema em que houve avanços limitados foi a institucionalização de procedimentos para situações de insolvência em dívidas soberanas.

O resgate do México em 1994 teve um custo bastante considerável, envolvendo basicamente recursos dos EUA e do FMI. Nesse contexto, tanto congressistas norte-americanos, sobretudo do partido Republicano, então na oposição, quanto políticos europeus imediatamente começaram a se preocupar com o possível custo de futuras operações de resgate, o que gerou o incentivo para ação coordenada no âmbito do G7.

O temor de que, ao final, o custo do resgate de futuras crises financeiras pudesse recair sobre os contribuintes de seus países, levou os governos de países credores a buscar mecanismos que transferissem parte do custo do resgate para os próprios credores privados. Dado que, no mundo das finanças globalizadas dos anos 1990 tais credores não são facilmente identificáveis – ou seja, de forma diversa dos grande banqueiros que prestavam ajuda financeira a governos do passado, os credores no mundo atual são detentores de títulos soberanos espalhados pelo mundo – os países do G7 perceberam que ações informais teriam baixa eficácia nesse contexto e que, assim, havia a necessidade de mecanismos mais formais e institucionalizados para situações de insolvência (HELLEINER, 2009)

Assim, na Cúpula de Halifax (1995), os países do G7 tinham diante de si duas alternativas. A primeira, inspirada em idéia do economista Jeffrey Sachs, era transformar o FMI em uma espécie de “Corte Internacional de Dívidas Soberanas”,

²¹⁷ A emissão de SDRs pelo FMI atualmente exige 85% dos votos, o que poderia obstar ou retardar demasiadamente resposta a eventual crise econômica (EICHENGREEN, 2011).

papel em que o Fundo estaria investido da capacidade de decretar a moratória ou proceder a reestruturação de dívidas soberanas.

Outra possibilidade, baseada em documento do departamento jurídico do Fundo, era um mecanismo a ser liderado pelo FMI, em que devedores poderiam decretar moratória e a reestruturação de suas dívidas, a ser apoiada por uma linha de crédito do Fundo especialmente alocada para esse fim (mas separada do organograma geral do Fundo), em um canal de litigação também especialmente criado com tal propósito. Os recursos do Fundo só seriam utilizados quando a reestruturação fosse aprovada pelo país devedor e por número considerável de credores²¹⁸.

Tais propostas, no entanto, não prosperaram. Além de encontrar recepção morna nos órgãos de direção do Fundo, foram rejeitadas por outro relatório encomendado pelo próprio G7 em 1996, o chamado “Rey Report”. Os EUA, principais acionistas do Fundo, também jamais se entusiasmaram com as duas propostas acima. O governo Clinton (1993-2001) acreditava que os mecanismos poderiam reduzir o nível de confiança de investidores e, assim, agravar eventuais crises financeiras. O setor financeiro, por sua vez, se opunha aos mecanismos, já que a socialização dos prejuízos representada por operações públicas de resgate obviamente lhe parecia mais atrativa do que medidas que implicariam prejuízos aos credores em caso de crises (HELLEINER, 2009).

O “Rey Report”, por outro lado, trazia o embrião de idéias que teriam mais sucesso adiante, como a inclusão de cláusulas de ação coletiva em títulos soberanos. Como veremos no próximo capítulo, porém, o progresso nesse tema só ocorreria após a crise da Ásia, em 1997, e da Rússia, no ano seguinte, recolocar a questão no topo da agenda.

O item seguinte da agenda estabelecida pelo G7 no período analisado para a governança financeira é o incremento na cooperação entre reguladores e supervisores do sistema financeiro, bem como a definição de padrões de regulação e supervisão mais rigorosos para países em desenvolvimento.

Cumprir observar que, desde 1974, os países desenvolvidos – na verdade, os governadores dos bancos centrais do chamado G10²¹⁹ - haviam estabelecido um foro para coordenação das autoridades responsáveis pela regulação e supervisão do sistema

²¹⁸ Retomaremos esse tema no Capítulo 5.

²¹⁹ Os membros originais do Comitê eram Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, EUA, França, Holanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Reino Unido, Suécia e Suíça. Ver <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> (acesso em 15/05/2011).

financeiro. O primeiro encontro do chamado Comitê da Basiléia de Supervisão Bancária (CBSB) ocorreu em 1975²²⁰. Inicialmente, o objetivo do Comitê era propiciar cooperação entre autoridades de supervisão bancária, que havia se tornado necessária em razão da expansão de bancos transnacionais, ou seja, que atuavam em mais de um país. A falência de alguns bancos nos anos 1970 – como o Bankhaus Herstatt, na Alemanha Ocidental - havia deixado clara a necessidade de coordenação entre as autoridades de países²²¹.

Progressivamente, o Comitê da Basiléia foi se tornando um foro para a troca de informações, discussão de boas práticas e padrões mínimos de regulação e supervisão do setor financeiro. Como não está investido de autoridade supranacional alguma, suas recomendações não tem força legal e o máximo a que pode aspirar o Comitê é a adesão voluntária a seus princípios. A intenção declarada do foro é a de promover a convergência, não uma harmonização completa dos padrões de regulação e supervisão, tendo em mente as diferenças entre as várias jurisdições que fazem parte do Comitê²²².

O BIS provê serviço de secretariado para o Comitê. Como dissemos mais acima, o BIS foi criado nos anos 1930, a fim de gerir as reparações de guerra devidas pela Alemanha. Após a Segunda Guerra Mundial, o BIS se reinventou, tornando-se um foro para governadores de bancos centrais e desenvolvendo uma área de pesquisa muito apreciada pelos seus membros. O Banco apoiou a reconstrução do sistema de pagamentos na Europa e, nos anos 1960, ajudou a defender as paridades fixas do SBW (KAHLER e LAKE, 2009).

O BIS e o Comitê eram, assim, uma espécie de rede entre reguladores e supervisores do setor financeiro.

Nos anos 1980, após a crise da dívida na América Latina ter quase levado à falência grandes bancos internacionais que tinham grande exposição à região, o Comitê começou a desenvolver um trabalho sobre exigências mínimas de capital para bancos, ou seja, a proporção entre capital e ativos que os bancos devem manter a fim de ser capaz de absorver eventuais perdas em suas operações, minimizando assim o risco de falta de liquidez e insolvência que, em se tratando de grandes bancos – ou de bancos com interconexões relevantes no sistema -, pode colocar em risco todo o sistema financeiro.

²²⁰ Na época o Comitê se chamava “*Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices*” Ver <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf> (acesso em 15/05/2011).

²²¹ Idem

²²² Idem

Segundo KAHLER e LAKE (2009), o impulso para tal acordo veio basicamente dos EUA. Com o Congresso do país pressionando por padrões mais rigorosos de regulação e supervisão para os bancos norte-americanos, o governo dos EUA decidiu buscar um acordo multilateral, a fim de evitar que os bancos norte-americanos ficassem em situação desvantajosa em relação a bancos estrangeiros em razão de padrões regulatórios mais rigorosos e, assim, mais custosos.

Ao encontrar resistência de outros bancos centrais nas negociações do acordo, o Federal Reserve celebrou, inicialmente, um acordo bilateral com o Banco da Inglaterra – unindo, assim, as duas principais praças financeiras do mundo à época – em que ambas as partes concordavam sobre novos parâmetros para a capitalização de bancos. Seja pelo medo, por parte de bancos estrangeiros, de serem considerados “sub-regulados”, ou de serem excluídos dos dois principais centros financeiros do mundo, outros países acabaram aceitando aderir ao esforço de definir regras multilaterais para o setor.

Em 1988, após longos debates entre os países ao longo da década, os membros do Comitê chegaram a acordo em que classificavam os ativos detidos pelos bancos segundo o seu grau de risco e recomendavam que as instituições financeiras mantivessem capital equivalente a pelo menos 8% de seus ativos ajustados pelo risco²²³.

O chamado Acordo da Basileia, ou Basileia I, deveria estar plenamente implementado, após um período de transição de cerca de 4 anos, no final de 1992. O acordo, entretanto, sofreu inúmeros ajustes ao longo do seu período de implementação, em um processo que culminou na consolidação de uma nova versão do acordo, dessa vez denominado de Basileia II, em 2004, como veremos no próximo capítulo. A definição de capital – que é obviamente central para a efetividade prudencial do acordo – , por exemplo, foi objeto de imenso debate, que culminou em uma solução ecumênica a fim de agradar todas as partes.

O consenso em Basileia I só foi obtido ao dividir o capital bancário em duas categorias: categoria 1, ou capital acionário estrito, ou seja, recursos exigíveis dos acionistas (a fim de agradar os alemães); e categoria 2, em que se reconhecia com capital certos instrumentos de dívida de longo prazo (a fim de agradar os franceses), parte das provisões para futuras perdas (a fim de agradar os EUA) e 45% de futuros resultados sobre o capital (a fim de agradar os japoneses). Na solução final os bancos deveriam

²²³ Idem

manter relação mínima de 4% entre o capital de categoria 1 e os ativos ajustados pelo risco e de 8% entre o capital total (categorias 1 e 2) e ativos ajustados pelo risco (HARRINGS, 2007).

A classificação de risco dos ativos, no entanto, não refletia exatamente o seu grau de risco econômico real, o que teria estimulado os bancos a desenvolver meios de reagrupar seus ativos de forma a se adequar às exigências de Basiléia I – o desenvolvimento de instrumentos de securitização e o crescimento do mercado de derivativos teria decorrido, em parte, dessa estratégia (HARRINGS, 2007).

A fim de realizar a missão encomendada pelos países do G7 - nas Cúpulas de Halifax (1995), mas de forma mais específica na de Lyon (1996) -, após a crise do México, o Comitê da Basiléia publicou, em setembro de 1997, os “*Core Principles for Effective Banking Regulation*” (Princípios Básicos para Regulação Efetiva da Atividade Bancária, em uma tradução livre)²²⁴. Curiosamente, a publicação do “código”, portanto, coincidiu com a segunda grande crise financeira dos anos 1990, a crise da Ásia.

Como todas as normas elaboradas pelo Comitê, os Princípios não possuíam força vinculante, constituindo meras recomendações. De forma bastante sucinta, os principais tópicos tratados nos Princípios eram os seguintes:

- Desenho institucional das agências de regulação bancária, de forma a garantir sua autonomia e independência;
- Normas que garantissem a gestão efetiva do risco bancário, como aquelas referentes a padrões mínimos de capital do Acordo de Basiléia I;
- Harmonização de padrões contábeis;
- Divisão de tarefas entre os reguladores dos países sede e dos países hospedeiros, no caso da regulação de bancos transnacionais²²⁵.

Mais do que um exercício de consolidação das medidas de regulação e supervisão bancária que vinham sendo discutidas entre os países desenvolvidos, os “Princípios” representavam esforço de estender tais medidas aos países em desenvolvimento e às economias de transição (PORTER, 2005). Chile, China, Hong Kong, México, República Checa, Rússia e Tailândia não eram membros do Comitê mas participaram da elaboração do documento. Outros países – Argentina, Brasil,

²²⁴ Em 2006, o BIS publicaria nova versão dos Princípios. Ver <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm> (acesso em 08/05/2011)

²²⁵ O texto do código está disponível em <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf> (acesso em 08/05/2011)

Cingapura, Coréia do Sul, Hungria, Índia, Indonésia, Malásia e Polônia – decidiram “se associar” aos “Princípios”, tendo sido consultados no processo de elaboração²²⁶.

Cumprir aqui, fazer uma breve observação sobre a natureza da regulação da atividade financeira internacional.

Em primeiro lugar, cumpre observar que há basicamente dois tipos de regulação dos fluxos financeiros internacionais; um que busca harmonizar, ou pelo menos promover a convergência, de regras prudenciais, e outro que busca estimular a globalização financeira. Tratemos, abaixo, do primeiro caso, deixando o segundo para quando abordarmos a abertura da conta capital.

Além da criação do Comitê da Basileia, em 1975, motivada, inicialmente pela necessidade de criar regras para a liquidação de bancos internacionais, surgiu, no mesmo ano, a “*Inter-American Organization for Securities Commissions and Smiliar Organizations*”. Inicialmente imbuída do propósito de incentivar o mercado de capitais em alguns países da América Latina, a instituição contou com a adesão de países de fora da região, na primeira metade da década de 1980 e, em 1984, foi rebatizada para “*International Organization of Securities Commissions*” (IOSCO) e passou a ser a principal organização internacional para a regulação do mercado de títulos mobiliários.

Dez anos depois, em 1994, seria criada ainda a “*International Association of Insurance Supervisors*” (IAIS), uma espécie de rede de reguladores da área de seguros. Com isso, as três principais atividades financeiras – bancos, títulos e valores mobiliários e seguros – passaram a ter algum tipo de organismo internacional.

A IOSCO tem a estrutura próxima de uma OI típica, com secretariado, secretário-geral e comitê executivo²²⁷, ao passo que o Comitê da Basileia e a IAIS funcionam mais como uma rede de reguladores, com secretariado no BIS.

Tanto as atividades do Comitê da Basileia como da IOSCO foram, assim, iniciadas não por iniciativa de governos, ou tratados internacionais. Como dissemos mais acima, a regulação financeira internacional foi estimulada pela necessidade de dividir tarefas entre reguladores de diferentes países. Dado o caráter eminentemente técnico dessas organizações, o processo transcorreu, inicialmente sem grande atenção política dos escalões mais altos dos governos de países membros da organização.

²²⁶ Ver <http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf> (acesso em 10/05/2011)

²²⁷ Uma diferença importante é a de que a IOSCO conta com membros não governamentais. Ver <http://www.iosco.org/lists/> (acesso em 10/05/2011)

Basiléia I, em 1988, foi o primeiro sinal de certa verticalização na governança das finanças internacionais mas, de forma geral, o trabalho técnico do Comitê transcorreu sem muita interferência política, exceto a pressão dos EUA para que algum acordo fosse celebrado e, como vimos, com substantiva acomodação dos diferentes interesses em jogo. Para PORTER (2005), a falta de envolvimento político nessa fase inicial do desenvolvimento da regulação financeira global se deve à contenção de dois aspectos altamente polêmicos das finanças internacionais nos anos 1990: a crise da dívida de PEDs – mediada nos anos 1980 pelo FMI - e conflitos sobre investimento direto estrangeiro – em geral, tratadas em bases ad hoc.

As Cúpulas de Halifax (1995) e Lyon (1996) do G7, dessa forma, representam a primeira tentativa de promover certa integração vertical em um processo de governança que possuía natureza mais horizontal, informal e fragmentada. A bem da verdade, já havia certa integração horizontal entre aquelas OIs. O Comitê da Basiléia, por exemplo, celebrou acordo com a IOSCO a fim de encorajar a negociação de padrões de capital também no mercado de títulos mobiliários e, assim, evitar que regulação mais rígida para a atividade bancária provocasse uma migração de atividades financeiras dos bancos para o mercado de capitais ou para o chamado “*shadow banking sector*”²²⁸.

Cumprir observar que, ao se envolver inicialmente nos temas de regulação financeira, os países do G7 consideraram medidas alternativas ao processo técnico que já vinha sendo desenvolvido pelo Comitê e pela IOSCO. O Canadá e a França, por exemplo, promoveram a idéia de uma taxa sobre as atividades financeiras globais – a taxa Tobin, batizada com o nome do economista e vencedor do prêmio Nobel que popularizou o conceito. Diante da resistência dos demais membros do Grupo, que viam na taxa um obstáculo ao aprofundamento da integração financeira internacional, porém, as energias rapidamente voltaram para medidas prudenciais que já vinham sendo desenvolvidas no nível técnico (PORTER, 2005).

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, o envolvimento na regulação global das finanças, a partir da elaboração dos “Princípios”, parecia uma oportunidade de reverter normas que lhe eram francamente desfavoráveis, como as classificações dos ativos em Basiléia I, em que empréstimos a governos de países desenvolvidos era, em geral, considerado como absolutamente sem risco, a passo que empréstimos à grande

²²⁸ Como vimos no Capítulo 1 (seção 1.2.3), o desenvolvimento desse sistema financeiro paralelo se deve às mudanças na estrutura do sistema financeiro com o processo de globalização – a principal dentre elas sendo o fenômeno da “deintermediação”, ou seja, do contato direto entre credores e devedores sem a intermediação de um banco.

maioria dos PEDs era classificado como de altíssimo risco, com óbvios impactos no custo do financiamento.

Nos anos 1980, no contexto da crise da dívida, tal classificação não era surpreendente. Em meados dos anos 1990, porém, com a maior parte dos PEDs tendo já equacionado suas dívidas e voltado ao mercado financeiro, a necessidade de atualização das regras de Basiléia I lhes parecia evidente. A participação mais efetiva dos PEDs no processo de regulação financeira global, no entanto, como veremos no próximo capítulo, só começaria a ser construída após a crise da Ásia, com a criação do G20.

Desde 1988, após a celebração do Acordo de Basiléia I, o Comitê da Basiléia iniciou um processo de aproximação com PEDs, convidando autoridades de supervisão bancária desses países para suas conferências bienais e organizando missões de treinamento para técnicos de países emergentes. O Comitê também buscou estabelecer redes regionais de supervisores – em 1998 havia 10 redes estabelecidas (PORTER, 2005). Os “Princípios” foram a culminação desse processo de “*outreach*”, buscando alinhar os parâmetros básicos de regulação e supervisão bancários dos PEDs àqueles já consolidados nos países desenvolvidos.

No que toca, porém, à governança do Comitê, ou ao processo de tomada de decisão, o poder, durante toda a década de 1990 seguiu nas mãos dos países desenvolvidos. Não houve, por outro lado, esforço mais sistemático da parte dos PEDs, ao longo da maior parte da década para alterar essa realidade – a situação, contudo, mudaria depois da crise da Ásia, em 1997.

A tese mais crível para a falta de disposição dos PEDs para se engajar de forma mais efetiva na regulação das finanças internacionais é a de que tal esforço, em alguma medida, representaria a adesão a postura mais liberalizante em relação aos fluxos financeiros que predominava no G7²²⁹. Nos anos 1990, após longo período exilados do mercado financeiro internacional, em razão basicamente de crises de endividamento, os PEDs voltaram a receber enormes fluxos de capital, como vimos no Capítulo 1²³⁰.

Diversamente do que ocorria nos anos 1980, no entanto, as dívidas não eram mais baseadas em empréstimos bancários, mas em títulos de dívida, de forma que os

²²⁹ De forma geral, EUA e Reino Unido – onde estavam as duas principais praças financeiras mundiais – defendiam posições mais liberais em relação aos serviços financeiros, ao passo que Alemanha, França e Japão tendiam a favorecer certas restrições à livre movimentação de capitais. Durante toda a década de 1990, no entanto, a primeira postura prevaleceu, como exemplificado pela dinâmica negociadora do Acordo de Basiléia I (GILPIN, 2001)

²³⁰ PORTER (2005) estima que os investimentos em carteira direcionados a PEDs e economias em transição passou de US\$ 33 milhões, em 1984, para US\$ 89 bilhões em 1993.

credores não eram mais um grupo de banqueiros facilmente identificáveis, mas detentores de títulos ao redor do mundo. Uma consequência relevante dessa mudança estrutural nas finanças globais diz respeito à análise de crédito – grande bancos mantêm grandes departamentos dedicados a analisar o risco de crédito, ao passo que detentores de títulos, pela natureza mais líquida desses papéis (de fácil negociação no mercado financeiro) e pelo caráter mais transitório da relação de crédito (diversamente do relacionamento de longo prazo estabelecido entre bancos e seus clientes), não têm incentivos para arcar com o alto custo de análises mais acuradas do crédito e, de modo geral, se apóiam em avaliações mais genéricas feitas por outros agentes do mercado como as agências de classificação de risco.

Essa mudança estrutural nas relações de crédito vem acompanhada, portanto, de aumento do nível geral de risco no sistema. A gestão dessa nova realidade, a seu turno, pode ser ou de natureza mais restritiva - com maior controle dos fluxos financeiros ou por alguma autoridade internacional ou pelas diferentes autoridades nacionais – ou de envolver a disseminação de padrões que minimizem esse risco (GILPIN, 2001; PORTER, 2005; WALTER e SEN, 2009). Parece claro que a tendência prevaiente no G7 durante a década de 1990 foi a última, preferência óbvia das instituições financeiras globais que, em sua quase totalidade, estavam baseadas em PDs (WALTER e SEN, 2009).

A possibilidade de que a adoção de padrões de regulação mais baixos por países emergentes, por outro lado, provocasse a migração de serviços financeiros para esses países, ou ameaçasse a saúde dos bancos, com transbordamento dos prejuízos para outros mercados, levou mesmo os países mais resistentes à liberalização mais abrangente dos fluxos financeiros – como Alemanha, França e Japão – a aderir à agenda de harmonização prudencial que, paradoxalmente, lhe servia de instrumento.

Nesse contexto, embora tenham se associado a exercícios como a elaboração dos “Princípios” e adotado unilateralmente muitas das recomendações de organismos dominados por países desenvolvidos, a maior parte dos PEDs manteve certa distância dos organismos de regulação financeira internacional, cientes de que as medidas prudenciais tinham natureza instrumental em uma agenda de liberalização financeira à qual muitos PEDs resistiam.

É evidente, assim, que a aparente inação dos PEDs em relação àquela agenda liberalizante não quer dizer que tais países não tivessem preferências que os singularizasse como um grupo em relação às finanças globais.

Em 1972, insatisfeitos com o que consideravam baixa participação na gestão do FMI, uma boa quantidade de PEDs formou o Grupo dos 24 (G24) que, de certa forma, era uma espécie de subseção para assuntos monetários e financeiros do G77, a coalizão mais ampla dos PEDs na ONU. A agremiação envolve basicamente uma reunião de coordenação entre os PEDs antes das reuniões formais dos órgãos diretivos do FMI e o patrocínio de pesquisa sobre temas de seu interesse, como raízes sistêmicas de crises financeiras e o impacto da atividade das IFIs sobre o desenvolvimento²³¹.

Apesar disso, não há evidência de que os temas de interesse dos PEDs tenham influenciado a governança do FMI ou do Comitê da Basiléia até o final da década de 1990. Ao contrário, os efeitos distributivos da disseminação de padrões de regulação definidos por países desenvolvidos não raramente eram francamente desfavoráveis aos PEDs. Um exemplo óbvio é a classificação de risco adotada em Basiléia I – e parcialmente mantida em Basiléia II – que não refletia a mudança da situação dos PEDs na década de 1990 e prejudicava empresas financeiras saudáveis localizadas em países com má classificação de risco, já que tal classificação contaminava a avaliação de risco daquelas empresas (PORTER, 2005; WALTER e SEN, 2009).

Além disso, o surgimento de outras agremiações de PEDs, como o G15 – formado em 1989 no contexto do movimento dos países não-alinhados – também é sinal de que faltava ao mundo em desenvolvimento coesão e unidade de propósito em torno de temas mais concretos, que não a defesa genérica do direito ao desenvolvimento.

Os países desenvolvidos, a seu turno, conseguiram estabelecer consensos importantes na regulação dos assuntos financeiros. O mais importante entre esses era a promoção da abertura da conta capital.

WALTER e SEN (2009) identificam três grandes linhas de explicação da liberalização dos fluxos de capital: causas internacionais, causas domésticas e fatores ideacionais.

O primeiro grupo abarcaria as explicações mais realistas, que vinculam a abertura financeira à competição entre os Estados (CERNY, 1995). O argumento é semelhante àquele aplicado à política comercial, em que realistas assinalam que a competição entre os Estados leva ora à proteção unilateral, ora à liberalização cautelosa baseada em concessões recíprocas. O caso das finanças seria distinto na medida em que

²³¹ A UNCTAD publica alguns dos documentos produzidos por encomenda do G24 – ver: <http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=1751&lang=1>

a liberalização unilateral melhoraria a competitividade dos sistemas financeiros nacionais.

Não é demais lembrar que, historicamente, a liberalização financeira no pós-Segunda Guerra Mundial começou com os chamados “Euromercados”, nos anos 1960, quando as autoridades britânicas permitiram que seus bancos prestassem serviços financeiros em dólar dos EUA a não-residentes²³². A resposta dos EUA veio em 1973, ao abolir as medidas de controle de capital remanescentes, de modo a facilitar a internacionalização de seus bancos (WALTER e SEN, 2009).

A segunda corrente de explicações põe mais peso em fatores domésticos. De modo geral, os autores dessa corrente enfatizam a ação de grupos de interesse na dinâmica política doméstica em favor da liberalização das finanças. Instituições financeiras, por exemplo, tenderiam a ser beneficiadas por maior abertura (FRIEDEN, 1991), assim como empresas transnacionais (GOODMAN e PAULY, 1993). Evidentemente, a teoria só se sustenta se tais grupos forem capazes de fazer com que suas preferências prevaleçam no sistema político.

O terceiro grupo de explicações enfatiza aspectos ideacionais, como a contestação do Keynesianismo, nos anos 1970, e a emergência do neoliberalismo na década seguinte, como a principal variável na mudança de atitude em relação à abertura financeira. No SBW arquitetado no pós-Segunda Guerra Mundial, controle de capitais eram um instrumento necessário à estabilidade macroeconômica do sistema. A guinada, iniciada nos anos 1970, para um sistema baseado em taxas de câmbio flutuantes, e política monetária centrada no combate à inflação, estaria inserida, assim, no processo de consolidação de uma nova “ortodoxia”, do qual a liberalização dos fluxos financeiros seria corolário. Nesse novo contexto, a própria eficácia do controle de capitais passou a ser objeto de frequentes questionamentos (EDWARDS, 1999).

No que talvez seja o mais detalhado mapeamento do processo de construção dessa nova ortodoxia em relação à abertura da conta capital, CHWIEROTH (2010) argumenta que a promoção internacional da abertura da conta capital tem sua origem nos próprios quadros do FMI, e não como resultado da ação de seus principais acionistas. Seria, em outras palavras, exemplo do problema “principal-agente” em que o segundo é que acaba construindo o interesse do primeiro²³³.

²³² Ver Capítulo 1, Seção 1.2.3.

²³³ De modo genérico, o problema diz respeito ao relacionamento entre um “principal” e seu “agente” – contratado pelo primeiro para agir segundo os interesses deste último, em um contexto de informação

Segundo o autor, nos anos 1980 e 1990 houve significativa mudança de mentalidade dentro do Fundo. Funcionários formados no ambiente mais “keynesiano” do pós-guerra começaram a se aposentar, dando lugar a pessoas formadas no meio econômico mais neoliberal dos anos 1970 e 1980. Além disso, no novo ambiente econômico internacional, de crescente movimentação financeira transfronteiriça, tais funcionários teriam passado por uma espécie de aprendizado organizacional que progressivamente enfatizava os custos e a baixa eficácia de controles de capitais.

Tal percepção da desejabilidade da liberação da conta capital, por outro lado, não era recebida com tanto entusiasmo pelos EUA, principal acionista do Fundo. Durante a crise da dívida nos países da América Latina, nos anos 1980, consolidou-se o entendimento, tanto no Departamento do Tesouro do FMI quanto no FMI, que o problema principal desses países não era a fuga de capitais, como alegavam alguns países da região, mas a pouca solidez dos fundamentos macroeconômicos. Esse entendimento estava em plena sintonia com o pensamento mais liberal dos anos 1980, amplamente promovido pelos governos dos EUA e do Reino Unido.

Ainda que não estivessem dispostos a promover medidas para conter a evasão de divisas, preferindo se concentrar no ajuste macroeconômico, os EUA também não pareciam acreditar que fosse recomendável pressionar os países da região a abolir controles de capital na situação em que se encontravam, a despeito do entendimento informal que vinha se consolidando no Fundo acerca da desejabilidade da abertura. O então Diretor-Gerente do FMI, Jacques de Larosière, parecia também compartilhar dessa postura acomodativa.

O “*Institute of International Finance*” (IIF) – organização que representa alguns dos maiores bancos comerciais e de investimento mundiais -, por outro lado, tampouco teria atuado de forma mais sistemática para promover a abertura da conta capital até pelo menos 1993²³⁴ (CHWIEROTH, 2010).

Nos departamentos e escalões mais baixos do Fundo, no entanto, a legitimidade e eficácia de medidas de controle de capital ia sendo progressivamente questionada. Em diversas missões, funcionários do Fundo passaram a defender a abolição dos controles,

assimétrica. Nesse quadro, não raramente há diferenças entre as metas estabelecidas pelo principal e as ações de seu agente, o que torna o modelo interessante para o estudo das relações entre organizações internacionais e os países que são seus acionistas (EISENHARDT, 1989)

²³⁴ Embora nesse caso o pouco ativismo do IIF parece ser melhor explicado pela menor importância dos PEDs – boa parte dos quais atravessou a década de 1980 atolados em dívidas - para as finanças internacionais até o início dos anos 1990.

frequentemente sob o argumento de que a medida representava o mero reconhecimento legal de uma realidade já existente em países com mercados de câmbio paralelo²³⁵.

No início dos anos 1990, vários países europeus completaram o processo de liberalização financeira. Assim como os EUA, porém, também os europeus não se mostravam entusiasmados com a promoção da abertura da conta capital

Na mesma época, havia já se formado consenso no Fundo a respeito da conveniência de se abrir a conta capital. Havia porém uma intensa disputa interna entre os proponentes da abertura “*big bang*” e os gradualistas. Para os últimos, antes de liberalizar os fluxos financeiros, era necessário fortalecer as instituições domésticas, sobretudo a supervisão e regulação do sistema financeiro, que passaria de um contexto de proteção e estabilidade para outro de concorrência mais acirrada e alta volatilidade. Os primeiros, a seu turno, defendiam que sem uma abertura rápida, os grupos de interesses contrários à ação disciplinadora do mercado se reagrupariam e impediriam o prosseguimento das reformas (CHWIEROTH, 2010).

Apesar de a experiência dos países no Cone Sul – Argentina, Chile e Uruguai – nos anos 1970/80²³⁶ dar razão aos gradualistas, a maior parte dos funcionários do Fundo não perceberam, ou não ficaram convencidos do vínculo entre fragilidade do sistema financeiro doméstico, abertura da conta capital e propensão a crises, de forma que os partidários do “*big bang*” eclipsavam os gradualistas.

Apesar disso, e do consenso informal sobre a conveniência da medida, o corpo de funcionários ainda não havia chegado ao ponto de defender a “oficialização” dessa política publicamente perante a diretoria ou aos acionistas do Fundo. Como dito mais acima, a relativa falta de interesse ou de demonstração de contrariedade dos principais acionistas em relação às experimentações do Fundo nesse tema deu espaço para que o consenso fosse construído paulatinamente nos escalões mais baixos do FMI (CHWIEROTH, 2010).

²³⁵ Tal argumento contrastava abertamente com a visão predominante no Fundo nos anos 1940 sobre a fuga de capitais em países europeus, aos quais o FMI recomendava a intensificação dos controles. Nigéria (1986), Guatemala (1990), Honduras (1990), Jamaica (1990) e Egito (1990-91) são exemplos de missões em que o Fundo avançou a tese da conveniência de abolir os controles, a despeito de não haver instruções claras a respeito do tema nem da diretoria nem dos acionistas do FMI (CHWIEROTH, 2010).

²³⁶ A seqüência das reformas liberalizantes variou entre os países. O Uruguai removeu cedo o controle sobre a entrada de capitais e diversos preços controlados, mas liberalizou mais lentamente o comércio exterior. O Chile, ao contrário, foi mais longe na eliminação de barreiras ao comércio, nos preços controlados e no déficit fiscal “endêmico”, mas manteve por um bom tempo controle sobre fluxos de capital de curto prazo. A Argentina, enfim, logo eliminou controle de preços e retirou as restrições ao capital de curto prazo, deixando para mais tarde a reforma tarifária (CORBO et al, 1985)

Na primeira metade da década de 1990, essa situação mudou, e funcionários do Fundo passaram a defender abertamente a inclusão da obrigatoriedade da abertura da conta capital no Convênio Constitutivo do FMI. Com argumentos que enfatizavam o risco de “*rent-seeking behaviour*”, tais funcionários, em geral, atacavam tanto os gradualistas, quanto aqueles que sustentavam que controles temporários de capital poderiam ser convenientes²³⁷, e defendiam abertamente a abertura “*big bang*” que, em sua visão, teria mais chance de desarmar interesses contrários à liberalização²³⁸.

Além disso, no início da década de 1990, tal argumento parecia em total sintonia com o grande entusiasmo pela “terapia de choque” no processo de transição dos países de economia planificada para economias de mercado, como vimos mais acima no caso da Rússia.

A crise do México, em 1994, porém, parecia fortalecer os argumentos dos gradualistas, sobretudo em relação à necessidade de observar a solidez da regulação/supervisão, bem como a profundidade, do setor financeiro antes de recomendar a abertura completa da conta capital. É interessante observar, no entanto, que os modelos até então construídos para explicar crises financeiras não englobavam esse vínculo.

Os primeiros modelos de crises tinham como foco principal a qualidade dos fundamentos, de forma que a crise era vista como uma reação do mercado a bases macroeconômicas frágeis. No início dos anos 1990, começaram a ser desenvolvidos os chamados modelos de segunda geração, que tornavam endógenas também as expectativas do mercado, e as mudanças nas políticas econômicas implementadas em resposta a essas expectativas. Nesses modelos, crises financeiras não necessariamente decorriam de maus fundamentos macroeconômicos (ROUBINI e MIHM, 2010), o que fortalecia o argumento dos que defendiam controles temporários e abertura gradual da conta capital.

²³⁷ É interessante observar que parte substantiva do debate interno no FMI dizia respeito não a controles permanentes de capital, mas a controles temporários, o que revela que, de forma geral, havia consenso sobre a conveniência de abolir os controles. As divergências se atinham à conveniência de controles temporários para lidar com falhas de mercado no curto prazo – como contágio, ou comportamento de manada – e com a velocidade da liberalização – gradualistas X “*big bang*”. Ademais, cumpre observar que, até a crise da Ásia, a simpatia pelos controles de capital se limitava às restrições aos influxos de capital. A oposição aos controles à saída de capital era consensual (CHWIEROTH, 2010).

²³⁸ Um funcionário em particular se destaca pelo ativismo na proposição da medida. Em diversos escritos, Manuel Guitian, que em 1995 se tornaria Diretor do Departamento de Assuntos Monetários e Cambiais do Fundo, passou a sustentar que a consolidação da obrigatoriedade de abrir a conta capital era simplesmente um modo de alinhar o mandato do Fundo à realidade, ou à prática corrente da instituição. Ver GUITIAN (1992) e GUITIAN (1995).

Apesar disso, a prática do Fundo continuou a privilegiar a interpretação dos partidários do “*big bang*”. O caso da Coreia do Sul é paradigmático. Apesar das lições da crise do México, e mesmo de dos sinais de alerta emitidos por alguns departamentos do FMI acerca das fragilidades do sistema financeiro sul-coreano, o Fundo continuou insistindo que o país tinha condições de lidar com as pressões externas mesmo depois que Tailândia, Filipinas, Indonésia e Malásia tinham sido engolidas pela crise em 1997²³⁹.

Em meados dos anos 1990, apesar da divergência entre gradualistas e partidários do “*big bang*”, o Fundo já vinha advogando a abertura da conta capital por mais de 10 anos. Nesse mesmo período, os principais acionistas do FMI já tinham completado a transição para liberalização completa dos fluxos financeiros. É nesse contexto, que surgiu movimento no sentido de tornar a medida obrigatória para todos os membros do Fundo.

Até 1995, o entendimento informal do corpo de funcionários do Fundo não havia se traduzido em orientações mais formais. Além da crença genuína dos executivos do Fundo na eficácia da medida – não é demais lembrar que o então Diretor Gerente do FMI, Michel Camdessus, havia sido central no dismantelamento dos controles franceses -, havia um motivo de natureza “existencial” para o FMI. Caso prosperasse, a obrigatoriedade da liberalização financeira colocaria o Fundo como o seu principal guardião, o que, de certa forma, devolveria ao organismo a relevância de que ele havia gozado como avalista do sistema de paridades fixas até o início dos anos 1970. Além disso, a ampliação do mandato do Fundo lhe ajudaria a contornar a competição de outros organismos internacionais, como as redes informais de regulação de que já falamos acima, e novas OIs como a OMC, que servia de foro para negociações sobre a liberalização de serviços financeiros.

Em 1994, Camdessus começou a emitir uma série de declarações públicas favoráveis à alteração do Convênio Constitutivo do Fundo, de forma a tornar obrigatória a abertura da conta capital²⁴⁰. Em outubro daquele ano, o Comitê Interino do FMI²⁴¹

²³⁹ É importante ressaltar que às vésperas da crise asiática, em 1997, havia grandes divergências entre diferentes departamentos do Fundo sobre as fragilidades que levariam à crise. O fato, porém, de colocar mais ênfase na avaliação macroeconômica – de acordo com a qual não havia grandes problemas em países como a Coreia do Sul, por exemplo, e menos em aspectos microeconômicos, como a frágil regulação do sistema financeiro, não ajudava o Fundo a antecipar a turbulência que viria no final de 1997 (CHWIEROTH, 2010).

²⁴⁰ Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/sup2000/> (acesso em 27/05/2011)

²⁴¹ O “Interim Committee” – depois rebatizado para “International Monetary and Financial Committee” (IMFC) – é uma espécie de versão reduzida do Conselho de Governadores, que é o órgão máximo da

emitiu a chamada “Declaração de Madri”, no qual, entre diversas recomendações de políticas financeiras “saudáveis”, celebrava a tendência de adoção de plena convertibilidade cambial e encorajava os países membros do Fundo a remover as restrições ao livre fluxo de capitais (CHWRIEROTH, 2010).

Entre os principais acionistas do Fundo, como já vimos mais acima, o consenso se traduziu, em 1995, em item na declaração da Cúpula de Halifax, colocando a medida na agenda política e preparando, assim, o terreno para a emenda no Convênio Constitutivo do FMI. No mesmo ano, o Conselho Executivo do FMI emituiu a primeira instrução formal para o corpo de funcionários, promovendo o papel do Fundo como agente da liberalização da conta capital²⁴².

Em setembro de 1996, o Comitê Interino pediu à diretoria do Fundo que examinasse formalmente a emenda no Convênio Constitutivo. A diretoria do FMI, no entanto, permanecia dividida sobre o assunto. A maior parte dos países desenvolvidos, mas não todos, apoiava a emenda²⁴³. Os diretores dos países emergentes, no entanto, de forma geral se opunham à medida e argumentavam que não havia evidência de relação positiva entre a liberalização financeira e desenvolvimento econômico. Além disso, alguns países temiam o aumento da jurisdição do FMI – cuja atuação na crise da dívida nos anos 1980 havia sido objeto de muitas críticas por parte dos PEDs - que decorreria automaticamente da medida (CHWIEROTH, 2010).

Entre abril e outubro de 1997, a campanha pela emenda no mandato do Fundo atingiu seu ápice. O Comitê Interino anunciou sua intenção de reformar o Convênio Constitutivo do Fundo, apesar da falta de consenso. O grupo favorável à emenda, porém, sofreu uma importante baixa com a derrota do Partido Conservador nas eleições de maio de 1997 no Reino Unido, já que o novo governo Trabalhista se mostrou bem menos entusiasmado do que seu predecessor em relação à emenda.

A despeito da falta de consenso, o Comitê Interino seguiu adiante com a agenda de expandir o mandato do Fundo. Em setembro de 1997, o órgão emituiu declaração que veio a ser conhecida como “Hong Kong Communiqué”, na qual instruía a diretoria do Fundo a completar a proposta de emenda. Na mesma reunião, discutiu-se a revisão das quotas do Fundo, o que talvez explique o baixo nível de oposição dos países emergentes

administração do Fundo. Fazem parte do IMFC todos os países cuja participação no FMI lhes dá o direito de nomear diretores do organismo. Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/groups.htm#IC> (acesso em 27/05/2011)

²⁴² Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/97/pdf/file01.pdf> (acesso em 27/05/2011)

²⁴³ Os diretores da Bélgica, EUA, Holanda, Japão, Reino Unido e Rússia declararam apoio à medida.. O Canadá era um dos poucos países que se opunha (CHWIEROTH, 2010).

à medida, possivelmente seduzidos pela possibilidade de aumentar a sua participação no organismo (COHEN, 2002).

Ainda assim, no comunicado emitido pelo G24 - que, como vimos acima, é a principal agremiação dos PEDs no FMI - , em 20 de setembro de 1997, os membros do Grupo expressavam preocupação com os efeitos da liberalização da conta capital em países que já estavam sob grande pressão para se ajustar à globalização. Além disso, o Grupo declarou apoio à manutenção de controles de capital, capazes de proteger a estabilidade econômica e a gestão macroeconômica saudável²⁴⁴.

A emenda parecia, assim, destinada a ser aprovada quando adveio a crise da Ásia, no segundo semestre de 1997. Ainda que a crise tenha suscitado inúmeras interpretações – divergentes em relação ao papel da abertura financeira nos problemas que afligiram os países asiáticos – e apesar das declarações de Camdessus, e do primeiro Vice Diretor do Fundo, Stanley Fischer, isentando as medidas de abertura financeira de culpa na crise, o caso para a emenda do mandato do Fundo perdeu apoio rapidamente, sobretudo após a Coreia do Sul ser engolida pela crise, em novembro de 1997. Como dissemos acima, a Coreia do Sul apresentava bons fundamentos macroeconômicos antes da crise, de forma que não havia como desconsiderar a interação entre os influxos de capital e as fragilidades do sistema financeiro doméstico nas explicações dos problemas que afligiram o país.

Em março de 1998, o FMI organizou um seminário para discutir a emenda ao seu Convênio Constitutivo. Ainda sob os efeitos da crise asiática - que rapidamente contaminaria outros países como a Rússia e o Brasil – os participantes não lograram chegar a um consenso sobre o tema. Diversos dentre eles expressaram sérias dúvidas sobre a conveniência de se tornar obrigatória a liberalização de capitais, chegando mesmo a questionar se a idéia em si mesma era adequada.

Em abril do mesmo ano, ainda que o Comitê Interino continuasse, de forma geral, a expressar apoio à emenda, o grupo de oposição à medida havia crescido consideravelmente. Representantes de países em desenvolvimento apontavam para o sucesso de China e Índia – países com severos controles de capital que lograram evitar o contágio da crise de 1997.

A pá de cal sobre a medida, porém, veio do Congresso dos EUA. Em meio às discussões sobre o aumento da cota dos EUA no Fundo, congressistas do Partido

²⁴⁴ Ver <http://www.g24.org/09-97ENG.pdf> (acesso em 27/05/2011)

Democrata enviaram carta ao Secretário do Tesouro ameaçando não aprovar o aumento da quota caso os EUA continuassem a defender a inclusão da obrigatoriedade da liberalização de capitais no mandato do Fundo. Sem ativismo dos EUA ou do Reino Unido, a medida não prosperaria. Por outro lado, com o contágio da Rússia, em agosto de 1998, as condições para a aprovação da medida haviam evaporado, e o FMI passou a ser alvo de severas críticas por sua atuação naquele país, de que falamos mais acima, e nos países asiáticos, de que falaremos no próximo capítulo. Com o Fundo fortemente na defensiva, estava descartada qualquer ampliação de seu papel institucional (CHWIEROTH, 2010).

Antes de passar à conclusão do Capítulo, tratemos rapidamente do último item econômico relevante na agenda do G7 no período considerado, qual seja, a negociação de um acordo multilateral de investimento.

Como vimos no Capítulo 1, as ETNs são, muito provavelmente, o aspecto mais visível da globalização econômica, além de responderem por cerca de dois terços do comércio internacional. Apesar disso, e de substanciais esforços de grandes países desenvolvidos, sobretudo dos EUA, não há, na área de investimento estrangeiro, nenhum regime internacional comparável aos que existem nas áreas de comércio ou mesmo na governança fragmentada dos assuntos monetários e financeiros. As principais regras que disciplinam os fluxos de investimento direto estão restritas às esferas bilateral e regional. No nível multilateral, as normas têm alcance mais restrito – caso tanto das normas do Acordo sobre Serviços no sistema da OMC (GATS, da sigla em inglês), como do Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs, da sigla em inglês).

A tentativa de construir um regime internacional para o IDE remonta às negociações para a constituição de um organismo internacional para comércio no pós-guerra que, como sabemos, não prosperou e culminou na conformação do GATT. Nas décadas seguintes, de reconstrução da Europa e do Japão, o pensamento econômico de vertente mais nacionalista, e hostil às ETNs, não era propício à negociação de regras para proteger e promover o IDE.

A situação começa a mudar nos anos 1980 após a consolidação de Japão e Alemanha como grandes exportadores mundiais, e mudança na mentalidade econômica, com o declínio do keynesianismo e a emergência de autores de credo mais liberal, como vimos mais acima e no Capítulo 3. Além disso, os anos 1980, com a crise da dívida,

marcam o declínio das coalizões de PEDs – muitos dos quais iniciam processos de reformas liberalizantes no período (PORTER, 2005; WALTER e SEN, 2009).

Nesse novo contexto, como vimos no Capítulo 1, os PEDs adotam uma série de medidas a fim de encorajar o IDE e, assim, promover a sua inserção na economia globalizada. No front externo, há a proliferação de acordos bilaterais de investimento²⁴⁵, inicialmente entre PDs e, posteriormente, constituindo uma densa teia global.

Outro importante desenvolvimento no tema foi a celebração do acordo regional entre os EUA, o Canadá e, posteriormente, o México. O Capítulo 11 do NAFTA passou a ser um referência central nas negociações sobre investimento, já que os EUA eram o país mais ativo e demandante no tema.

Paralelamente à consolidação do NAFTA, os EUA pressionavam pela inclusão do tema na agenda da Rodada Uruguaí. O resultado desses esforços, porém, desapontaram as ETNs que buscavam a concretização de um regime internacional mais robusto para o IDE. Os acordos resultantes da Rodada Uruguaí em matéria de investimento – parte do GATS e TRIMs – lograram consagrar os princípios do tratamento nacional (igualdade de condições entre empresas nacionais e estrangeiras), da não-discriminação contra investimentos estrangeiros, além de proibir certas exigências regulatórias que haviam se tornado comuns em relação ao investimento estrangeiro, como desempenho exportador e uso de conteúdo nacional. Ademais, os membros da OMC puderam, sob os parâmetros do GATS, negociar acordos plurilaterais (ou seja, não compulsórios para todos os membros da OMC) de liberalização em setores como serviços financeiros e telecomunicações (WALTER e SEN, 2009).

Em contraste com a disciplina mais rígida do NAFTA, as regras da OMC, no entanto, confirmavam um regime muito mais suave. As principais diferenças diziam respeito ao mecanismo de solução de controvérsias – no NAFTA, os investidores podem litigar diretamente com o Estado, ao passo que o órgão de solução de controvérsias da OMC aceita apenas Estados como litigantes.

Outra distinção importante diz respeito às regras aplicáveis em caso de desapropriação ou qualquer evolução do quadro legal que possa gerar perdas ou depreciação do IDE²⁴⁶. No caso do NAFTA, tais regras exigem indenização justa e

²⁴⁵ O primeiro acordo bilateral de investimento foi celebrado em 1959. Nos anos 1990, a quantidade de acordos experimentou notável crescimento, de 385, em 1989, para 2.181 em 2002 (PORTER, 2005).

²⁴⁶ No jargão, tais cláusulas são denominadas “*stand-still*”, já que demandam uma espécie de congelamento das condições regulatórias do país em termos dos seus efeitos sobre o valor dos investimentos. É interessante notar que regras de natureza ambiental e social podem, diante de tais regras,

efetiva dos investidores, ao passo que na OMC há apenas a necessidade de dispensar às empresas estrangeiras o mesmo tratamento dado às nacionais. Em outras palavras, a obrigação de compensar os investidores por eventuais perdas é absoluta no caso do NAFTA e relativa no caso da OMC.

Diante disso, os EUA iniciaram movimento para a negociação de um acordo multilateral de investimento – o “*Multilateral Agreement on Investment*” (MAI) – no âmbito mais seguro – já que dominado pelos PDs – da OCDE. Uma vez em vigor, o MAI seria o núcleo do regime internacional de investimento, e os PEDs que não haviam participado das negociações poderiam se ver coagidos a aderir ao regime para aumentar suas chances de atrair IDE.

O primeiro esboço do MAI ficou pronto em 1997. O texto, porém, estava cheio de colchetes, já que nem mesmo os países do G7 logravam chegar a um acordo entre si. Diante de forte pressão contrária por grupos da sociedade civil e Organizações Não-Governamentais (ONGs)²⁴⁷, governos de países como o Canadá e França exigiam uma série de exceções às disciplinas do MAI, notadamente as indústrias culturais e audiovisual. Sem conseguir superar tais impasses, o MAI malogrou e foi enterrado pela OCDE em 1999 (HENDERSON, 2000; PORTER, 2005).

Diante do robusto regime internacional para o comércio centralizado na OMC, e mesmo do regime mais fragmentado e restrito das finanças e assuntos monetários, as disciplinas internacionais para o IDE permaneceram, assim, como alcance bastante reduzido. A capacidade regulatória dos estados nesse campo, portanto, foi a menos afetada.

4.3. Conclusão do Capítulo 4

A questão central a ser enfrentada no presente Capítulo era a resposta do G7 ao fim da Guerra Fria e a ampliação do processo de globalização a ele vinculado.

Na primeira parte do Capítulo, vimos que até meados dos anos 1990, a principal preocupação do G7 foi a absorção dos países do antigo bloco socialista, e particularmente da Rússia, no sistema institucional liberal desenvolvido no Ocidente

servir como base para pedidos de indenização o que, no caso do NAFTA, gerou intenso clamor pela revisão do Capítulo 11 por parte do México e Canadá (PORTER, 2005; WALTER e SEN, 2009)

²⁴⁷ A atuação contrária de organizações como o “*Council of Canadians*” se mostrou decisiva para o fracasso das negociações (HENDERSON, 2000; PORTER, 2005).

desde o fim da Segunda Guerra Mundial. No que toca à Rússia, vimos que o processo de reformas não logrou a conversão plena do país à economia de mercado, culminando, no fim da década, em uma forte crise e no acirramento do nacionalismo econômico. A despeito disso, e devido a importância central do país para a segurança internacional, a Rússia seria admitida como membro pleno do G7, agora G8, em 1998.

Na segunda parte, tratamos da gestão da economia globalizada pelo G7. Vimos que o Grupo logrou concluir a Rodada Uruguai, iniciada em 1986, criando a primeira organização internacional do mundo pós-Guerra Fria, a OMC. No campo financeiro, as principais preocupações do Grupo foram a prevenção e gestão de crises e o aprofundamento da globalização financeira – com a promoção da abertura da conta capital. Em assuntos monetários, e na regulação do IDE, o Grupo não registrou avanços. No caso particular do MAI, o colapso das negociações significaram um grande fracasso do Grupo.

Cumprido, nessas breves conclusões, analisar os pontos acima sob a perspectiva da ordem e da governança econômica internacionais.

Sob o ponto de vista da ordem, este primeiro momento pós-Guerra Fria é marcado pela sensação de triunfo dos valores liberais. Com o fim do confronto ideológico, o G7 passa automaticamente a ser o centro global da governança. No campo econômico, a agenda do Grupo passa a ser, de um lado, a disseminação das instituições de economia de mercado e, de outro, a conformação das organizações internacionais a essa nova realidade.

Na esfera comercial, vimos que o Grupo foi bem sucedido na construção de uma nova instituição que, sem abandonar o princípio do consenso – ou seja, sem avançar demasiadamente na erosão da soberania do Estado-nação -, pôde servir, por meio de seus acordos, como catalisador de significativa convergência institucional. A despeito de serem ou não plenamente respeitadas por seus membros, as normas da OMC definem as fronteiras da legitimidade no cenário internacional segundo princípios liberais. Ademais, o seu mecanismo de solução de controvérsias representou um avanço notável em direção à judicialização das relações comerciais e, portanto, a uma governança de faceta mais supranacional.

Ao aplicarmos os critérios de BAYNE (2002), podemos dizer que o G7 demonstrou, no campo comercial, liderança, ao ser capaz de dirimir os conflitos entre seus membros, logrou durabilidade e coerência, ao elevar o grau de institucionalização do comércio internacional e efetividade, ao conciliar pressões domésticas e

internacionais. No campo da aceitabilidade, ou da legitimidade perante os outros países do sistema internacional como um todo, a OMC também representou grande avanço, a despeito da liberalização mais modesta em matéria agrícola.

Cumpra observar ainda que, de forma paradoxal, a consolidação do regime multilateral de comércio com a criação da OMC reduziu a importância do G7 na esfera comercial. Em um ambiente mais institucionalizado, e mais politizado (já que sujeito à ação de grupos de interesse mais conscientes de suas perdas e ganhos nas negociações comerciais), a coordenação política no âmbito do G7 perdeu a capacidade de interferir de forma mais efetiva no processo negociador em Genebra, como ficou especialmente claro durante a Rodada Doha, como veremos no próximo capítulo.

Na esfera financeira e de investimento, a atuação do Grupo dificilmente pode ser considerada tão bem sucedida quanto na área comercial.

No campo do investimento, os EUA, como principal demandante, buscou criar um regime maximalista de proteção ao investimento que não pode ser aceito nem pelos outros membros do G7. A proliferação de acordos bilaterais e regionais de investimento, porém, não nos autoriza a afirmar que a regulação do investimento tenha ficado apenas na esfera nacional. Na ausência de um regime multilateral, é mais provável que as assimetrias de poder tenham enfrentado menos constrangimento a ditar os termos daqueles acordos, o que indica um tipo de governança mais hierarquizada.

Na área financeira, os anos 1990 marcam a primeira tentativa – não sem hesitação – por parte do G7, de tornar mais verticais e harmônicas as redes de governança, de caráter eminentemente técnico, que vinham se desenvolvendo desde os anos 1970.

Motivados pela necessidade de prevenir e enfrentar crises internacionais, os países do Grupo adotaram estratégia que, para o observador de 2011, padece de certa esquizofrenia. Por um lado, promoveram a disseminação de suas instituições prudenciais, nas áreas de regulação e supervisão bancárias. Por outro, buscaram reforçar a liberdade de movimento de capitais que, se não era a causa, ajudava a agravar e a precipitar crises financeiras. Tudo isso sem reforço algum seja na representatividade de instituições como o FMI e o Comitê da Basileia.

Do ponto de vista interno dos países do G7, a governança na área financeira era do tipo em rede, com dose não negligenciável de hierarquia, ao buscar a conformação de um regime cujos moldes refletiam uma visão anglo-saxã de capitalismo. Do ponto de vista dos países não membros do Grupo, ou dos PEDs de forma geral, a governança era

claramente hierárquica, pela sua baixa ou nenhuma representatividade em organismos internacionais como o FMI, o Comitê da Basileia ou o BIS.

Os países do G7, dessa forma, demonstraram pouca liderança – já que, em temas como a harmonização de regras prudenciais, equacionaram os problemas entre eles mais com base na coação do que no convencimento -, não resolveram as questões de forma duradoura nem efetiva, e tampouco coerente e aceitável perante o sistema internacional como um todo.

No próximo Capítulo, trataremos do G8 e do G20 entre 1998 e 2008, ou seja, em um período entre as crises da Ásia e a de 2008.

CAPÍTULO 5 – O G8, o G20 E A GOVERNANÇA ECONÔMICA DE 1998 A 2008

5.1. Introdução ao Capítulo 5

O presente Capítulo irá analisar a atuação do G8 no período crítico que vai de 1998 a 2008.

O intervalo entre a crise da Ásia de 1997 e a crise econômica mundial que eclodiu em 2007/8 é crítico para o argumento desenvolvido no presente trabalho. Representa o rompimento do triunfalismo liberal que predominou na maior parte dos anos 1990 e a formação de um novo equilíbrio, que se tornará visível no período seguinte, que começa em 2008 e que será tratado no próximo capítulo.

Com a crise da Ásia, o G8 ganha novo impulso reformista. No campo da governança, é criado um novo foro, em nível ministerial, a fim de intensificar o diálogo com economias de importância sistêmica. A nova dinâmica macroeconômica que se estabelece após a crise da Ásia, além disso, aumenta o poder de barganha de grandes PEDs em temas como a reforma das IFIs.

No campo comercial, o período é marcado, inicialmente, pela tentativa de superar a percepção de que a Rodada Uruguaí havia criado assimetrias entre os benefícios percebidos por PDs e PEDs e lançar uma nova rodada de comércio. Já durante as negociações da Rodada Doha, ficaria claro o novo peso do mundo em desenvolvimento na esfera comercial, o que rompeu o tradicional domínio do “quad” e levou a um impasse que paralisou as negociações em 2008.

Na próxima seção trataremos, inicialmente, da agenda das Cúpulas do G8 de 1998 a 2008, que começa com o impulso reformista que se seguiu à crise da Ásia mas que, em 2002, após os atentados de 11 de setembro, passa a ser dominado por temas de segurança. Nas duas subseções seguintes, analisaremos os resultados da agenda do Grupo na área comercial e de finanças e investimentos. Ao final, esboçaremos breves conclusões.

5.2. Cúpulas do G8 de 1998 a 2008

No campo econômico, os principais temas que ocuparam o G8 entre 1998 e 2008 foram a reforma da arquitetura financeira internacional – com ênfase na prevenção e solução de crises -, o perdão da dívida de países menos desenvolvidos²⁴⁸, o lançamento e as negociações de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais.

O primeiro tema foi um dos pontos centrais nas Cúpulas de Birmingham (1998) e Colônia (1999) e, com menos destaque, nas Cúpulas de Okinawa (2000) e Gênova (2001). A partir de Kananaskis (2002), a agenda passaria a ser significativamente dominada por temas políticos e de segurança, tendo em vista os ataques às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001. O assunto só voltaria ao primeiro plano com a eclosão da crise econômica em 2008.

A crise da Ásia, em 1997, e o contágio da Rússia e do Brasil nos anos seguintes, foi o principal incentivo à retomada da agenda reformista que já havia sido esboçada em Halifax (1995) e Lyon (1996). Como vimos no Capítulo anterior, porém, as características da governança internacional na esfera financeira – predominantemente em rede, informal e com pouca verticalidade institucional – limitava o alcance das medidas ali discutidas que, em boa medida, era constituída por princípios e diretrizes a serem observados voluntariamente pelos países.

Além desse caráter fragmentado e horizontal, a governança da esfera financeira estava totalmente concentrada nas mãos de países desenvolvidos, a despeito da participação crescente dos PEDs nos fluxos financeiros internacionais e de IDE e do fato de que tais países eram os mais afetados pelas recorrentes crises financeiras da década de 1990.

Se, como vimos no Capítulo 4, alguns passos já haviam sido dados para envolver os PEDs na produção de princípios e para regulação e supervisão bancária, por exemplo, após a crise da Ásia há o aprofundamento desse processo, com a articulação do G22, o embrião do que viria a ser o grupo das vinte economias sistemicamente importantes criado em 1999²⁴⁹.

²⁴⁸ A denominação de “países menos desenvolvidos” não abarca um grupo específico de países, já que os critérios para participação nos mecanismos de abatimento das dívidas foram sendo definidos pelo G8, pelo FMI, Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento ao longo de vários anos.

²⁴⁹ Até 2008, no entanto, como veremos adiante, tal Grupo se reuniria apenas no nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais.

A despeito desse esforço de engajar os PEDs, como veremos mais adiante, a atuação do FMI na crise da Ásia foi objeto de pesadas e eloqüentes críticas, o que levou a sensível perda de credibilidade das IFIs no período analisado. Aproveitando-se de quadro internacional de grande liquidez, a maior parte dos PEDs – ou aqueles “sistemicamente importantes” – acumulou volume de reservas internacionais sem precedentes históricos, o que reduziu sobremaneira a importância do FMI no período.

Cumprir observar que o contexto econômico que permitiu a acumulação de vastas reservas foi marcado por crescentes desequilíbrios macroeconômicos globais, em um processo que tinha no centro a dinâmica criada entre os EUA e a China. O primeiro, adotando uma política fiscal expansiva, uma política monetária frouxa e crescentes déficits em conta corrente. A fim de equilibrar o balanço do pagamentos, contava com vultosos influxos de capital, com crescente participação chinesa no financiamento de sua dívida. A última tinha nos EUA não apenas o principal mercado em sua estratégia de crescimento baseado nas exportações, mas também o principal investimento de suas vastas reservas – substancialmente aplicadas nos títulos soberanos daquele país.

O segundo tema apontado acima – o perdão da dívida de países menos desenvolvidos – foi ganhando progressiva importância, sobretudo a partir de meados dos anos 1990. O assunto marca, em grande medida, o envolvimento crescente de organizações da sociedade civil nos processos de governança econômica internacional.

Em contraste com o tema anterior, cujo caráter mais técnico tendia a concentrar o trabalho nas mãos dos ministros da área econômica – cabendo aos líderes ratificar suas conclusões e aparar arestas porventura remanescentes-, a dívida dos países menos desenvolvidos teve grande atenção dos líderes dos países do G7.

Cumprir observar que a crise da dívida de grandes PEDs, sobretudo países latino-americanos, nos anos 1980, quase não teve a atenção do G7. Ao longo da década, o tema só entrou na agenda do Grupo em 1984 e em 1989, quando, não sem significativa resistência, sobretudo dos países europeus, o Plano Brady de redução das dívidas daqueles países foi endossado pelo Grupo. De forma geral, como vimos na seção 3.2.2, embora tenha sido “politizado” o tema da dívida dos PEDs foi negociado mais em bases bilaterais na década de 1980, tendo falhado a tentativa de formar uma coalizão de países endividados (BRESSER PEREIRA, 1989).

No que concerne à dívida de países menos desenvolvidos, a primeira aparição na agenda do Grupo foi em Toronto (1988), quando se acordou redução de cerca de um

terço das dívidas dos países de menor desenvolvimento relativo²⁵⁰ (no que veio a ser chamado de “Termos de Toronto”). Em Londres (1991) e Nápoles (1994), tais termos seriam ampliados para redução de, respectivamente, 50% e 75% das dívidas dos PMDRs. Até então, contudo, a redução dizia respeito a dívidas junto a outros governos, mas não junto a organismos internacionais, cujo peso, no balanço de pagamentos de muitos países, era bastante expressivo (BAYNE, 2005).

A fim de proporcionar solução mais abrangente para o problema, foi lançada, na Cúpula de Lyon (1996), a iniciativa “*Heavily Indented Poor Countries*” (HIPC), que inicialmente combinava a redução de 80% da dívida e empréstimos em condições facilitadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, desde que o país em questão cumprisse, por um período de três anos, uma série de condicionalidades determinadas pelo Fundo. Tais termos, porém, seriam alterados sucessivas vezes a partir da Cúpula de Birmingham (1998).

Com a adoção das Metas de Desenvolvimento do Milênio pela Assembléia Geral da ONU, no ano 2000, o tema da redução das dívidas ganhou ainda mais destaque na mídia internacional, o que ajudou a manter o tema no centro da agenda do G8. Além disso, o fracasso da Reunião Ministerial da OMC em Seattle, em 1999, e os violentos protestos de rua que passaram a acompanhar, não apenas as reuniões do G8, mas de muitas OIs, passaram a chamar a atenção para a dimensão “assimétrica” e injusta da globalização²⁵¹, de forma que o tema da redução das dívidas proporcionava aos líderes do Grupo uma oportunidade de mostrar que estavam fazendo algo a respeito.

Finalmente, no que concerne ao comércio internacional, nossa análise no presente Capítulo irá tratar, inicialmente, da tentativa fracassada de lançar a primeira rodada de negociações da recém criada OMC em Seattle, em 1999. Posteriormente, iremos nos concentrar no processo que levou ao lançamento da Rodada Doha e sua agenda do desenvolvimento em 2001. Após reconstituir os principais passos do processo negociador, trataremos, enfim, do impasse, ainda não superado, que levou à suspensão das negociações em 2008.

Começemos por esse último tema. Na seção seguinte, trataremos da reforma na arquitetura financeira internacional, entre a crise da Ásia e a crise de 2008.

²⁵⁰ Para conhecer os critérios que determinam se determinado país é de menor desenvolvimento relativo, bem como a lista dos países assim classificados atualmente, ver <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/list.htm> - acesso em 30/05/2011

²⁵¹ Ressalte-se, porém, que nem toda a oposição à globalização decorre de seu caráter assimétrico. Grupos de interesse que tendem a perder privilégios com a abertura da economia tão integram – não raramente de forma raivosa – o chamado movimento anti-globalização.

5.2.1. Comércio

Na Cúpula de Colônia (1999), os líderes do G8 concordaram sobre o lançamento de nova rodada multilateral na Terceira Reunião Ministerial²⁵² da OMC, em Seattle, no fim daquele ano²⁵³.

A fim de entender o retumbante fracasso da Ministerial de Seattle, devemos voltar um pouco no tempo, até a conclusão da Rodada Uruguai. Como vimos no Capítulo anterior, a participação dos PEDs nas rodadas de negociações do GATT era, até a Rodada Tóquio, basicamente passiva e defensiva. Em geral, os PEDs gozavam de flexibilidade na adoção dos compromissos resultantes das negociações.

A grande barganha da Rodada Uruguai, que levou à criação da OMC, alterou profundamente esse cenário, trazendo diversos PEDs definitivamente para dentro do sistema multilateral de comércio, eliminando as flexibilidades para países de renda média e mantendo flexibilidades reduzidas para um grupo de países de menor renda.

Como aponta OSTRY (2002), quando a Rodada Uruguai foi concluída, suas implicações eram muito pouco compreendidas ou quantificadas, sobretudo pelos PEDs. Tanto os resultados reais em termos de acesso a mercados, quanto o ônus e os custos da implementação dos acordos assinados em Marraqueche só puderam ser entendidos nos anos seguintes à constituição da OMC.

No que toca ao primeiro ponto, cumpre observar, inicialmente, que, no comércio de produtos agrícolas, a conversão, por PDs, de restrições quantitativas em tarifas não levou a uma redução significativa do nível de proteção conferido a esses produtos pelos PDs. Com isso, a promessa de maiores exportações de produtos agrícolas dos PEDs para esses mercados não se cumpriu a contento. Além disso, como vimos no Capítulo 4, os substanciais programas de subsídios adotados pelos PDs não apenas foram mantidos, como não podiam ser objeto de questionamento por um prazo de dez anos, em razão da chamada “cláusula da paz”.

No mercado de produtos têxteis e de vestuário, o progressivo desmonte do sistema de quotas do Acordo Multifibras, embora positivo sob a ótica da incorporação

²⁵² As reuniões ministeriais constieum encontros das principais autoridades nacionais em matéria de comércio e são o órgão máximo na estrutura da OMC. Ocorrem, em média a cada dois anos, mas, a depender do contexto, tal periodicidade pode ser flexibilizada. Até o momento, já houve sete reuniões ministeriais, desde a criação do órgão, em 1995. Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm - acesso em 01/06/2011

²⁵³ Ver <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1999koln/finalcom.htm> - acesso em 01/06/2011

do setor no sistema multilateral de comércio, levou ao fim das rendas geradas pelas quotas – que, a depender da dimensão do PED em questão, podiam ser significativas – e submeteu países de menor renda, que antes se beneficiavam da segurança da quota, à competição acirrada de grandes PEDs muito mais competitivos na produção desses artefatos, como China e Índia.

No que concerne ao segundo aspecto, cumpre lembrar que, diversamente do que ocorreu nas rodadas anteriores, as disciplinas da Rodada Uruguai regulavam não apenas medidas de fronteira, como tarifas e valoração aduaneira, implicando a necessidade de reformas institucionais consideráveis a fim de internalizar adequadamente as suas disciplinas. As regras aplicadas à concessão de subsídios – com grande impacto na capacidade de formulação de políticas industriais – bem como a necessidade de conferir maior proteção a direitos de propriedade intelectual – que geravam a necessidade de estabelecer um sistema nacional de proteção desses direitos – implicavam custos e reformas administrativas nos membros da OMC não totalmente dimensionadas quando os acordos foram assinados.

Como observam FINGER e SCHULER (2000), as despesas geradas pela implementação da Rodada Uruguai – em novas instalações, equipamentos, treinamento de funcionários – eram maiores que o orçamento dos projetos de desenvolvimento em execução em muitos países de menor renda. O impacto desses custos no desenvolvimento ou redução da pobreza, ademais, àquela altura parecia ser desprezível.

Além disso, a obrigação de cumprir os acordos era evidente por si só, ao passo que a prestação de assistência técnica que facilitasse o processo de implementação das novas disciplinas em países de menor renda constituía tão somente “*best endeavour clauses*”, ou seja, não definiam de que forma tal ajuda seria operacionalizada (OSTRY, 2000).

FINGER e NOGUÉS (2001) apontam três razões que teriam levado os PEDs a subscrever o pacote desequilibrado da Rodada Uruguai:

- falta de capacidade para avaliar ou dimensionar os efeitos finais da Rodada (em sintonia com OSTRY, 2002) ou mesmo dos dados que permitiriam tais avaliações;
- o valor diplomático de fazer parte de uma organização que a comunidade internacional havia tentado criar desde o final da Segunda Guerra Mundial; e não menos importante,

- o enorme custo de não participar do sistema multilateral de comércio e, assim, ficar sujeito a medidas protecionistas arbitrárias de seus parceiros comerciais.

À luz dessa percepção de desequilíbrio nos resultados da Rodada Uruguai – exacerbada pelos efeitos das crises financeiras recorrentes que acometeram muitos desses países nos anos 1990 -, o prosseguimento da agenda liberalizante, e o lançamento de uma nova rodada era visto, pelo mundo em desenvolvimento, ou com desconfiança, ou como um meio de corrigir as distorções no resultado final da Rodada Uruguai, sobretudo em agricultura e outras áreas de interesse dos PEDs. De forma, geral, para estes últimos, o lançamento de uma nova rodada estava condicionado à conformação de uma agenda em que aqueles temas fossem a locomotiva das negociações²⁵⁴

Do lado dos PDs, porém, ainda que houvesse ciência da necessidade de fazer concessões à “agenda de implementação” reivindicada pelos PEDs, a nova rodada era vista não apenas como oportunidade de mover adiante a agenda de liberalização nas áreas que já faziam parte do sistema multilateral de comércio, mas também de incorporar novos temas às negociações, como padrões ambientais e trabalhistas²⁵⁵, ou outros dos chamados “temas de Cingapura”²⁵⁶

Esse quadro de percepções bastante diversas do que deveria ser a agenda de uma nova rodada de negociações multilaterais exigia trabalhos de preparação intensos e cuidadosos para a Reunião Ministerial de Seattle, sobretudo tendo em mente que, diversamente de outras organizações internacionais, o processo de tomada de decisão da OMC é por consenso.

Boa parte do tempo de preparação para a Ministerial foi, no entanto, desperdiçada em um polêmico processo de escolha do novo Diretor Geral da

²⁵⁴ Ver, nesse sentido as declarações dos ministros do Brasil (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/state_e/d5243e.pdf), da Índia (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/state_e/d5194e.pdf), Argentina (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/state_e/D5377e.pdf), e do representante da UNCTAD (organização com status de observador) na Reunião Ministerial de Seattle (1999). Acesso em 02/06/2011.

²⁵⁵ Ver, nesse sentido,, a declaração do representante das Comunidade Européia (http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/state_e/d5196e.pdf) e dos EUA na mesma Reunião Ministerial de Seattle. Acesso em 02/06/2011.

²⁵⁶ Os temas de Cingapura são aqueles que foram objeto da primeira Reunião Ministerial da OMC, que ocorreu em Cingapura, em 1996. Na oportunidade, os membros da Organização estabeleceram grupos de trabalho a fim de avaliar as relações entre comércio e temas como investimento, política da concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio. O Comunicado final da Ministerial de Cingapura está disponível em http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm - acesso em 02/06/2011.

Organização, que sucederia Renato Ruggiero, que havia desempenhado esse cargo desde o estabelecimento da OMC e cujo termo findava em 1999. Um longo processo de discussões sucedeu à redução da lista de postulantes de quatro para dois candidatos, até que uma solução de compromisso fosse alcançada²⁵⁷.

Distraídos pelo tumultuado processo de seleção do DG, os membros da OMC não lograram estabelecer com precisão o escopo, a estrutura e o cronograma da nova rodada a ser lançada. Às vésperas da Ministerial de Seattle, não estavam claras quais eram as possibilidades de maior liberalização na área agrícola²⁵⁸ – a fim de elevar o ânimo do mundo em desenvolvimento em relação às negociações – nem qual seria o tratamento dado aos “novos temas”, como padrões ambientais e trabalhistas (que aos PEDs sinalizavam a possibilidade de constituir mais mecanismos protecionistas à disposição dos PDs), investimento, concorrência, compras governamentais e facilitação ao comércio (ALEXANDROFF, 1999).

Não havia também consenso sobre o cronograma ou a estrutura das negociações. Incomodados com os sucessivos adiamentos da conclusão da Rodada Uruguai, os EUA defendiam um sistema de “*early harvesting*” – ou seja, certa desagregação do pacote a ser negociado, de forma que itens sobre os quais já houvesse acordo entre os membros podiam entrar em vigor antes de decisão final sobre todos os pontos sob negociação. A Comunidade Européia e o Japão, porém, talvez temendo ficar em posição muito isolada nas negociações sobre temas agrícolas – que na Rodada Uruguai foram o principal motivo do impasse e um dos últimos itens a serem objeto de acordo – mantiveram-se aferrados ao princípio do “*single undertaking*”, ou seja, de que nada está negociado até que tudo esteja negociado (ALEXANDROFF, 1999).

Não surpreende, assim, que, em um encontro de menos de quatro dias, os países não tenham sido capazes de resolver as diferenças entre eles sobre a agenda de uma nova Rodada. Os intensos protestos nas ruas de Seattle, ao passar a idéia de falta de legitimidade, também não contribuiu para o progresso das negociações.

O intenso processo de preparação da Reunião Ministerial seguinte, que acabou ocorrendo em Doha, Qatar, no final de 2001, foi bastante diferente daquele de Seattle. O

²⁵⁷ Diante da incapacidade de decidir entre os dois candidatos, os membros da Organização decidiram eleger ambos para termos sucessivos de 4 anos. O neozelandês Michael Moore, assim, foi o DG entre 1999 e 2002, e Supachai Panitchpakdi, natural da Tailândia, ocupou o cargo entre 2002 e 2005.

²⁵⁸ Àquela altura, por exemplo, A Comunidade Européia e o Japão não pareciam dispostos a abrir mão de subsídios à exportação, como desejavam os EUA (ALEXANDROFF, 1999).

Diretor Geral, Michael Moore, bem como o então Presidente do Conselho Geral²⁵⁹ da OMC, Stuart Harbinson (então Representante Permanente de Hong Kong junto à OMC) iniciaram uma série de medidas de promoção de confiança entre os membros da Organização, com destaque para o estabelecimento de grupos de negociações informais sobre agricultura e serviços, sobre implementação de itens negociados na Rodada Uruguai e ainda um processo de consultas com países menos desenvolvidos, a fim de captar suas expectativas em relação à OMC²⁶⁰.

Harbinson promoveu inúmeras reuniões e incentivou as delegações a buscar aproximar suas posições antes de submeter propostas formais, a fim de construir convergências de baixo para cima. A alta frequência desses encontros era inédita na história da Organização²⁶¹.

No seu relatório ao encontro informal do Conselho Geral da OMC em 30 de julho de 2011, o Diretor Geral sublinhava os progressos no processo de preparação da Conferência – sobretudo nas inúmeras sessões realizadas em Genebra e nas consultas sobre as necessidades de países menos desenvolvidos – mas enfatizava que ainda havia diferenças não negligenciáveis entre os países. Moore concordava com alegações de PEDs que o sistema multilateral de comércio possuía diversas assimetrias que prejudicavam o mundo em desenvolvimento. Para ele, porém, a melhor maneira de corrigir tais assimetrias era o engajamento em nova rodada de negociações.

Sobre processo, em sua opinião, as negociações “mono-temáticas” – em que não há possibilidade de barganha com concessões em outros temas – haviam chegado ao seu limite e era chegado o momento em que os membros da Organização se preparassem para barganha envolvendo diversos temas que, ao fim e ao cabo, é o que dá sentido a um processo baseado no “*single undertaking*”²⁶².

A mensagem surtiu efeito.

²⁵⁹ O Conselho Geral, constituído pelos representantes permanentes dos membros junto à OMC, é o segundo órgão mais importante da Organização e também a sua instância mais executiva. Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm - acesso em 03/06/2011.

²⁶⁰ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_backgroundpaper_e.htm (acesso em 03/06/2011).

²⁶¹ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/meetconsul_e.doc (acesso em 03/06/2011)

²⁶² Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_dg_statement_gcmeeting30july01_e.htm (acesso em 03/06/2011)

Em Doha, os membros da Organização acordaram o lançamento de uma nova rodada, cujo programa de trabalho era composto de 21 pontos²⁶³. Além da declaração ministerial que estabelecia o programa de trabalho da nova rodada, os ministros subscreveram uma declaração sobre a relação entre o Acordo Relativo aos Aspectos do Direito da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS, da sigla em inglês) e saúde pública e ainda uma decisão sobre aspectos da Implementação, relativa a pontos negociados na Rodada Uruguai ainda pendentes. A conclusão das negociações foi agendada para não depois de 01º de janeiro de 2005²⁶⁴.

Dada a enorme complexidade das negociações, e tendo em vista os objetivos do presente trabalho, nos concentraremos aqui apenas nos principais pontos substantivos e em certos aspectos do processo negociador, a fim de entender a correlação de forças e os mecanismos institucionais a ele subjacente, e, assim, poder extrair conclusões no que toca à governança econômica internacional.

Em agricultura – que havia sido o item mais controverso durante a Rodada Uruguai – as negociações começaram, como vimos mais acima, antes mesmo da Ministerial de Doha, no início do ano 200, sob o mandato outorgado pelo Artigo 20 do Acordo sobre Agricultura.

No Qatar, os países acordaram que o objetivo final das negociações era “estabelecer um sistema de comércio justo e baseado em princípios de mercado por meio de um programa de reformas fundamentais que englobem regras mais fortes e compromissos específicos sobre apoio e proteção a agricultores, de forma a corrigir e prevenir distorções e restrições no mercado agrícola mundial”²⁶⁵.

O programa de trabalho estabelecido em Doha para as negociações em agricultura estava baseado em três pilares: acesso a mercados, subsídios à exportação e apoio doméstico.

²⁶³ São eles: implementação (pontos pendentes da Rodada Uruguai), agricultura, serviços, acesso a mercados de bens não-agrícolas, propriedade intelectual, investimento, política da concorrência, compras governamentais, facilitação de comércio, medidas antidumping, subsídios, acordos regionais, mecanismos de solução de controvérsias, comércio e meio ambiente, comércio eletrônico, pequenas economias, relação entre comércio, dívida e finanças, transferência de tecnologia, cooperação técnica, países de menor desenvolvimento relativo e, finalmente, tratamento especial e diferenciado. Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dohaexplained_e.htm (acesso em 03/06/2011)

²⁶⁴ Ver Parágrafo 45 da Declaração Ministerial: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (acesso em 03/06/2011)

²⁶⁵ Tradução livre de trecho do Parágrafo 13 da Declaração Ministerial de Doha em http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#agriculture (acesso em 03/06/2011)

Em relação ao primeiro item, o programa previa “melhora substancial”, ou seja, redução substancial da proteção concedida nas fronteiras a bens agrícolas. No que toca a subsídios à exportação, o programa era ainda mais ambicioso: reduções, com vistas à eliminação, desse tipo de subsídio. Quanto a apoio doméstico, o objetivo era redução substancial dos subsídios que distorcem as condições de comércio.

Em relação ao cronograma, os países estabeleceram a data de 31 de março de 2003, antes da reunião ministerial seguinte – que viria ocorrer em Cancun, México – como prazo final para decisão sobre as modalidades²⁶⁶ de negociação em agricultura. Considerável grau de divergência entre os países, entretanto, não permitiram que esse prazo fosse respeitado.

Em agosto de 2003, pouco antes da Ministerial de Cancun, um grupo de PEDs formou uma coalizão com forte interesse na liberalização agrícola, o chamado “G20 Comercial”. Composto por países de três continentes²⁶⁷, o G20 reivindicava para si a representação de 60% da população rural mundial, 21% da produção agrícola, 26% das exportações e 18% das importações globais²⁶⁸. A despeito de enormes disparidades, em termos de desenvolvimento e competitividade do setor agrícola, o grupo possuía interesse comum na redução dos subsídios à agricultura concedidos por PDs.

As reuniões no México não foram suficientes para reduzir as enormes diferenças entre os membros da OMC.

A Declaração Ministerial emanada da reunião de Cancun é cheia de colchetes (que indicam partes do documento que não foram objeto de acordo entre os países). No documento principal, todos os parágrafos relativos aos chamados temas de Cingapura – investimento, concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio – ficaram entre colchetes²⁶⁹.

No que toca a agricultura, o Anexo A da Declaração manteve entre colchetes os principais pontos das modalidades, a saber: tamanho da redução no apoio doméstico, proporção da redução tarifária a ser aplicada pelos países desenvolvidos, fator de

²⁶⁶ No jargão da OMC, modalidades são as fórmulas e mecanismos que permitem operacionalizar o mandato negociador, ou seja, são os meios pelos quais o objetivo de reduzir o nível de proteção, ou de subsídio, são alcançados.

²⁶⁷ São membros do G20 Comercial: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Equador, Filipinas, Guatemala, México, Nigéria, Paquistão, Peru, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. Ver <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/view> (acesso em 03/06/2011)

²⁶⁸ Ver <http://www.itamaraty.gov.br/temas/desenvolvimento-comercio-e-financas/g-20-comercial/view> (acesso em 03/06/2011)

²⁶⁹ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_e.htm (acesso em 03/06/2011).

redução da escalada tarifária, tamanho da redução das tarifas intra-quota e, finalmente, prazo para a eliminação de subsídios à exportação. Em suma, todos os principais pontos – referentes aos três pilares da negociação em matéria agrícola – permaneceram entre colchetes²⁷⁰.

O impasse em Cancun só seria superado cerca de um ano depois, em agosto de 2004, quando o chamado “pacote de julho”²⁷¹ colocou novamente as negociações no trilho. O anexo A do documento estruturou os termos que balizariam o estabelecimento das modalidades para liberalização agrícola.

De forma geral, o documento:

- reconheceu a interconexão entre os três pilares de negociação;
- concedeu tratamento especial, inclusive com o estabelecimento de grupo de trabalho, para a liberalização do mercado de algodão, tendo em vista o ativismo de países produtores – para os quais a exportação do produto é vital - dessa commodity nas negociações;
- estabeleceu um piso mínimo para redução do apoio doméstico, e acordou que os cortes proporcionais à dimensão dos subsídios concedidos (ou seja, países com maior apoio doméstico teriam que promover cortes maiores);
- estabeleceu termos mais rígidos para os pagamentos diretos a produtores que permaneceriam sendo permitidos sob o novo acordo (as chamadas caixas azul e verde);
- consolidou o princípio de que subsídios à exportação seriam eliminados, em prazo a ser definido posteriormente nas negociações;
- consolidou o princípio de cortes tarifários proporcionais ao nível de proteção (ou seja, tarifas mais altas sofreriam cortes maiores), com algumas flexibilidades, ou exceções a essa regra, como produtos sensíveis e tratamento especial e diferenciado.

Cumprir observar ainda, que três dos chamados “temas de Cingapura” – relação entre comércio e investimento, comércio e política da concorrência e transparência em compras governamentais – foram excluídos do programa de trabalho da Rodada Doha

²⁷⁰ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_annex_rev2_e.htm (acesso em 04/06/2011)

²⁷¹ O pacote de julho consiste em decisão do Conselho Geral da OMC (documento WT/L/579) sobre os principais temas da negociação. Ver http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/doha_round_texts_e.pdf (acesso em 04/06/2011)

no pacote de julho. Dessa forma, o tema de facilitação de comércio foi o único dos temas de Cingapura remanescente nas negociações.

A Reunião Ministerial de Hong Kong, em dezembro de 2005, permitiu a consolidação de mais avanços, como, por exemplo, a consolidação de três bandas para reduções no montante total de apoio doméstico e o estabelecimento de prazo final para a eliminação de todas as formas de subsídios à exportação de produtos agrícolas (final de 2013)²⁷².

Em acesso a mercados, definiu-se que haveria quatro bandas para as reduções tarifárias, mas não os limites que distinguiriam cada um dessas bandas. Além disso, multiplicaram-se as exceções à fórmula geral de redução, como aquelas aplicáveis a produtos sensíveis, produtos especiais e ainda a previsão de um mecanismo especial de salvaguarda que poderia ser acionado por países em desenvolvimento em certas condições²⁷³.

Cumprir observar que tais flexibilidades ou exceções à regra geral de redução tarifária reflete uma multiplicidade de interesses e objetivos, especialmente entre os PEDs, em relação às negociações agrícolas.

É importante lembrar que uma das questões centrais na agenda de Doha – que desde o início foi chamada de agenda do desenvolvimento – era a participação dos países em desenvolvimento no sistema multilateral de comércio. Dentre as três declarações emanadas na Ministerial de Doha, em 2001 – que deu origem à Rodada – uma delas dizia respeito exatamente a preocupações dos PEDs acerca de itens da Rodada Uruguai cuja implementação era visto como demasiado onerosa por muitos PEDs²⁷⁴.

A fim de atender muitas dessas preocupações, era necessário definir com maior precisão o alcance e o grau do “tratamento especial e diferenciado” gozado pelos PEDs em relação às disciplinas da OMC – em geral, tal tratamento significa compromissos mais brandos e prazos mais longos para implementação.

É importante notar que, em contraste com os grupos mais vocais a respeito da liberalização agrícola, formaram-se agremiações cujos principais interesses era ou resguardar certas preferências tarifárias, ou seja, acesso privilegiado aos mercados dos

²⁷² Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm (acesso em 05/06/2011)

²⁷³ Idem

²⁷⁴ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_implementation_e.htm (acesso em 05/06/2011)

PDs, ou evitar que a liberalização na área agrícola prejudicasse seus próprios produtores e comprometesse sua segurança alimentar.

Aos chamados países ACP²⁷⁵ - em sua grande maioria ex-colônias européias -, por exemplo, parecia preocupante a erosão das preferências de que gozavam em relação aos mercados, caso houvesse rebaixamento horizontal da proteção concedida aos produtos agrícolas. Em outras palavras, tais países se veriam expostos à competição de grandes exportadores com maior competitividade na área agrícola.

No caso do chamado G33, grupo que reúne 46 países da OMC, a principal preocupação era garantir flexibilidade para os PEDs nos compromissos de liberalização agrícola – ou seja, o grupo promovia mecanismos como o dos produtos especiais, denominação sob a qual seriam incluídos bens agrícolas que não entrariam na fórmula geral de rebaixamento do nível de proteção. Cumpre observar ainda que o G20 – mais ativo na defesa da liberalização agrícola – e o G33 – que se reunia de itens como o dos produtos especiais – possuem 12 membros em comum – incluindo grande PEDs como China e Índia – o que torna o jogo de interesses ainda mais complexo.

A partir da Ministerial de Hong Kong, em 2005, houve uma sucessão de impasses. Face à incapacidade dos membros da OMC de aproximar posições, as negociações foram suspensas pelo Diretor Geral da Organização, Pascal Lamy, em julho de 2006. Sucedeu um longo período de consultas, em formatos variados, tendo com núcleo o chamado G4 - EUA, Comissão Européia, Brasil e Índia – que, em diversas ocasiões, era ampliado para incluir também a China, Japão e Austrália.

Em meados de 2007, o G4 se reuniu na cidade de Potsdam, na Alemanha, a fim de aparar as principais arestas da negociação, mais uma vez sem grande progresso²⁷⁶.

Antes de passarmos ao encontro de julho de 2008, em Genebra, que suspendeu as negociações até a data em que este trabalho é escrito, convém repassar brevemente os principais itens em discussão em outra área chave da Rodada, a negociação em bens não agrícolas (NAMA, no jargão da OMC).

Para NAMA, o mandato era aquele estabelecido no Parágrafo 16 da Declaração Ministerial de Doha, que propunha rebaixamento – e talvez eliminação – das tarifas

²⁷⁵ Sigla para África, Caribe e Pacífico, o grupo reúne 58 membros da OMC. Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm (acesso em 05/06/2011)

²⁷⁶ Ver <http://www.reuters.com/article/2007/06/21/us-trade-wto-idUSL2179513320070621> (acesso em 05/06/2011). É importante observar que tais encontros tinham natureza informal, ou seja, não faziam parte da agenda oficial de encontros da Organização, a despeito da possibilidade – melhor seria dizer da necessidade – de que reuniões em formatos menores destravassem alguns dos impasses a obstar o progresso da Rodada. Ver, nesse sentido, declaração de Lamy sobre o encontro de Potsdam: http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/stat_dg_potsdam_june07_e.htm (acesso em 05/06/2011)

aplicadas a bens não-agrícolas, inclusive a redução de picos tarifários, escalada tarifária e barreiras não-tarifárias, com ênfase na liberalização de produtos de interesse de PEDs²⁷⁷.

No “pacote de julho” de 2004, as negociações avançaram, com a definição de o rebaixamento tarifário seria operacionalizado por meio da aplicação de uma fórmula não-linear (ou seja, que produz resultados distintos para diferentes faixas tarifárias), com algumas flexibilidades para PEDs. Houve progresso ainda na definição dos elementos da fórmula, como o período e a tarifa, ou equivalente tarifário (no caso de restrições quantitativas) base para redução. Além disso, alguns dispositivos estabeleciam a necessidade de converter outros tipos de proteção, como restrições quantitativas, em tarifas ad valorem, a fim de harmonizar o sistema²⁷⁸.

Para os outros itens sob a mesa de negociação a Ministerial de Hong Kong também consolidou alguns avanços na negociação. Em relação à fórmula, os países aproximaram de consenso sobre uma fórmula “suíça”, ou seja, cuja aplicação resulta em rebaixamento maior para tarifas mais elevadas – em outras palavras, tende a reduzir picos e escaladas tarifárias.

Havia, porém, grandes divergências em relação ao coeficiente²⁷⁹ a ser adotado na fórmula. De forma geral, havia algum grau de convergência sobre a aplicação de coeficiente na faixa de 5-10 para PDs e de 15-30 para PEDs, embora houvesse também propostas fora desse intervalo²⁸⁰.

Outros elementos sobre a mesa, e ainda pendentes de acordo entre os membros da Organização eram os seguintes:

- vínculo entre as flexibilidades concedidas aos PEDs e a aplicação da fórmula, ou seja, se as exceções permitidas à fórmula deveriam ser levadas em conta ou não há hora de definir o coeficiente²⁸¹;

²⁷⁷ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#marketaccess (acesso em 06/06/2011)

²⁷⁸ Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm#annexb (acesso em 06/06/2011)

²⁷⁹ Cumpre observar que, no caso da fórmula suíça, coeficientes mais altos resultam em cortes menores e vice-versa.

²⁸⁰ Ver http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexb (acesso em 06/06/2011)

²⁸¹ Segundo alguns PDs, a concessão de flexibilidades equivalia, em termos de resultado final, a elevar o coeficiente aplicável aos PEDs, de forma que tais flexibilidades deveriam ser levadas em conta na hora de definir o coeficiente da fórmula. Para a maior parte dos PEDs, as duas negociações não possuíam vínculo entre si, ou seja, a cláusula que permitia flexibilidades não deveria ser levada em conta na hora de definir o coeficiente. Em Hong Kong, houve pouco progresso no sentido de aproximar essas posições.

- caráter voluntário ou não do engajamento por parte dos PEDs em negociações setoriais – alguns países, sobretudo PDS, defendiam que tais negociações deveria ser obrigatórias, a fim de assegurar liberalização efetiva em alguns setores econômicos;
- erosão das preferências – países ACP e países do chamado Grupo Africano²⁸² temiam que a liberalização iria diluir seu acesso preferencial a grandes mercados, como os da UE e dos EUA;

Em seus comentários finais, na Declaração Ministerial de Hong Kong, o Presidente do Grupo Negociador de NAMA observou que os membros “estavam muito longe de chegar a modalidades plenas” (tradução livre) para as negociações em NAMA, e que seriam necessários “grandes esforços” (tradução livre) a fim de concluir as negociações no prazo estipulado (final de 2006). Assinalava ainda que itens como os elementos definitivos da fórmula e as flexibilidades a serem concedidas aos PEDs, havia ainda grandes diferenças entre as posições²⁸³.

Como dissemos mais acima, a partir de Hong Kong, as negociações não progrediram de forma significativa até o esforço final – frustrado – de se chegar a um acordo final em julho de 2008. Agricultura e NAMA eram o carro-chefe das negociações. Antes de passarmos àquele encontro, porém, cumpre fazer brevíssimas observações sobre dois outros temas da negociação apenas para proporcionar uma idéia geral do escopo da Rodada.

As negociações em serviços começaram em janeiro de 2000, com base em mandato conferido pelo Artigo XIX:1 do GATS, que estabelecia o compromisso de engajamento em novas rodadas de liberalização no máximo após cinco anos da entrada em vigor do próprio GATS (ou seja, o prazo final era 01 de janeiro de 2000)²⁸⁴. Com o lançamento da Rodada Doha, no final de 2001, as negociações em serviços foram incluídas no pacote geral da Rodada. De forma diversa das negociações em agricultura e NAMA, em que as regras – e portanto os termos de negociação – são horizontais, para todos os membros da Organização, em serviços a dinâmica das negociações está

²⁸² O Grupo compreende 41 membros da OMC. Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm (acesso em 06/06/2011)

²⁸³ Ver Parágrafos 33, 34 e 35 do Anexo B da Declaração Ministerial de Hong Kong. Disponível em http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_annex_e.htm#annexb (acesso em 06/06/2011)

²⁸⁴ Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/4-prolib_e.htm#Article%20XIX (acesso em 08/06/2011)

baseada na troca de ofertas, ou seja, na interação bilateral e plurilateral de membros com interesses ofensivos nos respectivos mercados.

As negociações em serviços seguiram, assim, a trajetória geral da Rodada, passando pelo impasse de Cancún, em 2003, pela retomada no pacote de julho de 2004 e a Ministerial de Hong Kong em 2005 e, a partir daí, os progressos foram modestos em decorrência do travamento das negociações em agricultura e NAMA que impedem barganhas horizontais entre os diferentes temas e, assim, levam à paralisia geral da Rodada.

Em serviços – cumpre ressaltar, finalmente -, há quatro áreas de negociação: acesso a mercados (ou seja, o processo de barganha em torno da troca de ofertas), regulação doméstica (a fim de garantir que normas aplicadas à provisão de serviços não serão usadas de forma protecionista ou discriminatória a provedores estrangeiros), regras (sobre salvaguardas especiais, compras governamentais e subsídios a serviços) e, finalmente, tratamento preferencial a provedores de países de menor desenvolvimento relativo²⁸⁵.

No que toca à negociação de regras, há três áreas de negociação: antidumping, subsídios e subsídios à pesca. Em relação aos dois primeiros pontos, as negociações tinham o objetivo de aperfeiçoar, ou tornar mais claras, as regras do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT (o acordo que disciplina a aplicação de direitos antidumping) e o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (acordo que disciplina a concessão de subsídios, sobretudo aqueles com maior impacto sobre o comércio)²⁸⁶. Em relação aos subsídios à pesca, as negociações tiveram origem no Comitê de Comércio e Meio Ambiente da própria OMC, e buscavam evitar que os subsídios concedidos ao setor levassem ao excesso de pesca e sobre-capacidade da frota pesqueira, com impacto negativo sobre os estoques pesqueiros²⁸⁷.

Uma peculiaridade das negociações em antidumping, que cumpre mencionar por suas implicações sistêmicas, diz respeito a uma prática habitual da autoridade investigadora dos EUA - e, em menor escala, de outros países e zonas aduaneiras, como a União Européia - para assuntos de defesa comercial: a chamada prática de zeramento

²⁸⁵ Ver Artigo XIX do GATS: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/4-prolib_e.htm#Article%20XIX (acesso em 08/06/2011)

²⁸⁶ Ver Parágrafo 28 da Declaração Ministerial de Doha: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/4-prolib_e.htm#Article%20XIX (acesso em 08/06/2011)

²⁸⁷ O Artigo 31 da Declaração Ministerial de Doha confere o mandato para negociação na área: http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment (acesso em 09/06/2011)

(“zeroing”). Sem entrar em pormenores técnicos, cumpre apenas assinalar que a adoção de tal prática torna mais fácil à autoridade investigadora identificar a prática de dumping (isto é, exportação de mercadorias a valor inferior do que o valor considerado “normal”²⁸⁸ no mercado de origem) e, assim, aplicar direitos antidumping que consiste em uma sobretaxa cobrada nas importações dos produtos supostamente objeto de dumping com o objetivo de neutralizar tal prática.

A prática de zeramento, porém, já foi objeto de diversos casos submetidos ao mecanismo de solução de controvérsias da Organização²⁸⁹, tendo sido já considerada incompatível com as normas da OMC aplicáveis a antidumping. Os EUA, porém, resolveram reintroduzir o tema nas negociações de regras, propondo a legalização da prática²⁹⁰. Pouco antes de apresentar tal proposta, os norte-americanos assinalaram que o Órgão de Apelação (segunda instância do órgão de solução de controvérsias da OMC) havia extrapolado seu papel institucional quando condenou a prática de zeramento em alguns dos casos²⁹¹.

Embora tal tema permaneça em aberto, dado o impasse na Rodada em julho de 2008, é importante observar que o caso suscita uma questão fundamental no que toca à única faceta realmente supranacional da OMC, que é o seu órgão de solução de controvérsias.

No resto, as negociações em regras seguiram a mesma dinâmica daquela de serviços, andando a reboque do progresso, ou da falta dele, nas negociações de agricultura em NAMA.

Os comentários acima sobre serviços e regras visam tão somente fornecer uma pequena amostra dos temas em jogo na Rodada Doha. Foge aos propósitos do presente trabalho, bem como nos falta espaço aqui, para tratamento em detalhe da extensa e complexa agenda da Rodada Doha. O que nos interessa é uma análise da Rodada sob a perspectiva da governança econômica internacional.

Antes de encerrar essa subseção, portanto, convém, em primeiro lugar, avaliar o impasse que se formou a respeito da Rodada em julho de 2008 e, em seguida, buscar extrair algumas lições que sirvam aos objetivos do presente trabalho.

²⁸⁸ O Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT, o acordo antidumping, estabelece métodos para o cálculo do valor normal.

²⁸⁹ A prática já foi objeto de 13 casos abertos contra os EUA e 2 contra as Comunidades Europeias – ver http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm?year=any&subject=G132&agreement=A6&member1=* &member2=* &complainant1=true&complainant2=true&respondent1=true&respondent2=true&thirdparty1=false&thirdparty2=false#results (acesso em 09/06/2011)

²⁹⁰ Ver Documento TN/RL/GEN/147 da OMC

²⁹¹ Ver Documento TN/RL/W/208 da OMC

O principal objetivo da reunião ministerial informal de julho de 2008 era remover os impasses nas negociações sobre modalidades para NAMA e agricultura, sem o que não era mais possível fazer progresso nas outras áreas de negociação e, assim, concluir a Rodada. Após 9 dias de intenso debate, entretanto, os membros da OMC não chegaram a acordo nas duas áreas acima, de forma que as negociações tiveram que ser suspensas.

Como amplamente noticiado pela imprensa, as dificuldades em concluir as negociações esbarraram no impasse em torno de alguns pontos das modalidades em agricultura. Diversamente, porém, de outros momentos em que as dificuldades se concentraram em subsídios ou acesso a mercados de PDs, em julho de 2008, o tema mais polêmico dizia respeito a acesso a mercados de PEDs.

Como assinalado pelo Presidente do Grupo Negociador em Agricultura, Crawford Falconer, o impasse em torno do Mecanismo de Salvaguarda Especial era essencialmente político²⁹². Muitos outros itens ainda em aberto na agenda agrícola²⁹³ – como algodão, etanol, cláusula da paz e indicações geográficas – não deixavam claro se seria possível concluir a Rodada caso superada a controvérsia em torno das salvaguardas especiais.

Em NAMA, o Presidente do Grupo Negociador, Don Stephenson, assinalou em seu relatório que, embora não houvesse acordo em muitos e importantes pontos do documento – o valor dos coeficientes, as flexibilidades para PEDs e o engajamento em negociações setoriais permaneceram em aberto - as negociações de julho de 2008 teriam demonstrado convergência substancial de posições. Tal convergência, no entanto, estava condicionada a avanços nas negociações agrícolas²⁹⁴.

Cumprir observar que o impasse em torno das salvaguardas especiais não pôde ser solucionado dentro do G20 – coalizão de PEDs da qual, como dito mais acima,

²⁹² Ver Parágrafo 16 do Relatório de Falconer em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_report_11aug08_e.htm (acesso em 10/06/2011). O Mecanismo de Salvaguarda Especial diz respeito à possibilidade de que um PED aplique uma sobretaxa sobre a importação de alguns produtos caso haja um aumento repentino nas importações desses produtos. Em julho de 2008, os membros da OMC não lograram chegar a um acordo sobre (i) qual seria o gatilho do mecanismo, ou seja, o que caracterizaria “aumento repentino” e (ii) qual seria a sobretaxa aplicável nesses casos. Muitos membros se opunham veementemente à possibilidade que tal sobretaxa excedesse a tarifa consolidada (ou seja, o teto tarifário para aquele produto com o qual o país em questão havia se comprometido perante os demais membros da OMC) para aquele produto. De outro lado, alguns PEDs argumentavam que a tarifa consolidada não proporcionaria proteção efetiva no caso de um aumento subido de importações.

²⁹³ Ver Relatório de Falconer em http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_report_11aug08_e.htm (acesso em 10/06/2011).

²⁹⁴ Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/chair_texts_12aug08_e.doc (acesso em 10/06/2011)

faziam parte países com diferentes níveis de produtividade e competitividade e, portanto, interesses e sensibilidades em agricultura. Embora houvesse consenso no Grupo em relação ao combate dos subsídios e demais medidas distorcivas ao comércio praticadas pelos PDs, a alegada necessidade de proteger pequenos produtores rurais em PEDs acabou se revelando altamente controversa quando se buscou concluir as negociações.

Países com interesses ofensivos em agricultura, como Argentina, Paraguai e Uruguai, demonstraram oposição a mecanismos de salvaguarda em termos que consideravam demasiadamente permissivos. Do outro lado, países como a Índia aumentaram o tom em relação a esse ponto²⁹⁵ e, juntamente com outros membros do G20, passaram a buscar guarida nas posições mais defensivas do G33²⁹⁶. A China, por sua vez, que até então tinha demonstrado posição mais flexível na maior parte dos temas, mostrou-se mais assertiva na ministerial de 2008²⁹⁷.

Ao final, tal como modulada por alguns PEDs, a proposta sobre salvaguardas especiais foi rejeitada pelos EUA. Segundo a negociadora-chefe do país, Susan Schwab, o “gatilho” proposto tornaria o mecanismo expediente potencialmente corriqueiro de proteção do mercado agrícola em países como China e Índia (WOLFE, 2009). Sem acordo em relação a esse ponto, as negociações foram suspensas. Ainda que tenha havido avanços desde então, estes não permitiram, pelo menos até a data em que essas páginas são escritas, criar condições para a conclusão da Rodada.

Em termos de processo negociador, a Rodada Doha apresenta diferenças bastante expressivas em relação à Rodada Uruguai. De forma geral, o “quad” perdeu completamente a centralidade que ele possuía na Rodada anterior. O chamado G4 (Brasil, CE, EUA e Índia), por vezes ampliado no chamado G7 (G4 + Austrália, China e Japão) tornou-se o núcleo central das negociações²⁹⁸.

No que toca à polarização Norte-Sul que caracterizou, por exemplo, o fracasso da Ministerial de Seattle, em 1999, sob a percepção de ganhos assimétricos na Rodada Uruguai, a Rodada Doha representou melhor articulação dos PEDs em torno do G20,

²⁹⁵ Ver declarações do então Ministro do Comércio indiano, Kamal Nath, pouco após o colapso das negociações em Genebra: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/31/wto.india> (acesso em 10/06/2011).

²⁹⁶ Para uma idéia das posições do G33 em relação a esse assunto, ver <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/69716/> (acesso em 10/06/2011).

²⁹⁷ Ver <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jul/28/wto.china> (acesso em 10/06/2011).

²⁹⁸ Ver referência ao G7 no documento de Stephenson em http://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/chair_texts_12aug08_e.doc (acesso em 10/06/2011)

que promoveu inflexão no processo negociador a partir da Ministerial de Cancun, em 2003. O impasse das negociações em julho de 2008, porém, revelaria divergência de posições dentro do grupo de PEDs, justamente no tema em que o mundo em desenvolvimento é mais demandante.

Além dessa nova e mais complexa correlação de forças, a Rodada Doha levou ao limite as bases institucionais da OMC, sobretudo o princípio do “*single undertaking*”. As inúmeras e complexas conexões entre os diversos temas sobre a mesa já haviam suscitado críticas sobre a praticidade do princípio (ver LEVY, 2000). O persistente impasse sobre a Rodada Doha pode apontar, assim, para o enfraquecimento da OMC como foro para futura liberalização comercial o que, em outras palavras, pode indicar tendência a fragmentação em acordos bilaterais, plurilaterais e regionais. Permanece em aberto a questão se a proliferação desses acordos favorece ou não a convergência multilateral no longo prazo.

Finalmente, cumpre observar a pouca influência do G7, G8 e G20 em relação ao processo conduzido em Genebra durante a Rodada Doha, o que parece ser consequência do grau mais alto de institucionalização, consolidado na OMC, do comércio internacional, sobretudo quando comparado com a esfera financeira. Apesar de sucessivos e recorrentes compromissos em terminar a Rodada, os líderes não foram capazes de criar domesticamente as condições que permitiriam superar os impasses no processo negociador. O jogo político subjacente à Doha era claramente bastante mais complexo do que aquele da Rodada Uruguai.

5.2.2. Finanças e Investimento

A crise na Ásia, em 1997, marca um ponto de inflexão no otimismo vinculado à interpretação do fim da Guerra Fria como o triunfo do capitalismo liberal.

As altas taxas de crescimento experimentadas por muitos países asiáticos antes da crise estavam indissociavelmente ligadas a modelos de crescimento fortemente baseados em exportações. A integração desses países à economia globalizada suscitava sentimento otimista de convergência.

A crise de 1997, no entanto, alterou esse sentimento. Em 1998, a economia da Indonésia – um dos países mais afetados pela crise – sofreu contração de cerca de 14%. A Coreia do Sul passou pela pior recessão desde a Guerra da Coreia. Dentre os países

em desenvolvimento da região, apenas China e Taipe Chinês atravessaram a crise sem traumas mais violentos. Nos anos seguintes, a crise contagiou outros países, como Rússia e Brasil, que sofreram intensa fuga de capitais. A recessão na Ásia levou, por outro lado, a queda no preço das principais commodities e, assim, na renda de países em outras regiões, como a África Subsaariana²⁹⁹. (NOBLE e RAVENHILL, 2000). Em 1998, o comércio internacional sofreu contração de 3,5%, após anos de crescimento³⁰⁰.

Na ressaca dos acontecimentos de 1997, analistas, políticos, acadêmicos e OIs se engajaram no esforço de compreender não apenas as causas e conseqüências da crise, mas também suas implicações para a governança econômica internacional.

Nesta subseção, buscaremos, em primeiro lugar, explorar as causas e conseqüências imediatas da crise. Em seguida, trataremos das respostas políticas, ou da falta delas, concebidas e implementadas pelo G7/8 em três áreas: governança, regulação prudencial e prevenção e solução de crises. Analisaremos, ainda, as conseqüências macroeconômicas da crise e os crescentes desequilíbrios entre algumas das principais economias do mundo no período analisado.

5.2.2.1. A Crise da Ásia

Começemos pelas causas da crise.

Como assinalam NOBLE e RAVENHILL (2000), qualquer explicação da crise de 1997 deve partir de dois elementos: (i) distinguir quais as mudanças que tornaram os países asiáticos mais vulneráveis a crises financeiras do que eles haviam sido no período anterior; e (ii) por que alguns países na região foram mais afetados do que outros.

No que concerne ao primeiro fator, não é difícil observar que dentre as mudanças mais fundamentais que ocorreram nos países asiáticos nos anos 1990 está o dramático aumento de influxos de capital. Os fluxos de capital privado destinados a PEDs se multiplicaram por seis entre 1990 e 1996 (ALBA et al, 1999). Apenas na Ásia, em 1996, o ano imediatamente anterior à crise, os influxos líquidos de capital chegaram a US\$ 150 bilhões, muito acima da média na década anterior (US\$ 17 bilhões). O dramático aumento dos fluxos de capital foi, sem dúvida, um dos fatos econômicos mais relevantes do final do Século XX (EICHENGREEN et al, 1999).

²⁹⁹ Segundo HARRIS (1999), a crise asiática provocou perda média de 2% na renda dos países da África Subsaariana.

³⁰⁰ Ver análise da OMC sobre os efeitos da crise no comércio internacional em http://www.wto.org/english/res_e/focus_e/focus39_e.pdf (acesso em 11/06/2011)

Como assinalam NOBLE e RAVENHILL (2000), o aumento desses fluxos se deve tanto a fatores do lado da oferta – crescimento dos fundos de pensão em PDs e integração tecnológica dos mercados financeiros – como de demanda – relaxamento dos controles de capital em muitos países asiáticos, estimulando os bancos locais a se endividarem em moeda estrangeira, já que a diferença das taxas de juros proporcionava lucrativas oportunidades para arbitragem.

Além disso, é importante observar a mudança na composição desses fluxos, em relação àquela que prevalecia nos anos 1980. Nos anos 1990, a retomada dos fluxos financeiros para os PEDs se deu predominantemente sob a forma de investimentos de portfolio, ou seja, investimentos em ações e outros títulos mobiliários, ao passo que a participação de empréstimos bancários – dominante na década anterior – foi reduzida (OATLEY, 2011)

Do lado da demanda, a entrada dessa enorme quantidade de recursos encontrou – e logo tornaria visível -, no entanto, enormes fragilidades nos países da região.

No que toca aos países asiáticos em geral, cumpre observar que, antes da liberalização financeira dos anos 1990, vigorava um quadro de repressão financeira. Com a abertura, e o acesso a recursos estrangeiros (em sua grande maioria de curto prazo) a taxas de juros baixas, os bancos locais se endividaram consideravelmente em moeda estrangeira, a fim de lucrar com os empréstimos em moeda local a taxas de juros significativamente mais elevadas. Alguns bancos foram criados na época, a fim de gozar desse “incentivo”, sobretudo à luz dos galopantes preços no mercado imobiliário de países com a Coreia do Sul. Passou a haver, assim, substancial desencontro entre ativos – de prazo mais longo - e passivos de curto prazo, e em moeda estrangeira – nos balanços dos bancos.

O incentivo para esse tipo de intermediação – que logo se revelaria insustentável – era poderoso. As taxas de juros pagas sobre recursos captados no mercado financeiro internacional eram significativamente mais baixas do que aquelas cobradas nas operações domésticas, o que trazia a promessa de fabulosos ganhos para os bancos asiáticos. Além disso, o sistema bancário da maior parte dos países da região contava com substantiva participação do estado, seja por meio da participação acionária direta em muitas instituições ou por meio de conexões tradicionais entre políticos, empresas e bancos.

De modo geral, as operações financeiras obedeciam em grande medida a diretrizes políticas, embutindo uma boa dose de “*moral hazard*” e, assim, estimulando

os bancos a relaxarem a análise de crédito e se envolverem em operações cada vez mais arriscadas – e, assim, potencialmente mais lucrativas – com base na implícita certeza que o estado os resgataria caso algo desse errado (OATLEY, 2011).

Os órgãos de regulação e supervisão do sistema financeiro nesses países não estava preparado para lidar com a nova realidade. Erigidos para um quadro de repressão financeiro, o marco regulatório e a arquitetura institucional não previam ou dispunham de instrumentos para evitar que a nova situação rapidamente levasse a um aumento brutal do risco. Os novos bancos, ansiosos por abocanhar participação em um mercado que parecia estar crescendo em ritmo galopante, se envolviam em operações cada vez mais arriscadas, emprestando recursos a projetos de baixa viabilidade (NOBLE e RAVENHILL, 2000).

Outro problema que tornava muitas economias asiáticas particularmente vulneráveis a crises financeiras era a política cambial. A maior parte dos países da região possuía taxa de câmbio fixa ou semi-fixa, em geral vinculada ao dólar dos EUA – característica comum no modelo de desenvolvimento econômico da região, baseado nas exportações. Em grande medida, a manutenção dos influxos de capital dependia da credibilidade da política cambial desses países, já que eventual desvalorização aumentaria sobremaneira o valor, em moeda local, da dívida externa privada.

Com os influxos de capital, os países da região sofreram substancial ampliação da oferta monetária, o que gerou pressões inflacionárias – países como Coreia do Sul, Malásia e Tailândia já vinham enfrentando pressões por aumentos salariais devido à crescente demanda por trabalhadores qualificados. Além disso, a inflação, com taxas de câmbio fixas e semi-fixas, levou a perda de competitividade das exportações – em 1996 a taxa de aumento das exportações foi abaixo da média que vinha se consolidando na década. O compromisso do governo com a manutenção da taxa de câmbio, por outro lado, não estimulava os agentes financeiros a buscarem proteção contra possível desvalorização cambial (NOBLE e RAVENHILL, 2000).

Como as moedas estavam vinculadas ao dólar dos EUA, todas acompanharam a apreciação deste último em relação ao iene, ao longo dos anos 1990, o que reduziu a competitividade dos setores de produtos comercializáveis face a suas contrapartes no Japão, um dos principais destinos das exportações desses países. Além disso, os influxos de capital, bem como o quadro de incentivos de que falamos mais acima, que estimulava o aumento de crédito de natureza duvidosa, levaram à formação de bolhas no setor imobiliário (OATLEY, 2011).

A combinação desses fatores – dramático aumento dos influxos de capital de curto prazo em um contexto de liberalização financeira, regulação e supervisão inadequada do sistema financeiro e taxas de câmbio fixas e semi-fixas – se revelou fatal em 1997. No começo daquele ano, diante da queda de exportações da Tailândia, investidores começaram a perder a confiança na capacidade do governo de manter a taxa de câmbio. Além disso, a descoberta, naquele ano, de que uma das principais instituições financeiras do país – o Finance One – estava insolvente, levou os investidores a analisar com mais atenção o frágil balanço da maioria dos bancos da região. Nesse contexto cada vez mais sombrio, muitos investidores começaram a se negar a rolar dívidas, pondo em risco o funcionamento do mecanismo que permitia a continuação da situação, dado o descasamento entre os prazos da captação externa de recursos e das operações bancárias domésticas.

A reversão dos fluxos de capital, por sua vez, alimentou o medo de uma desvalorização, levando à crescente fuga de recursos e pressionando ainda mais a moeda tailandesa, o baht. Com baixo nível de reservas internacionais – logo exaustas pela tentativa de manter o valor da moeda – o governo logo se veria obrigado a flexibilizar o câmbio e buscar ajuda do FMI.

Ao final de 1997, não apenas a Tailândia, mas as Filipinas, Indonésia, Malásia e Coreia do Sul seguiriam o mesmo roteiro de esgotamento das reservas, desvalorização cambial e busca de apoio do FMI.

A fim de determinar as causas da crise, é interessante comparar os países mais afetados – como Coreia do Sul, Tailândia e Indonésia – com aqueles que menos sofreram no período – China, Taipé Chinês e Japão.

Os dois primeiros dentre esses países que não foram engolidos pela crise mantinham controle de capitais. Ademais, em franco contraste com os outros países da região, China, Taipé Chinês e Japão haviam acumulado montante bastante robusto de reservas internacionais. Para todos os três, a dívida de curto prazo era insignificante quando comparada ao nível de reservas (NOBLE e RAVENHILL, 2000), o que, evidentemente, reduzia consideravelmente a probabilidade de um ataque especulativo.

Embora haja relativo consenso sobre os acontecimentos que levaram à eclosão da crise em 1997, há considerável divergência acerca das causas da crise. De forma geral, pode-se dividir os autores em dois grandes grupos: aqueles que enfatizam as falhas institucionais nos países asiáticos, e aqueles que privilegiam a rápida – ou “prematura” – liberalização da conta capital nesses países (GILPIN, 2001).

Para os primeiros, o principal problema não era a liberalização da conta capital, mas as distorções causadas pelo modelo de desenvolvimento adotado por esses países, sobretudo os vínculos entre o setor financeiro, o estado e os exportadores³⁰¹, que estimulava a expansão do crédito sem a adequada gestão do risco. Tal crítica – característica de liberais mais presos aos “fundamentos” da teoria – parte do pressuposto de que ao estado cabe apenas a provisão de bens públicos – como a regulação prudencial. O problema com os países asiáticos, portanto, não teria sido a liberdade de movimentação de capitais, mas o baixo nível de liberalização em outras áreas.

No caso dos últimos, a ênfase recai sobre os bons fundamentos macroeconômicos de boa parte dos países engolidos pela crise. Apesar de reconhecerem os erros cometidos pelos governos desses países – sobretudo no que toca à regulação e supervisão do sistema financeiro – esses analistas, em geral, não criticam o estado desenvolvimentista asiático – responsável, em sua avaliação, pelas altas taxas de crescimento exibidas por esses países nos anos anteriores à crise. O principal problema, assim, seria, na ausência de regimes internacionais mais efetivos para os fluxos de capital, a incapacidade de governos nacionais para lidar com vultosos influxos de capital.

Alguns autores assinalam, nesse sentido, que a formação de bolhas no mercado imobiliário e de capitais dos países em questão, bem como a falta de transparência – ambos apontados pelo FMI como evidência em favor da ênfase que sua ação conferiu a falhas institucionais domésticas – não seriam problemas tão graves se não tivessem sido amplificados à décima potência pela ação irracional de investidores privados. Ao rever os números, RADELET e SACHS (1998), por exemplo, argumentam que havia a necessidade de modestas correções, não de colapso dos preços como de fato ocorreu durante a crise. No que concerne à alegada falta de transparência, THIRKELL-WHITE (2005), por sua vez, observa que, em janeiro de 1996, um ano e meio antes da eclosão da crise, o BIS já externava preocupação com a sustentabilidade do enorme volume de recursos direcionados a países emergentes – segundo o autor, já haveria dados suficientes à conclusão de que aquela situação não poderia se manter indefinidamente.

Cumprе observar que, em alguma medida, os dois grupos de explicações da crise asiática não são concorrentes, mas complementares. Pode-se argumentar, por exemplo, que o problema não é a abertura da conta capital em si, mas a velocidade em que isso

³⁰¹ O que para muitos analistas caracterizava quadro de “*crony capitalism*” – ver, a respeito, OATLEY (2011).

ocorre (discussão entre gradualistas e partidários da terapia de choque, de que falamos mais acima) ou a sua conveniência em certos estágios de desenvolvimento. Do mesmo modo, antes de condenar o estado desenvolvimentista asiático, ou, antes, de lhe prescrever reformas, talvez seja necessário analisar em mais profundidade em que contexto – em termos de valores, interesses e instituições – tal estado floresceu. A advocacia de uma ação corretiva – de fora para dentro – frequentemente negligencia as condições domésticas mais profundas que deram origem ao problema e que, de alguma forma, terão que proporcionar as bases do novo modelo que se quer impor.

Ademais, a preferência por modelos de desenvolvimento que sejam plenamente compatíveis com o dogma da livre movimentação de capitais também está longe de ser isenta de questionamento.

No quadro da governança econômica internacional de final dos anos 1990, porém, não havia muito espaço para as ponderações acima.

Assim como em casos anteriores, a primeira linha de resposta à crise veio do FMI, na forma dos famosos ajustes estruturais, que envolviam reformas do modelo econômico de considerável profundidade. Tais reformas constituíam condicionalidades a serem observadas para a liberação de recursos³⁰² em um momento de grande vulnerabilidade econômica para os países da região, o que aumentava sobremaneira o poder de barganha do Fundo.

De forma geral, as reformas exigidas na forma de condicionalidades pelo Fundo cobriam três áreas: estabilização macroeconômica, reformas do sistema financeiro e ajustes estruturais.

Os governos dos países afetados foram induzidos a adotar políticas monetária e fiscal deflacionárias, supostamente com o objetivo de conter a desvalorização de suas moedas e, no caso da contração fiscal, de gerar recursos para reconstruir seus sistemas financeiros.

³⁰² As Filipinas foram o primeiro país a recorrer ao Fundo, obtendo US\$ 1,1 bilhões em meados de julho de 1997. Duas semanas depois, o governo tailandês obteve crédito de US\$ 16 bilhões do FMI e de outros países da região. A Indonésia foi assistida pelo Fundo em outubro, com pacote de US\$ 23 bilhões. Finalmente, a Coreia do Sul, maior economia dentre os países mais diretamente atingidos pela crise obteve o maior pacote: US\$ 57 bilhões do Fundo e de outros países da região, no início de dezembro, levando o custo total da operação de resgate aos países da região – além dos quatro citados acima, a Malásia também recebeu a ajuda do Fundo - ao montante de US\$ 117,7 bilhões. É interessante contrastar tais números com aqueles relativos à fuga de recursos privados da região no segundo semestre de 1997 (cerca de US\$ 60 bilhões) e em 1998 (US\$ 55 bilhões), o que torna mais visível a necessidade da intervenção do Fundo (OATLEY, 2011).

Os chamados ajustes estruturais, por sua vez, envolviam as seguintes medidas: liberalização comercial, eliminação de monopólios e outras práticas anti-competitivas e privatização de empresas estatais. Na Tailândia, o Fundo exigiu, além disso, reformas nas regras do serviço público. O governo indonésio, por sua vez, foi pressionado a desregulamentar e reduzir a participação do estado no setor agrícola, a privatizar treze empresas estatais e a suspender programas de desenvolvimento industrial no setor automotivo e de aviação (OATLEY, 2011).

STIGLITZ (2002) formula uma das críticas mais enfáticas acerca da atuação do FMI antes e depois da crise asiática.

Em primeiro lugar, o ex-economista-chefe do Banco Mundial critica a pressão exercida pelo FMI e pelo Departamento do Tesouro dos EUA sobre os países da região para que estes abrissem a conta capital – para ele, a principal causa da crise –, apesar das altíssimas taxas de poupança da região e, assim, da baixa necessidade de capital externo³⁰³. Para ele, os dois organismos, após a crise, se apressaram no clamor pela completa reforma do “estado desenvolvimentista” adotado pelos países da região, apesar das altas taxas de crescimento apresentadas por esses países até então, o que revelaria as bases francamente ideológicas daquelas críticas³⁰⁴.

Em segundo lugar, o autor enumera diversas falhas do Fundo na reação à crise. Apesar de ter sido fundamentalmente uma crise causada no setor privado, o Fundo impôs políticas fiscais e monetárias altamente recessivas, o que teria agravado a situação já frágil da economia dos países da região³⁰⁵.

³⁰³ De forma geral, o autor adota posição bastante cética a respeito da livre movimentação de capitais: *“The IMF and the US Treasury believed, or at least argued, that full capital account liberalization would help the region to grow even faster. The countries in East Asia had no need for additional capital, given their high savings rate, but still capital account liberalization was pushed on these countries in the late eighties and early nineties. I believe that capital account liberalization was the single most important factor leading to the crisis. (...) Because economic crises have become more frequent (and deeper) there is now a wealth of data through which one can analyze the factors contributing to crises. It has also become increasingly clear that all too often capital account liberalization represents risk without a reward. Even when countries have strong banks, a mature stock market, and other institutions that many of the Asian countries did not have, it can impose enormous risks”* (STIGLITZ, 2002, pág. 99)

³⁰⁴ Segundo STIGLITZ (2002), havia em Washington grande resistência a admitir que as políticas que levaram os países da Ásia a apresentar altas taxas de crescimento eram bastante diversas daquelas preconizadas em fórmulas como as do Consenso de Washington. Seria sintomático dessa relutância em admitir o sucesso de estratégias fundadas em papel mais ativo do estado a escassez de estudos sobre o modelo asiático – uma das raras exceções é o relatório do Banco Mundial intitulado *The East Asian Miracle*, que só foi realizado porque o governo japonês se ofereceu para patrociná-lo. Após a crise, os defensores do “livre mercado” teriam se sentido mais confortáveis em vocalizar abertamente suas críticas.

³⁰⁵ Posteriormente, o Fundo reconheceu que o caráter excessivamente deflacionário da política fiscal recomendada, mas não do aperto monetário que, na visão do organismo era necessário para conter as desvalorizações cambiais desses países. STIGLITZ (2002), porém, observa que a recessão aprofundada

Além disso, ao resistir a papel mais ativo do estado na reestruturação dos bancos e de empresas altamente endividadas, o Fundo teria prolongado a recessão em países com a Tailândia. Uma das evidências mais poderosas das falhas do FMI no combate à crise seria a diferença na velocidade da retomada da atividade econômica nos países da região. A Malásia – que adotou controle de capitais – e a Coreia do Sul – que adotou postura mais ativa na reestruturação do setor produtivo – se recuperaram de forma mais rápida que a Tailândia, que seguiu com mais fidelidade as condições impostas pelo Fundo.

Como dissemos mais acima, vista a posteriori, a crise asiática foi um divisor de águas na ordem econômica pós-Guerra Fria e teve conseqüências muito mais duradouras do que se poderia antecipar à época que aquelas economias começaram a se recuperar. Como veremos adiante, os desequilíbrios macroeconômicos que contribuiriam para a eclosão da crise em 2007/8 foram semeados após a crise asiática.

Cumprе assinalar, ainda, que a crise na Ásia foi apenas a primeira de uma sucessão de eventos que afetaria, com variados graus de intensidade, diversos PEDs a partir de então: Rússia, em 1998; Brasil, em 1999; Turquia, em 2000; e Argentina, em 2001. Críticos como STIGLITZ (2002) assinalam que o viés deflacionário das condicionalidades impostas pelo FMI agravam o problema do contágio, já que, dado o alto grau de interdependência na economia mundial, crises, ou quedas da atividade em uma parte do mundo, tendem a ser transmitidas para outros países ou, a depender do tamanho das economias afetadas, para todo o sistema. A queda no preço das commodities é um dos mais óbvios dentre esses canais de transmissão.

EICHENGREEN (2000a) busca introduzir nuances às críticas mais ferozes à atuação do FMI na crise asiática.

Em primeiro lugar, o autor critica a atuação do Fundo em relação à política cambial. Para ele, em um mundo de alta mobilidade de capital, só há dois tipos possíveis de política cambial: regimes de convertibilidade extrema (“*currency boards*”) ou regimes cambiais mais flexíveis³⁰⁶. No caso dos primeiros, não bastaria “trancar” a paridade cambial, como fez a Argentina nos anos 1990 ao torná-la norma constitucional, já que a conseqüência incontornável desse tipo de regime é a perda de autonomia da política monetária. Dessa forma, o governo perde um instrumento precioso de

devido às astronômicas taxas de juros prescritas pelo Fundo não ajudava a tornar tais economias mais atraentes.

³⁰⁶ A opção de aderir ou formar uma união monetária parece estar implícita nessa assertiva, já que a moeda comum também terá que escolher entre um dos dois regimes assinalados.

moderação de eventuais choques externos, deixando o país muito mais vulnerável aos humores da economia mundial. Em caso de queda da atividade, ou turbulência externa, não haverá como moderar o ajuste macroeconômico doméstico, o que geralmente será traduzido em queda do nível de emprego – é importante frisar, nesse sentido, que uma das condições para o sucesso desse tipo de regime é a flexibilidade do mercado de trabalho.

Além disso, como a autoridade monetária abre mão da possibilidade de agir como credor de última instância, EICHENGREEN (2000a) acredita que o “*currency board*” tenderia a ser mais bem-sucedido em países em que o sistema financeiro apresenta alto nível de internacionalização, de forma que os bancos podem contar com fontes externas de financiamento em caso de crise. Desnecessário recordar que a desnacionalização dos bancos não é medida isenta de controvérsia política.

Finalmente, o autor observa que, na ausência de um credor de última instância, o sistema financeiro do país deve ser capaz de absorver choques externos, o que exige normas prudenciais e supervisão robustas. Nesse sentido, EICHENGREEN (2000a) se distancia, em alguma medida, dos críticos que apontam indevida ingerência em assuntos internos dos países analisados, como seria o caso da regulação do sistema financeiro. Segundo ele, uma vez que as fragilidades nos bancos e nas instituições de regulação e supervisão foram consensualmente identificadas como causas da crise, os remédios propostos não poderia simplesmente ignorar tal situação e permitir a manutenção de um status quo que levaria fatalmente à próxima crise. Dessa forma, o FMI não teria como evitar o tratamento da questão³⁰⁷. A outra justificativa utilizada pelo Fundo era de que as medidas eram essenciais para restaurar a credibilidade do país (THIRKELL-WHITE, 2005).

No caso dos países asiáticos, o Fundo teria falhado ao advogar a liberalização da conta capital sem observar as vulnerabilidades que surgiriam em função de um sistema

³⁰⁷ Isso não significa, obviamente, que a ação do Fundo esteja isenta de críticas. Uma coisa é a necessidade de agir, outra é a forma dessa ação. Subjacente a esse problema está a complexa questão do modelo econômico desejável face aos desafios do desenvolvimento tardio. Uma abordagem neoclássica tende a ver uma usina de distorções nas instituições do estado desenvolvimentista asiático e, assim, a advogar que o saneamento do sistema financeiro sirva de impulso para um conjunto de reformas com o objetivo de eliminar tais distorções e garantir a melhor alocação dos recursos. Partidários da política industrial como instrumento para contornar obstáculos do desenvolvimento tardio tenderiam a advogar uma ação menos intrusiva do Fundo, de forma a garantir a solidez do sistema bancário sem afetar os mecanismos básicos do modelo mais desenvolvimentista adotado por esses países. As vezes mais críticas à ação do Fundo sustentam que, além de ter adotado a primeira abordagem baseado em evidência científica questionável sobre seus efeitos sobre o desempenho econômico desses países, o Fundo teria agido de forma não-democrática, ao interferir pesadamente nas instituições e políticas dos países em questão possuir mandato político para tal ação.

financeiro mal regulado e do baixo compromisso e capacidade política de manter a paridade cambial. Uma vez que crise tenha eclodido, porém, a solução do problema teria se imposto à ação do Fundo.

No que toca à resposta ou dos remédios recomendados pelo FMI após a crise, as ponderações de EICHENGREEN (2000a) também são mais moderadas que as de críticos como Stiglitz.

No caso da política fiscal, o autor assinala que o Fundo falhou ao não antecipar os efeitos altamente recessivos da contração fiscal recomendada, mas, uma vez que tais efeitos se tornaram claros, agiu rápido para ajustar a recomendação e relaxou as metas fiscais impostas aos países sob seus programas de assistência. O autor critica ainda a falha do Fundo em desenhar remédios para diferentes países e situações, o que levaria a organização a padronizar certas recomendações – como a contração fiscal – mesmo no caso de países com finanças públicas sadias, como era o caso da maior parte dos países asiáticos.

Em relação à política monetária, EICHENGREEN (2000a) acredita que o aumento da taxa de juros – fortemente criticado por muitos autores como uma das medidas que agravou desnecessariamente a recessão nos países da região – era necessária para manter a capacidade daqueles países de rolar suas dívidas. A alternativa à elevação dos juros seria a adoção de controle de capitais – como fez a Malásia – o que tenderia a limitar, por tempo incerto, o acesso desses países ao mercado internacional de capitais. Como, segundo o autor, países como a Coreia do Sul não estavam dispostas a correr tal risco, a contração monetária era a única alternativa viável.

Outros autores, porém, acreditam que havia um componente político na ação do Fundo, que estaria mais preocupado em manter a pressão sobre os países da região para que estes pagassem as suas dívidas sem recurso à tática de relaxar o controle da inflação para reduzir o peso da dívida (THIRKELL-WHITE, 2005).

EICHENGREEN (2000a) assinala, finalmente, que o doloroso dilema entre aperto monetário e controle de capitais poderia ser evitado caso houvesse mecanismos internacionais de reestruturação de dívidas soberanas – para ele, a falha na arquitetura econômica internacional mais evidenciada pela crise asiática. No caso de crises de endividamento, o autor observa que, na ausência de instrumentos institucionais para a reestruturação das dívidas, as únicas opções para organizações internacionais são ou socorrer os países em crise ou deixá-los à própria sorte. A última seria politicamente inaceitável, já que, além de infligir dor ainda maior aos setores mais desprotegidos da

população, ainda tende a amplificar o contágio de outros países. Já a primeira, que tem sido o padrão no enfrentamento das crises desde os anos 1990, tende a encorajar o “*moral hazard*”, ou a adoção de comportamentos mais arriscados por agentes privados.

Como dissemos mais acima, a crise iniciada na Ásia em 1997, contagiando em seguida outros PEDs, pode ser vista como uma espécie de divisor de águas na ordem econômica do pós-Guerra Fria. As diferentes perspectivas sobre as causas e os remédios administrados aos países tiveram conseqüências duradouras, que inclusive teriam impactos na crise econômica de 2007/8, mais de uma década depois dos problemas que acometeram a Ásia em 1997.

Como também apontamos, as narrativas sobre a crise podem ser divididas em dois grandes grupos, segundo as respectivas ênfases na explicação da crise: o grupo dos que sublinharam os aspectos sistêmicos da crise, ligados à premissa – alguns diriam o dogma – da livre movimentação de capitais, e o grupo dos que se concentraram em problemas institucionais domésticos dos países afetados.

Quando falamos da evolução do sistema monetário internacional, mais acima, vimos como o SBW representava uma espécie de compromisso entre a integração econômica internacional e objetivos econômicos domésticos, sobretudo os gastos do estado social do pós-Segunda Guerra Mundial. Vimos também que os PEDs voltaram a participar de forma mais ativa dos fluxos internacionais de capital no início dos anos 1990. No caso dos PEDs, o significado prático daquele compromisso implícito do SBW era a existência de certa latitude para políticas mais ativas de desenvolvimento.

Cumpramos observar que, do ponto de vista de certa narrativa, o que a crise asiática havia demonstrado era a superioridade do sistema capitalista anglo-saxão sobre as variantes asiáticas do estado desenvolvimentista. O próprio Presidente do Federal Reserve, Alan Greenspan, declarou isso abertamente em depoimento no Congresso dos EUA³⁰⁸.

A conseqüência óbvia dessa narrativa era a ênfase em reformas institucionais que garantissem a disseminação do modelo anglo-saxão. Do ponto de vista dos países asiáticos, e dos PEDs em geral, porém, a percepção era justamente de rompimento daquele compromisso entre integração e objetivos econômicos domésticos, já que, a prevalecer a ênfase nas causas domésticas da crise, os remédios recomendados

³⁰⁸ “*My sense is that one of the consequences of this Asian crisis is an increasing awareness in the region that market capitalism...as practiced in the West, especially in the United States, is the superior model...*(declaração reproduzida por THIRKELL-WHITE, 2005, pág 193).

tenderiam a sacrificar os instrumentos e políticas de desenvolvimento utilizados pelos PEDs – sem garantia alguma de que o novo modelo seria mais eficiente ou adequado às particularidades culturais, políticas e institucionais dos países afetados – e a preservar a premissa dos benefícios da integração financeira. Em outras palavras, o compromisso entre liberalização e espaço doméstico para políticas industriais - que, aos PEDs, seria a extensão lógica daquele acordo original entre integração e o estado social – parecia definitivamente rompido.

Como veremos a seguir, no que interessa ao presente trabalho, a reação do G7/8 à crise da Ásia foi tímida do ponto de vista sistêmico.

Do ponto de vista sistêmico, podemos dividir tal reação em três grupos: (i) novos mecanismos de governança para tratar de problemas de legitimidade e risco sistêmico; (ii) busca de harmonização da regulação prudencial; e (iii) mecanismos para enfrentar crises de dívidas soberanas. Além das medidas tomadas em cada uma dessas áreas, cumpre analisar a evolução da coordenação macroeconômica - que é uma das metas e justificativas permanentes dos “Gs” na área financeira - entre os membros do G20, criado em resposta à crise

Nesse sentido, do ponto de vista do comportamento dos atores no contexto pós-crise, em que, como observamos, o compromisso entre integração e objetivos econômicos domésticos parecia rompido, a reação dos grandes PEDs foi o inédito acúmulo de reservas internacionais que, como veremos mais adiante, terá importantes conseqüências sistêmicas.

5.2.2.2. Governança após a crise da Ásia

Começemos pelos novos mecanismos de governança.

Como vimos nos capítulos anteriores, a crescente importância econômica dos PEDs foi se tornando uma realidade difícil de ignorar ao longo dos anos 1990, sobretudo o aumento da participação desses países nas correntes mundiais de comércio, finanças e investimento.

No âmbito do G7/8, já havia iniciativas para expandir o diálogo com países emergentes se tornaram mais sistemáticas após a crise do México, na Cúpula de Halifax (1995). Como vimos mais acima, os PEDs foram chamados a contribuir com o esforço de recapitalização do FMI, que viria a se concretizar em 1997/8, por meio do NAB – dentre os membros do G7/8, os EUA eram especialmente favoráveis a que os PEDs

assumissem responsabilidades no sistema monetário internacional mais condizentes com a sua crescente relevância econômica (G20, 2007).

A eclosão da crise na Ásia, em 1997, demonstrava que, em grande medida, os esforços para prevenção e contenção de crises após a crise do México haviam sido insuficientes. No que toca ao diálogo entre os PEDs e os países do G7/8, após a crise foi progressivamente ganhando forma a idéia de um foro mais permanente para sediar tal diálogo.

Em novembro de 1997, em meio à turbulência na economia mundial originada na crise da Ásia, foram lançadas duas iniciativas. A primeira foi um foro de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais de 14 países/jurisdições da região da Ásia-Pacífico³⁰⁹, além de representantes do FMI, Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento da Ásia (BDA). Tal iniciativa ficou conhecida como “Grupo de Manila” (“*Manila Framework Group*”) – já que a primeira reunião ocorreu na capital das Filipinas. Embora tenha mantido encontros regulares até 2004, o Grupo de Manila não se tornou central ao diálogo entre PDs e PEDs.

A outra iniciativa teria sido originada em conversa do então Presidente dos EUA, Bill Clinton, com o Primeiro Ministro de Cingapura Goh. Clinton teria instruído o seu Secretário do Tesouro, Robert Rubin, a organizar encontros com diversos países para debater os problemas da arquitetura do sistema financeiro internacional. O grupo, que viria a ser chamado de G22, se reuniu duas vezes na capital dos EUA, em abril e outubro de 1998³¹⁰, no nível de ministros das finanças e presidentes de bancos centrais.

O G22 criou grupos de trabalho e encomendou estudos em três áreas: medidas para aumentar a transparência do sistema financeiro internacional, fortalecimento do sistema financeiro e mercados (sobretudo de PEDs) e divisão de custos entre os setores público e privado após crises financeiras. O trabalho realizado no âmbito do G22 é um dos primeiros exemplos de cooperação mais institucionalizada entre PDs e PEDs na área das finanças internacionais. Como veremos mais adiante, as recomendações dos grupos de trabalho serviram de subsídios às inovações institucionais do final dos anos 1990, sobretudo a criação do G20 como foro mais permanente para diálogo entre PDs e

³⁰⁹ Austrália, Brunei Darussalam, Canadá, China, Cingapura, Coreia do Sul, EUA, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia e Tailândia (G20, 2007).

³¹⁰ Além dos membros do então G7 (a Rússia se tornaria “membro permanente” no encontro do G7 daquele ano), foram convidados África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, China, Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong, Índia, Indonésia, Malásia, México, Polônia, Rússia e Tailândia (G20, 2007).

PEDs na área financeira e a criação do Foro de Estabilidade Financeira (FEF), este último exclusivamente composto por PDs.

Antes da consolidação do G20, porém, os países do G7 cogitaram duas outras possibilidades: reuniões mais sistemáticas dos 24 membros do Comitê Interino³¹¹ do FMI e o G33³¹².

A primeira idéia foi descartada por dois motivos. Primeiro, porque o sistema de representação no Comitê Interino, que é um espelho das Diretorias Executivas do FMI, apresenta, como apresentava àquela época serias distorções, como, por exemplo, baixa representatividade dos países asiáticos. Em segundo lugar, porque muitos dos temas que deveriam ser tratados pelo novo grupo fugiam às competências tradicionais do Fundo. De qualquer maneira, a idéia serviu como impulso para a reforma do Comitê Interino, que passou a se chamar Comitê Financeiro e Monetário Internacional (IMFC, da sigla em inglês), assumindo as funções mais executivas no organograma do Fundo.

Já o G33 foi uma tentativa de ampliar ainda mais a representatividade do grupo, sobretudo por meio da inclusão de mais países africanos, e, assim, elevar o grau de legitimidade do grupo. A fim de “testar” o formato, foram realizados dois seminários: o primeiro em Bonn, na Alemanha, em março de 1999, e o segundo no mês seguinte em Washington, nos EUA. Em termos gerais, os eventos trataram de padrões de regulação e supervisão do sistema financeiro, de gestão de risco sistêmico e políticas para minimizar o impacto de crises sobre os setores menos favorecidos da população (G20, 2007).

Logo após o segundo seminário, os países do G7 começaram a deliberar sobre o formato ideal para o novo foro. A crescente participação dos PEDs na economia mundial e as repercussões sistêmicas de uma crise gerada em PEDs asiáticos deixavam clara a necessidade de estreitar o diálogo entre PDs e PEDs, sobretudo no campo da regulação e supervisão do sistema financeiro. O novo formato, porém, teria que alcançar equilíbrio delicado entre eficiência e legitimidade. O formato do G33 parecia demasiadamente amplo para a construção de consensos.

Idealmente, o novo grupo abarcaria as economias consideradas “sistemicamente importantes”, ou seja, aquelas com significativas projeções sobre a economia mundial, conceito, porém, carente de precisão. Na avaliação dos países do G7, o grupo deveria manter reuniões regulares em nível ministerial – a participação de funcionários de

³¹¹ O Comitê Interino do FMI seria posteriormente rebatizado de Comitê Financeiro e Monetário Internacional (IMFC, da sigla em inglês).

³¹² Além dos membros do G22, faziam parte do G33 os seguintes países: Arábia Saudita, Bélgica, Chile, Costa do Marfim, Egito, Espanha, Marrocos, Países Baixos, Suécia, Suíça e Turquia.

primeiro escalão, como ministros das finanças e presidentes dos bancos centrais era vista como essencial para dar força política às deliberações do grupo.

Cumprir observar que o novo grupo era concebido como uma espécie de grupo de apoio, ou base de expansão, do processo político de coordenação que ocorria no âmbito do G7. O principal tema era a prevenção de crises financeiras e a visão que prevalecia era a de que, idealmente, o novo grupo facilitaria um processo de convergência normativa dos PEDs para padrões adotados pelos PDs, de forma a reduzir o risco de novas crises financeiras internacionais. Estabilidade financeira era claramente o principal ponto da agenda, embora o G7 tenha, em declaração de setembro de 1999, incluído também a meta de “coordenação para que haja crescimento econômico sustentável para todos os países”, possivelmente para tornar mais atrativo o novo grupo (G20, 2007).

Outra discussão importante entre os países do G7 foi a respeito da organização interna do novo grupo, sobretudo a fim de criar vínculos entre o novo foro e as IFIs, sobretudo o FMI e o Banco Mundial. Três opções foram analisadas: (i) o Grupo seria co-presidido pelos presidentes do IMFC e do Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial; (ii) o Grupo seria presidido por um país do G7, e os presidentes dos dois comitês acima referidos seriam convidados como observadores; e (iii) haveria uma presidência rotativa, e tantos os presidentes dos comitês, como o Diretor Gerente do FMI e o Presidente do Banco Mundial seriam convidados como membros *ex officio*. Ao final, prevaleceu a última opção, que equilibrava independência e legitimidade com engajamento na estrutura de governança centrada nas IFIs e no G7.

Finalmente, o ponto mais sensível a ser resolvido sobre o novo grupo era a sua composição. Como dito mais acima, o grupo deveria manter um bom equilíbrio entre legitimidade e eficiência e abarcar todas as economias consideradas sistemicamente importantes. Outro aspecto importante era o equilíbrio ou representatividade regional do grupo.

Com quatro membros no G7, a Europa já estava sobre-representada e ficaria difícil justificar a adesão de outros países do continente. A fim de contornar sensibilidades de outros membros da UE, acordou-se que o país que detivesse a presidência rotativa do bloco, assim como o presidente do Banco Central Europeu, seriam convidados às reuniões do grupo.

Na África, por sua vez, a África do Sul era vista como única economia com importância sistêmica.

Ao final, decidiu-se pela seguinte composição: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. O país que detém a presidência rotativa da EU, o Diretor Gerente do FMI, o Presidente do Banco Mundial e os presidentes do IMFC do Fundo e do Comitê de Desenvolvimento do Banco Mundial também participam das reuniões do grupo.

A primeira reunião do G20 ocorreu em dezembro de 1999 em Berlim, na Alemanha. No primeiro encontro três pontos dominaram a agenda: o mandato do novo grupo, sua operação e a prevenção de crises financeiras internacionais.

No que toca ao mandato, os países ratificaram a formulação ampla acordada pelos países do G7, baseada nos pilares da estabilidade financeira e em políticas para estimular o crescimento econômico³¹³.

Sobre a operação e posição do grupo na arquitetura da governança econômica internacional, acordou-se que o G20 não seria um grupo executivo. O objetivo do novo foro era o de moldar a agenda internacional, facilitar a cooperação e construção de consensos em temas afeitos à globalização financeira e, assim, “liderar pelo exemplo”. Para os países do G7, como dito acima, o G20 era uma espécie de base para a convergência de políticas e padrões já sedimentados nos PDs.

É importante observar que parte substantiva do impulso para reforma das IFIs e da arquitetura da governança econômica internacional partiu dos EUA, sem dúvida o ator mais poderoso do G7 e do sistema internacional. A resposta norte-americana à crise do México, em 1994, já havia enfurecido alguns congressistas do país. O Congresso se opôs, à época, a uma grande operação de resgate do México, de forma que a administração Clinton acabou se valendo de recursos do obscuro “*Exchange Stabilization Fund*”, que certamente não havia sido criado com o propósito de salvar terceiros países de crises financeiras. Muitos congressistas consideraram que a operação violava as prerrogativas do parlamento e a própria divisão de poderes (THIRKELL-WHITE, 2005).

No caso da Ásia, já havia forte pressão de alguns setores, sobretudo da indústria financeira de Wall Street, sobre o governo norte-americano para que este adotasse postura mais ofensiva em relação à liberalização dos serviços financeiros, sobretudo nos

³¹³ Em sua primeira declaração, o G20 definiu assim o seu mandato: “*The G20 was established to provide a framework of the Bretton Woods institutional system, to broaden the discussions on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all*” (G20, 2007).

países asiáticos. Desde o início dos anos Reagan, as teses de declínio da economia norte-americana haviam provocado uma reorientação da política comercial do país. Sendo basicamente uma economia de serviços, os EUA passaram a demandar mais ativamente a liberalização internacional do setor de serviços – o resultado mais óbvio desse esforço foi a celebração do GATS e de acordos setoriais plurilaterais durante a Rodada Uruguai.

A Ásia que, de forma geral, apresentava altas taxas de crescimento, era vista como uma fronteira óbvia para expansão dos bancos e instituições financeiras dos EUA. Como vimos mais acima, tal pressão era complementada por uma crítica ideológica ao modelo econômico adotado por muitos países da região, em que o sistema financeiro estava subordinado à estratégia geral de desenvolvimento com base em altas taxas de investimento e em exportações, de forma que as operações dos bancos eram significativamente orientadas segundo critérios políticos (THIRKELL-WHITE, 2005).

Com a eclosão da crise da Ásia, em 1997, a ação do FMI e o vultoso custo da crise atraíram imediatamente a atenção e escrutínio do Congresso e da opinião pública norte-americana³¹⁴. O evento acabou gerando a união da esquerda e da direita norte-americana em críticas ácidas à ação do FMI, por razões distintas: a primeira atacou os tanto os efeitos da ação do Fundo sobre as camadas mais pobres da população como o resgate de grandes bancos americanos que haviam se envolvido em operações demasiadamente arriscadas. Além disso, aproveitou para tentar avançar sua agenda de busca de padronização de direitos trabalhistas e ambientais. A última, por sua vez, assinalou que a ação do Fundo reforçava o “*moral hazard*” e que melhor teria sido deixar a ação do mercado disciplinar os países afetados, que assim seriam obrigados a adotar modelos econômicos mais sustentáveis³¹⁵ (THIRKELL-WHITE, 2005).

De forma geral, havia três tópicos que despertaram particular preocupação do Congresso norte-americano: o custo da crise, a transparência e o papel do FMI e uma

³¹⁴ Como mostra THIRKELL-WHITE (2005), em geral, a atuação dos EUA no Fundo não chama a atenção do público, além de certos grupos de interesse. O Congresso, por sua vez, geralmente só discute assuntos relativos à atuação das IFIs quando é chamado a votar aumentos da quota do país nessas instituições. Crises econômicas, que em geral exigem grandes operações de resgate, acabam politizando o assunto para além daqueles grupos restritos – já que envolvem parcela substancial de recursos do contribuinte norte-americano, sendo os EUA o maior acionista do Fundo – e atraindo, assim, a atenção do Congresso. Não é surpreendente, assim, que esses momentos sejam propícios a reações populistas e simplificadoras, que frequentemente mesclam discussão superficial dos problemas nas ações da IFIs com a agenda política doméstica.

³¹⁵ De forma geral, podemos associar a posição da esquerda norte-americana com o movimento anti-globalização, que ganhava certo vulto nos EUA à época, sobretudo em razão dos efeitos da liberalização comercial sobre trabalhadores pouco qualificados em PDs. A direita norte-americana, por sua vez, tem tradicionalmente visões mais céticas acerca do multilateralismo e de instituições internacionais.

variedade de temas sociais – que, como vimos, faziam parte das críticas das forças políticas mais à esquerda. A fim de agradar ao grupo heterogêneo que criticou a ação do Fundo durante a crise da Ásia, os debates no Congresso norte-americano culminaram em propostas legislativas igualmente variadas. Entre 1998 e 1999, um pacote legislativo foi aprovado com inúmeras recomendações para a Diretoria Executiva dos EUA no FMI, como, por exemplo, a necessidade de que o FMI promovesse reformas de mercado, liberalização do setor financeiro, bancos centrais independentes, políticas de defesa da concorrência, privatizações e melhor regulação e supervisão do setor financeiro.

Do outro lado do espectro político, a esquerda buscou assegurar que o Fundo promovesse padrões ambientais e trabalhistas mínimos. Criou-se, ainda, um Comitê específico com o objetivo de formular recomendações para a reforma da arquitetura financeira internacional, o “*International Financial Institution Advisory Committee*”, que viria a ser conhecido pelo sobrenome do seu presidente – a “*Meltzer Commission*”.

O relatório da “*Meltzer Commission*” tornou-se célebre, mas a maior parte de suas recomendações acabou sendo vista como demasiadamente afinada com posições do Partido Republicano – o que reduziu o apoio ao documento no Congresso norte-americano - e inviáveis na prática, apesar de ter influenciado a retórica da administração republicana de George W. Bush (2001-2008) em relação ao FMI.

Em relação ao Banco Mundial, a recomendação da Comissão de que as operações passassem a se concentrar em países de renda baixa – ou seja, reduzindo a atuação do Banco em países de renda média – parecia sintonizada com o que já estava acontecendo na prática.

No que toca ao Fundo, porém, a Comissão pregava o enxugamento de seu papel institucional a uma instituição para gerir a livre movimentação de capitais e prover liquidez de curto prazo, a taxas de juros punitivas (a fim de evitar o “*moral hazard*”) em caso de crise. No lugar da condicionalidade, a Comissão defendia que houvesse um sistema de pré-qualificação de países que deveriam ter direito ao mecanismo³¹⁶.

A maior parte das recomendações foi ignorada pela administração, inclusive pelos republicanos sob o Presidente Bush. O intenso envolvimento do Congresso e a politização da crise da Ásia, no entanto, provocaram mudanças na postura dos EUA em

³¹⁶ Como veremos mais adiante, versões mais modestas dessa recomendação acabaram de fato sendo adotadas pelo Fundo.

relação aos IFIs e conformaram a visão da necessidade de reforma da arquitetura financeira internacional.

O elemento central dessa visão era, como veremos mais abaixo, a necessidade de evitar novas crises e, assim, as custosas operações de resgate que haviam desagradado tão profundamente o público e o Congresso norte-americano. É inegável que tal impulso foi um dos principais fatores nas reformas chanceladas pelo G7 no final da década de 1990, como a criação do G20, do Foro de Estabilidade Financeira (FSF, da sigla em inglês), de novas atribuições para o FMI e de mecanismos para a resolução de dívidas soberanas. Esses tópicos serão tratados a seguir.

No que interessa ao presente trabalho, cumpre observar que, entre 1999 e 2008, a agenda do G20 (ainda em nível de ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais) foi marcada pela discussão dos seguintes tópicos: prevenção e solução de crises, reforço da cooperação macroeconômica internacional e reforma da arquitetura econômica internacional. Vejamos cada um desses pontos.

Em seus primeiros encontros, a agenda do G20 foi significativamente concentrada em medidas para prevenção e solução de crises ou de redução de vulnerabilidades a crises internacionais. Já em 1999, no primeiro encontro, que ocorreu em Berlim, Alemanha, o Presidente do Grupo assinalava, em seu relatório que políticas macroeconômicas saudáveis são uma boa primeira linha de defesa, mas estão longe de ser suficientes para evitar os efeitos de crises internacionais.

Em 1999 e nas reuniões seguintes do G20, o tema da prevenção e solução de crises foi dominante e assumiu duas vertentes: (i) promoção de padrões, códigos e instituições de supervisão e regulação, a fim de fortalecer o sistema bancário e financeiro dos países do Grupo e torná-lo mais resistente a crises; e (ii) mecanismos para a solução de crises de dívidas soberanas. O tema da sustentabilidade de regimes cambiais – embora tenha sido introduzido desde o primeiro encontro – não foi objeto de consenso e acabou desaparecendo da agenda. Compromisso genérico com a abertura gradual da conta capital também foi tópico recorrente nos comunicados do G20, embora com poucos efeitos práticos já que países do Grupo – mais visivelmente China e Índia – mantiveram seus controles.

5.2.2.3. Regulação prudencial

A idéia obviamente implícita na disseminação de padrões, normas e instituições para assegurar a estabilidade de sistemas financeiros nacionais era a de que, em um mundo de crescente interdependência, sobretudo no setor financeiro, as fragilidades de países emergentes representavam elos fracos, que poderiam se romper em momentos de estresse e contaminar todo o sistema. O objetivo dessa política, esse nem tão implícito assim nos comunicados do Grupo, era o de assegurar condições para a abertura da conta capital e, assim, livre movimentação de recursos financeiros entre os países.

A forma assumida por essa estratégia era a de harmonização, ou de adoção pelos PEDs de padrões já consagrados nos PDs. A política se apoiava em dois pilares institucionais: de um lado, criação de um novo foro – o Foro de Estabilidade Financeira (FSF) – exclusivo para os países do G7, a fim de consolidar normas, realizar estudos sobre problemas cuja solução ainda não era objeto de consenso e, dessa forma, cristalizar um corpo de normas que fosse objeto de consenso entre os países do G7 que, como vimos mais acima, nem sempre concordavam em termos de regulação do sistema financeiro.

O outro pilar foi o fortalecimento da capacidade de monitoramento do FMI em relação ao sistema financeiro. Como também vimos mais adiante, o Fundo assumiu distintas identidades ao longo de sua história. Nos anos 1990, estava se tornando, ou buscando se reinventar, após o fim da crise da dívida no início daquela década (que lhe garantiu o papel de mediador entre países credores e devedores), como uma espécie de campeão da livre movimentação de capitais.

A crise da Ásia sepultou a idéia de reformar o Convênio Constitutivo do FMI para tornar obrigatória a abertura da conta capital. A idéia de delegar ao Fundo o monitoramento do sistema financeiro dos países-membros, complementando as consultas já realizadas sob o Artigo IV do Convênio Constitutivo³¹⁷, parecia, assim, uma solução duplamente engenhosa, ao reinventar o papel institucional do Fundo³¹⁸ ao

³¹⁷ Com base no Artigo IV, o Fundo monitora variáveis macroeconômicas dos seus membros.

³¹⁸ Ver, nesse sentido, discurso de Stanley Fischer, então Vice-Diretor Gerente do Fundo. Para Fischer, as novas funções não eram, na verdade, inteiramente novas, já que, pelo menos desde os anos 1980, o Fundo havia compreendido a necessidade de levar em conta as relações entre o funcionamento do sistema financeiro e as políticas macroeconômicas que recomendava para seus membros. Tais relações teriam ficado especialmente óbvias durante a crise da dívida, quando o FMI assistia países que passavam pela transição de um sistema de bancos estatais – própria do modelo mais autárquico de substituição de importações – para outro mais diversificado. Ver <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/060500.htm> (acesso em 08/07/2011)

mesmo tempo em que aumentava a pressão sobre os PEDs para que adotassem os padrões internacionais de regulação e supervisão do sistema financeiro.

Em 1999, o Fundo passou a desenvolver o chamado “*Financial Sector Assessment Program*” (FSAP), que passou a ser conduzido em conjunto com o Banco Mundial em relação a PEDs. O FSAP passou a ser obrigatório para países cujos sistemas financeiros eram considerados “sistemicamente importantes”, segundo dois grupos de critérios, tamanho ou proporção do sistema financeiro e interconexões com os sistemas financeiros de outros países.

Além do FSAP, o FMI passou também a produzir relatórios mais específicos sobre a adoção de padrões internacionais por seus membros, os chamados “*Reports on the Observance of Standards and Codes*” (ROSC), que analisam a conformidade de legislações e normas nacionais a códigos internacionais em doze áreas: contabilidade, auditoria, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, supervisão bancária, governança corporativa, transparência do sistema financeiro, transparência fiscal, insolvência e respeito aos direitos de credores, supervisão de seguros, transparência da política monetária e regulação financeira, sistemas de pagamento e supervisão do comércio de valores mobiliários³¹⁹.

Como assinalava Stanley Fischer, então Vice-Diretor Gerente do Fundo, os padrões não eram desenvolvidos apenas pelo FMI, mas por outras instituições internacionais, como o FSF, o BIS e a IOSCO³²⁰. Para HILBERS (2001), o mérito do FSAP estava em sua análise macroprudencial, ou seja, na avaliação combinada de variáveis macroeconômicas com normas e supervisão microprudencial. Além disso, o programa teria flexibilidade o suficiente para se concentrar nos riscos mais importantes em cada um dos países analisados.

Cumprasse assinalar, entretanto, como vimos mais acima, que a realização de testes de estresse de bancos e o monitoramento de variáveis macroprudenciais não é completamente efetiva na previsão – e prevenção - de crises. Admitir o contrário seria como afirmar que toda crise envia sinais claros, o que está longe de ser pacífico na literatura. Além disso, ainda que se admita que toda crise é precedida de sinais claros de instabilidade, raramente há consenso sobre as causas, e portanto os remédios, a serem aplicados para corrigir o problema³²¹ (HILBERS, 2001).

³¹⁹ Ver <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx> (acesso em 10/07/2011)

³²⁰ Ver <http://www.imf.org/external/np/speeches/2000/060500.htm> (acesso em 10/07/2011)

³²¹ Ver <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/030901.htm> (acesso em 10/07/2011)

Em 2006, o Fundo realizou uma avaliação do programa³²². Embora reconhecendo que o FSAP havia aumentando o entendimento do FMI sobre os vínculos entre as variáveis macroeconômicas e o funcionamento do sistema financeiro, diversos problemas foram identificados, como a natureza voluntária do exercício – de forma que alguns países de importância sistêmica ainda não tinham sido analisados ou, dentre alguns analisados, a quantidade de informação fornecida ao FMI não havia sido suficiente -, os custos do programa (o que impunha limites materiais ao escopo e abrangência do exercício), excessiva concentração em vulnerabilidades de natureza doméstica, em detrimento de potenciais problemas motivados nas interconexões do sistema financeiro de diferentes países – esse ponto se revelaria fundamental na crise financeira que eclodiu em 2008, como veremos mais adiante – e ainda a baixa repercussão das análises produzidas sob o programa mesmo dentro da estrutura do próprio Fundo, como nas discussões da Diretoria Executiva³²³.

Ao buscar avaliar o impacto efetivo do FSAP nos países avaliados, sobretudo em termos de mudanças de políticas provocadas pelo exercício, o Fundo reconhece que, embora as análises possam ter contribuído para - ou ajudado a legitimar – reformas importantes em alguns dos países, em alguns casos houve “oportunidades perdidas”, sendo a mais óbvia, àquela altura, uma crise bancária deflagrada na República Dominicana menos de um ano após a realização do FSAP.

Do lado da definição de normas e padrões internacionais na área financeira, como dissemos mais acima, uma das decisões do G7 foi a criação de um novo foro, o FSF, que reuniria os ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais do Grupo com autoridades reguladoras e organizações internacionais, como a IOSCO e a IAIS, a fim de definir e disseminar padrões para aumentar a segurança de setores financeiros nacionais.

Em relatório ao G7, o presidente do Bundesbank alemão, Hans Tietmayer, identificou três grandes áreas para atuação do FSF: (i) unificar medidas de regulação

³²² Ver <http://www.imf.org/external/np/ieo/2006/fsap/eng/index.htm> (acesso em 15/07/2011)

³²³ Ver trecho do relatório: *In many cases, discussion at the Executive Board of financial sector issues has been weak. In a few extreme cases, the Article IV surveillance reports and subsequent Board discussion failed to pick up on key messages in the FSSA (e.g., Dominican Republic). Contributing factors include: the use of cautious language in most FSSAs; the traditional focus and expertise (of both area departments and the Board) on macroeconomic policies; the prevalence of area department views when there were disagreements with the FSAP team; the failure of the internal review process to ensure an effective integration of FSAP issues in such cases; and the secondary role that the FSAP team leader played vis-à-vis area department and PDR staff at Board surveillance discussions*” (pág. 11). Disponível em <http://www.imf.org/external/np/ieo/2006/fsap/eng/pdf/summary.pdf> (acesso em 16/07/2011)

microprudencial (ou seja, de instituições financeiras individualizadas) e macroprudencial (do sistema como um todo, inclusive variáveis macroeconômicas); (ii) aumentar a coordenação entre os diversos tipos de organização internacional na área de produção de padrões e normas para o setor financeiro (IFIs, IOSCO, IAIS, BIS, OCDE, Comitê da Basileia de Supervisão Bancária); e (iii) aumentar a integração dos PEDs no sistema³²⁴.

No que concerne especificamente à definição de padrões, o FSF deveria: (i) identificar vulnerabilidades no nível nacional e internacional e possíveis fontes de risco sistêmico; (ii) estabelecer procedimentos para que os padrões definidos para corrigir as lacunas identificadas fossem de fato implementadas pelos países; e (iii) assegurar que todos os tipos de instituições financeiras sejam cobertos pelas normas e padrões e que haja transparência e efetiva troca de informações entre as autoridades nacionais³²⁵.

Em seu segundo encontro, em setembro de 1999, em Paris, o FSF organizou da seguinte forma seu trabalho: (i) criação de três grupos de trabalho, sobre (a) instituições altamente alavancadas (ou seja, com alta relação entre ativos e capital); (b) centros financeiros offshore (ou seja, países com baixa tributação); e (c) fluxos de capital; (ii) criação de um compêndio de padrões para regulação e supervisão do sistema financeiro; e (iii) criação de um centro de treinamento para autoridades de supervisão financeira, conjuntamente com o FMI, o Banco Mundial e o BIS³²⁶.

De forma geral, no período que vai até a crise de 2008, o trabalho do FSF envolvia a análise estudo de novos problemas e possíveis vulnerabilidades ao sistema financeiro internacional – como as chamadas instituições altamente alavancadas – e a promoção de padrões e normas, sobretudo junto às chamadas economias emergentes, a fim de criar as condições para que o maior número de países pudesse colher os benefícios da livre movimentação de capitais.

Em outras palavras, o FSF era um produtor e organizador da “*soft law*” – já que de adoção voluntária – que tornaria os países mais aptos a participar da globalização das finanças gerando menos riscos para si ou para o sistema internacional como um todo.

A premissa evidente por trás da agenda de “prevenção e resolução de crises”, adotada pelo G7/8 e transmitida ao G20 recém formado após a crise da Ásia é a prevalência da narrativa que identifica as fragilidades dos sistemas financeiros de países

³²⁴ Ver http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_9902.pdf (acesso em 20/07/2011)

³²⁵ Idem

³²⁶ Ver http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_990915.pdf (acesso em 21/07/2011)

emergentes como a principal causa da crise. Não se pode esquecer, porém, que, embora a maior parte das crises dos anos 1990 tenham tido origem em PEDs (em função de sua abertura financeira justamente no momento de intensificação dos fluxos de capital), os PDs também não estavam isentos de crises, como foi caso do estouro da bolha das empresas de tecnologia da informação nos EUA, no início da década de 2000.

Considerando que (i) tais problemas são endógenos, ou seja, são arranjos institucionais resultantes do jogo político e econômico nos países; e (ii) a natureza não vinculante da “*soft law*” produzida por organismos como o FSF e monitorado, também de forma não vinculante (pelo menos quando não incluída entre as condicionalidades para operações de assistência financeira) pelo FMI, a pergunta que obviamente se impõe diz respeito ao lado da “demanda”, ou seja: de que forma tais padrões acabam sendo internalizados pelos países? Ou, dito de outro modo, quais os incentivos que os países têm para adotar tais normas?

Como observa KAPSTEIN (2006), esses incentivos são gerados por uma combinação de dois fatores: pressões dos atores mais poderosos e forças do mercado. Na área financeira, os EUA são – e no final dos anos 1990 o eram ainda mais - sem dúvida o ator mais poderoso, seguindo de longe pelo Reino Unido, dada a importância da praça financeira de Londres.

Dessa forma, uma vez que centros financeiros como Nova Iorque e Londres adotam padrões mínimos, o acesso a tais praças passa a estar obviamente condicionado à observância dessas normas, de forma que bancos e outras instituições financeiras acabam sendo compelidos a segui-los.

É evidente que isso não conta toda a estória, já que reguladores em países emergentes também têm incentivos para importar normas que julguem trazer mais estabilidade para seus supervisionados. Isso, a despeito de tais padrões terem sido elaborados sem a participação de PEDs, em processos altamente sujeitos a captura regulatória, com impactos frequentemente negativos para os custos de financiamento das economias emergentes (CLAESSENS et al, 2003).

Na extensa pesquisa que realizou sobre a adoção do Acordo de Basileia de 1988, utilizando uma base de dados de 107 países, HO (2002) sugere que forças de mercado, ou questões de “reputação”, explicam apenas parcialmente a convergência de padrões regulatórios veiculados por meio de “*soft law*”. Para o autor, muito mais importante são os canais institucionais domésticos, pelos quais os diferentes grupos de interesse manifestam suas preferências. Uma das conclusões do estudo é que regimes

democráticos possuem maior propensão a aderir a regimes internacionais, possivelmente pela maior capacidade de planejar – inclusive de avaliar conseqüências de seu engajamento internacional - a longo prazo.

Do lado da “oferta”, ou seja, dos interesses em promover a harmonização de códigos e normas que não gozam propriamente de “garras e dentes”, ou seja, que constituem a “*soft law*” internacional, o modelo que se tornou mais célebre é o de SIMMONS (2001).

De forma geral, a autora observa que, na área financeira, há – e havia de forma ainda mais evidente nos anos 1990 – claramente um “hegemon”, os EUA, seguido de longe pelo Reino Unido, dada a importância da praça financeira de Londres. O hegemon, de forma geral, é o ator que inova em termos de regulação e regimes aplicáveis à área que domina nas relações internacionais (ou pelo menos, é aquele cujas inovações ganham maior relevância para os demais países).

No que toca às normas aplicáveis ao sistema financeiro passíveis de internacionalização, SIMMONS (2001) adota dois critérios de classificação: (i) existência de incentivos para emular o hegemon; (ii) natureza das externalidades geradas para o hegemon por um baixo grau de harmonização internacional das regras.

Quando as externalidades geradas para o hegemon por um baixo grau de adesão às regras são negativas, o hegemon tenderá a coordenar, seja pela promoção de um regime internacional, seja pela criação ou promoção de uma organização internacional, a disseminação das regras. No caso de não haver incentivos para emular o hegemon, este deverá encontrar resistência à harmonização e possivelmente terá que se engajar em algum tipo de barganha, envolvendo ameaças e prêmios, a fim de persuadir outros países a aderir ao regime. As regras de Basiléia I são um bom exemplo aqui, já que, para a maioria dos países, havia incentivos para aderir ao regime (melhor gestão do risco sistêmico, acesso aos grandes centros financeiros). Para convencer atores importantes como o Japão e a Alemanha, porém, os EUA e o Reino Unido celebraram acordo bilateral, o que reforçou as pressões domésticas naqueles dois países em favor da adesão ao novo regime.

Quando porém, não há externalidades negativas para o hegemon de eventual baixo grau de harmonização, o país dominante tende a não promover a harmonização e esta só ocorrerá se houver incentivos para que os outros países sigam os passos do hegemon. Os dois exemplos aqui seriam padrões contábeis (em relação aos quais há incentivos para copiar o hegemon, a fim de facilitar o acesso de suas empresas aos

mercados dos PDs) e regulação de valores mobiliários e ações (no qual não há externalidades para o hegemom nem grandes incentivos para copiá-lo) (SIMMONS, 2001)³²⁷.

Outra explicação, dessa vez especificamente da harmonização de Basiléia I, e, de forma geral, de acordo com o modelo proposto por SIMMONS (2001) é a de OATLEY e NABORS (1998) que contestam as teorias funcionalistas sobre a criação de regimes e organizações internacionais. Em seu esforço de atualização das teorias sobre a regulação, os autores observam que a premissa da regulação como correção de falhas de mercado e o aumento do bem-estar social (premissa do “planejador social benevolente”) foi desacreditada por teorias mais modernas sobre a regulação, mais atentas ao jogo político doméstico, como aquelas atinentes ao conflito distributivo ou “*rent-seeking*” que vimos anteriormente.

Partindo dessas bases, os autores classificam o Acordo de Basiléia como resultado da tentativa de políticos dos EUA em conciliar a demanda de eleitores por maior segurança (e portanto maiores custos) do sistema financeiro, e particularmente dos bancos comerciais do país, que haviam chegado à beira do precipício durante a chamada crise da dívida, dada sua alta exposição a PEDs endividados, e a demanda desses bancos comerciais pela redistribuição internacional desses custos. De forma geral, os autores definem Basiléia I como uma transferência de recursos de bancos japoneses para bancos norte-americanos, já que não havia evidência de que os primeiros deveriam aumentar sua taxa de capital para reduzir o risco sistêmico. Ou seja, a harmonização teria sido o resultado simplesmente da pressão exercida pelos EUA, já que a adesão ao novo regime, da perspectiva japonesa, não apenas não teria atendido a demandas por maior estabilidade financeira, como teria reduzido a competitividade internacional de seus bancos (OATLEY e NABORS, 1998).

Antes de passarmos ao próximo ponto, cumpre breve análise de outro fator importante do lado da “oferta”. Se o modelo de SIMMONS (2001) trata das condições que tendem a levar a maior ou menor grau de harmonização das regras na área financeira, cabe ainda avaliar, ainda que de forma sucinta, as mudanças no conteúdo das regras prudenciais a partir da segunda metade da década de 1990, e mais particularmente a transição do paradigma de Basiléia I para o regime menos centralizado de Basiléia II.

³²⁷ Para uma crítica do modelo de SIMMONS (2001), ver SHARMAN (2011).

Como vimos mais acima, o Acordo de Basiléia de 1988 era bastante simples e envolvia uma exigência mínima de capital em relação a diferentes classes de ativos, para os quais o acordo atribuía diferentes riscos. O nível mínimo de capital, dessa forma, se relacionava com ativos ponderados pelo risco.

Nos anos 1990, o setor financeiro sofreu profundas transformações. Além de grau inédito de automação e uso de tecnologias da informação, a indústria foi fundamentalmente alterada pela emergência do chamado “*shadow banking sector*”, ou seja, fundos de hedge, fundos mútuos e outros agentes financeiros que expandiram de forma substancial o chamado fenômeno da desintermediação, ou seja, de relações diretas entre poupadores e tomadores de recursos sem a intermediação de um agente financeiro. A concorrência desses novos veículos, como vimos mais acima, levou os bancos, sobretudo nos EUA, a intenso lobby junto ao governo daquele país pelo desmonte dos últimos vestígios do modelo de regulação adotado nos anos 1930, na esteira da crise de 1929, como por exemplo, o “Glass-Steagal Act”, que estabelecia a separação entre bancos de varejo e de investimento.

Além disso, como também já vimos, houve enorme grau de inovação na criação e comércio de instrumentos financeiros, como os chamados derivativos, cujo valor deriva da transação envolvendo outro ativo financeiro.

Nesse mundo em acelerada transformação, a elegância e simplicidade de Basiléia I parecia inadequada. O limitado número de classificações de risco encontrava grande dificuldade para acomodar a profusão de novos ativos e instrumentos financeiros, bem como novas técnicas desenvolvidas pelos bancos para gerir riscos, como a securitização, que basicamente envolvia a transferência de riscos para outros agentes, “reduzindo” os balanços dessas instituições e, assim lhe permitindo operar com maior alavancagem e assim, na própria visão dos bancos e de muitos analistas, com maior eficiência. Segundo outros autores, ademais, Basiléia I não reconhecia de forma adequada os benefícios da diversificação de ativos (CLAESSENS et al, 2003).

Além disso, o modelo continha distorções aberrantes no tratamento de PEDs, já que empréstimos a países da OCDE eram considerados isentos de risco, ao passo que a países que não eram membros da Organização, em geral, eram atribuídos riscos muito mais altos. Assim, PEDs que já haviam aderido à OCDE, como México e Coréia do Sul, recebiam classificação de risco nula, ao passo que outros PEDs com fundamentos macroeconômicos e financeiros não muito diversos, tinham que arcar com custos de financiamento significativamente mais altos.

À luz dessas fragilidades, os países do G10 começaram a discutir a revisão do modelo já em meados dos anos 1990. A primeira versão do modelo revisado foi publicada pelo BIS em 1999³²⁸. A nova proposta – que seria revisada diversas vezes posteriormente – estava apoiada em três pilares que permaneceram sendo o núcleo do novo modelo: (i) exigência mínima de capital (versão ampliada do modelo precedente); (ii) revisão pelos supervisores dos níveis mínimos de capital; e (iii) disciplina de mercado.

O primeiro pilar era a necessidade de observar, assim como no modelo precedente, uma relação mínima entre capital e ativos ponderados pelo risco. Dessa vez, porém, o modelo expandia as possibilidades de classificação de risco, e previa três diferentes sistemas: (a) uma versão “padrão”, para bancos e instituições financeiras menos sofisticadas abrangia a atribuição de diferentes riscos a diferentes clientes segundo critérios reconhecidos por organizações como a OCDE ou agências privadas de classificação de risco; (b) o segundo sistema era um versão simplificada de modelos internos de classificação de risco (“*Value at Risk*”) utilizados pelos bancos; (c) finalmente, a terceira opção, a ser adotada pelas instituições financeiras mais sofisticadas, e supostamente as mais internacionalizadas e que, portanto, oferecem, mais risco ao sistema, todos os aspectos do risco são calculados pelo próprio banco e apenas referendados pelo supervisor, ou seja, trata-se praticamente de um sistema de auto-regulação, totalmente apoiado em modelos de gestão de risco desenvolvidos pelos próprios bancos³²⁹.

O segundo pilar diz respeito à revisão, pelas autoridades de supervisão bancária, dos modelos de risco adotados pelos bancos. Como vimos acima, o grau de auto-regulação concedido aos bancos, sob Basiléia II, é maior para as instituições mais sofisticadas que, presumivelmente, possuíam recursos para construir e administrar modelos mais precisos e eficientes de gestão de riscos (tanto em relação a bancos menores quanto em relação aos próprios supervisores). Uma das funções dos supervisores era submeter os modelos adotados pelos bancos a testes de estresse, ou seja, avaliá-los em cenários de crise, a fim de verificar a sua adequação à segurança do sistema financeiro como um todo.

Finalmente, o terceiro pilar, componente essencial de Basiléia II, era a transparência ou exigência de publicação de informações sobre as atividades do banco,

³²⁸ “A New Capital Adequacy Framework”, ver <http://www.bis.org/publ/bcbs50.pdf> (18/09/2011)

³²⁹ Idem

sobretudo níveis de risco e grau de capitalização, a fim de que o próprio mercado – investidores, acionistas e, em menor grau, depositantes –, de posse daquelas informações, obrigasse o banco a adotar comportamento mais seguro, supostamente reduzindo, assim, os incentivos para excessiva tomada de riscos. A premissa básica aqui é que a vigilância do próprio mercado é mais efetiva para manter os bancos sob graus aceitáveis de exposição a riscos do que normas impostas por políticos ou reguladores.

Como dissemos mais acima, a primeira versão do novo modelo foi publicada pelo BIS em 1999. Uma série de desentendimentos entre os principais atores, no entanto, estendeu o processo de negociação por mais alguns anos, e levou a ajustes naquela primeira versão, embora a estrutura geral baseado nos três pilares tenha sido mantida.

Entre os principais tópicos que geraram desentendimentos, cumpre mencionar os seguintes: (i) para muitos membros do Comitê da Basileia, as novas regras deviam ser observadas apenas pelos bancos “internacionalmente ativos”; (ii) PEDs demonstraram preocupação acerca do potencial aumento de custos para bancos menores (os quais teriam que observar o modelo “padrão), o que lhes poderia colocar em posição desvantajosa na concorrência com instituições mais sofisticadas (as quais poderiam se basear em seus próprios sistemas de gestão de risco); (iii) bancos reclamaram da quantidade de informação que teriam que abrir para o mercado.

Outras críticas feitas ao novo modelo foram:

(a) ao contemplar todo o sistema financeiro, ao invés de se concentrar apenas nas potenciais fontes de “risco sistêmico”, o novo modelo torna a tarefa dos supervisores – que possuem recursos limitados – virtualmente impossível, de forma que o sistema permanece ameaçado;

(b) o novo modelo se baseia demasiadamente em sinais dados pelo mercado, como preço de ativos e classificações de risco atribuídas por agências privadas; dessa forma, o novo modelo é demasiadamente pró-cíclico, já que bancos podem reagir de forma semelhante diante dos mesmos sinais do mercado – por exemplo, diante de preços crescentes/decrescentes no mercado imobiliário – de forma que, de forma agregada, seu comportamento apenas aumenta o risco sistêmico ao reforçar a tendência cíclica (alta ou baixa dos preços);

(c) o novo modelo é demasiadamente complexo e, assim, favorece grandes bancos, que possuem mais recursos e modelos mais sofisticados de gestão de risco; além disso, se baseia demasiadamente em informações técnicas sobre os bancos, prejudicando, por

exemplo, operações com pequenas e médias empresas, que dependem, em grande medida, de “relacionamentos” – o novo modelo não seria flexível o bastante para atribuir peso a longo histórico de bom relacionamento, por exemplo;

(d) o novo modelo encareceria demasiadamente o crédito para agentes com piores classificação de risco, muitos dos quais atuam em ramos essenciais – mas também mais arriscados – para o crescimento econômico, como tecnologia e inovação (CLAESSENS et al, 2003)

Como veremos mais adiante no Capítulo, Basiléia II foi sendo implementado de forma gradual até o meio da década de 2000, em meio a processo de transformações no setor financeiro que levou a maior grau de consolidação, ou seja, grau significativo de concentração de mercado, ao mesmo tempo em que gerava-se a impressão de dispersão do risco por meio de novos instrumentos financeiros, particularmente do processo de securitização. Estavam, como também veremos mais para frente, dadas as condições para a nova crise, a qual revelou a pertinência de muitas das críticas acima.

5.2.2.4. Resolução de crises de dívida soberana

Outro ponto que frequentou a agenda do G20 desde sua fundação até meados da década 2000 foram os mecanismos de resolução de dívidas soberanas.

No abrangente histórico que fazem da literatura nessa área, ROGOFF e ZETTELMEYER (2002) observam que desde o final dos anos 1970, propostas para tornar o processo de reestruturação de dívidas soberanas buscaram solucionar diferentes problemas.

De forma geral, desde as primeiras propostas, o entendimento teórico do problema evoluiu – mas sem gerar consensos acerca da melhor forma de resolvê-lo – e foram identificados os principais obstáculos à reestrutuação ordenada de dívidas de estados, a saber: (i) o problema da ação coletiva, ou seja, o incentivo para que os credores se coordenem entre si e aceitem uma solução negociada (evitando problemas de “*free riding*”); (ii) o problema do “*moral hazard*” de investidores, ou seja, a tomada de excessivos riscos com base na premissa de que o estado acabará sendo resgatado pelo FMI ou algum outro mecanismo internacional; (iii) o problema da provisão de liquidez durante a crise, a fim de que permitir que o país devedor tenha fôlego durante o período de reestruturação; e, finalmente, (iv) o “*moral hazard*” do país devedor, ou seja, os

incentivos que tal país terá para manter políticas macroeconômicas responsáveis, e que lhe permitam retornar a dívidas sustentáveis, diante da possibilidade de acionar mecanismo internacional de reestruturação de sua dívida (ROGOFF e ZETTELMEYER, 2002).

Após a crise do México, em 1994, ficou claro que a questão havia assumido proporções e características bastante distintas daquelas da “crise da dívida” dos anos 1980. Com o Plano Brady, os PEDs voltaram a ter acesso ao mercado de capitais. Dessa vez, porém, ao invés de operações com bancos comerciais e empréstimos sindicalizados, os PEDs passaram a emitir títulos, de forma que a dívida se tornou mais pulverizada, envolvendo grupo muito mais amplo de credores.

Nesse cenário, SACHS (1995) foi o primeiro a chamar a atenção para o problema de “profecias auto-realizáveis”, ou seja, em um cenário de dívida pulverizada, os menores sinais de crise, ou a percepção desses sinais, podem induzir a comportamento de manada pelos credores, levando a crises que, levando em conta apenas os fundamentos macroeconômicos, poderiam ser evitadas. Além disso, SACHS (1995) defendia a reestruturação do FMI, a fim de que o Fundo passasse a exercer o papel de uma espécie de “corte internacional de falências”.

De forma quase paralela à palestra proferida por Sachs sobre o tema, o próprio Departamento Legal do Fundo elaborou documento sobre possíveis formatos para um mecanismo de reestruturação de dívidas que funcionaria sob os auspícios do Fundo (FMI, 1995).

Embora sem exatamente formular uma proposta, o documento do Fundo trata de possível criação de um mecanismo, por meio de emenda ao Convênio Constitutivo do Fundo, que funcionaria como uma espécie de corte de arbitragem para a reestruturação de dívidas soberanas. De forma geral, o processo compreenderia um congelamento ou moratória da dívida, a partir da iniciação solicitada pelo devedor, a formação de uma comissão de credores, a preparação de um plano de reestruturação (possivelmente com a participação do Fundo), a provisão de liquidez durante o processo, a submissão e aprovação do plano de reestruturação pelos credores e ainda poderes para que o mecanismo impusesse a solução alcançada a todos os credores, de forma a evitar o problema do “*free rider*” (FMI, 1995).

Na mesma época em que o Fundo e Jeffrey Sachs formulavam suas propostas, outros autores desenvolviam soluções distintas para o problema. Enquanto as abordagens acima advogam grau considerável de centralização institucional no FMI, ou

em um Fundo reformulado, esse segundo grupo de propostas articulava uma solução mais contratual para o problema.

Talvez o mais notável e abrangente dentre esses trabalhos foi o de EINCHEGREEN e PORTES (1995), que rejeita a idéia de um mecanismo ou tribunal para a reestruturação de dívidas soberanas, a qual consideram politicamente inviável. Embora tenham defendido certo grau de reforma institucional, como a criação de um Conselho de Credores (“*Bondholder Council*”) e a redefinição do papel do FMI, de longe a maior inovação em sua proposta é a introdução de cláusulas de ação coletiva (CAC) em títulos soberanos³³⁰.

A idéia básica por trás de tais cláusulas é forçar o conjunto de credores a aceitar eventual solução negociada por uma maioria qualificada dentre eles (a proporção é variável, mas a prática internacional, originada na praça financeira londrina é de 75%) com o país devedor. Dessa forma, os autores se tornaram os pais da chamada “corrente contratual” que, ao lado dos autores que defendem maior grau de centralização institucional no enfrentamento do problema (“corrente estatutária”), formam as duas grandes abordagens para o tratamento do problema.

O artigo de Eichengreen e Portes serviu como subsídios para relatório (que ficou conhecido como “*Rey Report*”) de Grupo de Trabalho constituído por representantes dos países do G10, em 1996, em resposta a pedido dos líderes do G7 externado na Cúpula de Halifax (1995), após a crise mexicana, para que fossem estudadas possíveis soluções para a resolução de crises de endividamento de entes soberanos. De forma geral, o documento do G10 endossa a proposta de cláusulas de ação coletiva que, em sua avaliação, (a) garantiria a representação de credores no caso de eventuais crises; (b) permitiria a alteração dos termos e condições da dívida por uma maioria qualificada de credores; (c) organizaria a distribuição, entre os credores, de pagamentos feitos pelo devedor – evitando, dessa forma, o problema do “*free riding*” (ROGOFF e ZETTELMAYER, 2002).

Com a crise da Ásia, em 1997, a literatura sobre a resolução de dívidas soberanas ganhou novo impulso, após leve período de dormência passada a reação imediata à crise do México. O contágio da Rússia, Brasil, Turquia e, mais importante no que toca a esse ponto, da Argentina, levando, em 2001, a um dos maiores calotes da

³³⁰ Cumpre observar que, àquela época, tais cláusulas já eram utilizadas na praça financeira de Londres – mas não na de Nova Iorque (HELLEINER, 2009).

história de dívidas de entes soberanos, reanimou as discussões sobre formas de evitar processos longos, traumáticos e custosos de reestruturação da dívida de estados.

De longe, a proposta que ganhou mais visibilidade nesses anos foi aquela formulada pela então Vice-Diretora Gerente do FMI, Anne Krueger, que, após elaborar discurso proferido em novembro de 2001, propôs a conformação de um Mecanismo de Reestruturação de Dívidas Soberanas (SDRM, da sigla em inglês – “*Sovereign Debt Restructuring Mechanism*”).

Para a autora, cláusulas de ação coletiva serão mais eficazes se acompanhadas de três outras medidas: (i) a proibição de ações litigiosas após a declaração da moratória (eliminando, assim, o problema do “*free riding*”); (ii) mecanismos para proteção dos interesses dos credores durante a proibição de ações litigiosas; e (iii) a concessão de preferência para novos credores que vierem a prover liquidez para o devedor durante o processo de negociação da dívida. Tais funções exigem algum grau de coordenação, ou seja, um organismo internacional com poderes para, por exemplo, declarar a proibição de ações judiciais individuais. Para a ex-Vice-Diretora Gerente do FMI, o Fundo deveria exercer esse papel, para o qual seria necessária uma emenda em seu Convênio Constitutivo (KRUEGER, 2002).

A proposta de Krueger vinha a satisfazer demanda crescente, após a crise da Ásia, por maior envolvimento do setor privado na resolução de crises de dívidas soberanas, a fim de reduzir o “*moral hazard*”. Como dissemos mais acima, a reação do público e do Congresso dos EUA à operação de resgate dos países asiáticos foi muito negativa. A crise da Argentina, em 2001, apenas reforçou o sentimento de que era necessário preencher essa lacuna na arquitetura financeira internacional. Nesse cenário, a proposta do SDRM parecia destinada a uma boa acolhida e, de fato, países como o Canadá e o Reino Unido apoiaram inicialmente a idéia (HELLEINER, 2009).

Nos EUA, porém, o quadro era mais cinzento. Como observamos mais acima, a reação republicana à crise da Ásia não lamentava apenas o problema do “*moral hazard*”. A crítica refletia, além disso, profundo ceticismo em relação ao próprio papel institucional do FMI e das organizações internacionais de forma geral. Caso fossem adotadas as recomendações da Comissão Meltzer, o Fundo seria substancialmente desidratado.

Não obstante, o Secretário do Tesouro à época, Paul O’Neill, apoiou a idéia - em contraste, porém, com a preferência do Vice-Secretário, John Taylor, pela “solução contratual”, ou seja, pela adoção de CAC. A crítica de Taylor, e de muitos políticos

republicanos, à idéia do SDRM era essencialmente normativa, e estava vinculada a sua desconfiança geral – e, portanto, relutância em lhe ampliar os poderes – das organizações internacionais e particularmente do FMI (HELLEINER, 2009).

O período de 2001 a 2003 foi de profunda movimentação em relação às duas abordagens para solução do problema. De forma geral, a proposta mais institucional de Krueger começou a receber críticas de grupos bastante diferentes entre si.

Credores e investidores internacionais, reunidos no *Institute of International Finance* (IIF) – um das maiores organizações de lobby para empresas de serviços financeiros – assinalavam que a proposta de Krueger violaria os direitos de credores – ao declarar moratória da dívida e barrar o recurso aos tribunais, e aumentaria demasiadamente o poder de barganha dos devedores durante as negociações para reestruturação da dívida. Dessa forma, segundo os credores, haveria aumento dos riscos associados a títulos soberanos, o que naturalmente teria reflexo no valor e prêmios pagos pelos títulos.

Grandes países emergentes, por sua vez, eram especialmente sensíveis a essa ameaça. Países com Brasil e México também se opuseram ao mecanismo proposto por Krueger, sob o argumento de que este elevaria seus custos de financiamento e reduziria os fluxos de capitais para países emergentes.

Por fim, organizações não-governamentais, como aquelas reunidas em torno do movimento Jubilee, não viam com muita simpatia a ampliação do papel institucional do FMI que resultaria da implementação do SDRM. Além disso, a proposta lhes parecia insuficiente – por não incluir a dívida sob gestão do Clube de Paris – e demasiadamente moderada, por não prever redução das dívidas de PEDs, que, à época, era a grande causa do movimento.

Em 2002, quando o G7 instruiu o FMI a preparar um projeto para implementação do SDRM, a oposição ao mecanismo passou a boicotar a iniciativa de forma mais enfática. A troca de guarda na Secretaria do Tesouro dos EUA – saída de Paul O'Neill e posse de John Snow – também eliminou apoio essencial ao sucesso da proposta.

Conscientes de que a ausência de solução para o problema seria um desfecho inaceitável para a questão, que assim seria vista como uma grande derrota para o G7, os opositores ao SDRM começaram a promover de forma ostensiva as CAC, alternativa mais óbvia à solução institucional de Krueger.

Apesar das críticas às CAC como solução apropriada para o problema³³¹, o dispositivo começou a ser largamente utilizado. Em 2004, cerca de 90% dos novos títulos soberanos emitidos passaram a conter CAC – percentual que subiu para a quase totalidade dos títulos já no primeiro semestre de 2005. Um dos problemas centrais à adoção das CAC – ou seja, a decisão de ser o primeiro “emissor” de títulos com esse tipo de cláusula (o que gerava o temor de ser interpretado pelo mercado como disposição em não saldar a dívida) – foi superado quando o México, sob pressão dos EUA, decidiu a emitir títulos com CAC em abril de 2003³³². Tendo em vista o sucesso dessa primeira operação, o Brasil e outros países emergentes fizeram o mesmo pouco tempo depois. Entidades como a IIF apoiavam abertamente a iniciativa, a fim de reforçar o argumento de que o SDRM havia se tornado desnecessário (HELLEINER, 2009).

A solução “contratual”, assim, havia prevalecido sobre a alternativa mais institucionalizada para o problema das dívidas soberanas. Mais uma vez, dava-se preferência à proposta mais descentralizada e de menor intervenção no funcionamento dos mecanismos de mercado.

Com vistas a incrementar a solução alcançada por meio das CAC, a IIF, já em 2002, começou a promover a idéia de um “código de conduta” para a reestruturação de dívidas, a fim de assegurar transparência, troca de informações, cooperação entre credores e devedores, boa fé e tratamento isonômico de todos os credores em caso de crises³³³.

Inicialmente, o IIF sugeriu que a observância do código poderia vir a ser monitorada por órgãos como o BIS e o FMI, que efetivamente participou das discussões iniciais sobre o documento.

A discussão, entretanto, logo foi reduzida a um grupo restrito de interlocutores, como o próprio IIF, o “*International Primary Market Association*” (órgão que representa

³³¹ Segundo críticos das CAC, o dispositivo é insuficiente para resolver o problema pelas seguintes razões: (i) as CAC só valeriam para os títulos novos, ou seja, aqueles que incluíssem o dispositivo, ao passo que a SDRM se aplicaria a toda dívida; (ii) o SDRM valeria para todas as classes de títulos, ao passo que as CAC não permitiriam esse tipo de agregação, ou seja, dependeriam de negociações com diversas “maiorias”, em casa classe de título; (iii) as CAC, diferentemente do SDRM, não prevêm a moratória da dívida, em caso de crise; (iv) as CAC, pela própria definição, não envolvem um agente capaz de coordenar o processo de reestruturação da dívida, deixando as decisões mais importantes nas mãos dos credores (HELLEINER, 2009).

³³² O “*timing*” da emissão atendia perfeitamente ao objetivo de minar os esforços para adoção da SDRM, que seria objeto das reuniões do FMI/Banco Mundial daquele ano (HELLEINER, 2009).

³³³ A desorganização entre credores na crise da Argentina, em 2001, certamente terá servido de estímulo à iniciativa.

subscritores de títulos) e governos de grandes países emergentes, como Brasil, Coréia do Sul, México e Turquia. A fim de assegurar o apoio desses países, o IIF aceitou a diluição de muitas das normas do código, que ademais, era de observância voluntária. Em 2004, o código foi celebrado pelo G20, como uma boa iniciativa para a prevenção de crises. Dois anos depois, cerca de 30 PEDs e credores do Clube de Paris apoiavam o código³³⁴. Embora preveja a participação do FMI em processos de reestruturação de dívidas – por exemplo, provendo liquidez ao país devedor – o documento está muito longe do grau de centralização vislumbrado na proposta do SDRM.

5.2.2.5. Coordenação macroeconômica e a reforma do FMI

Como vimos mais acima, a crise da Ásia, que contagiou outros PEDs nos anos seguintes, foi um divisor de águas na ordem econômica internacional do pós-Guerra Fria. Se a crise do México, três anos antes, havia sido um aperitivo dos riscos da globalização das finanças, em um contexto de uma espécie de “não-sistema” monetário, a crise da Ásia os deixou claros e visíveis como nunca, já que se traduziu em recessões profundas e dolorosas para boa parte dos países atingidos pela crise.

Além dos riscos da globalização financeira per se, a atuação das IFIs após a crise foi alvo de inúmeras críticas e, para muitos dos países envolvidos, causou certo desgosto em relação ao que parecia uma violação clara de sua soberania. A visão de que o modelo asiático de desenvolvimento dava margem a grandes distorções econômicas e que o melhor para os países da região era simplesmente reformar suas instituições a fim de emular o receituário “anglo-saxão” de capitalismo era algo especialmente desagradável aos países da região, que haviam se baseado nesse modelo para crescer a taxas bastante expressivas nos anos que precederam à crise.

A reação dos países asiáticos, e de forma geral, de outros grandes PEDs, à crise, como veremos a seguir, teve efeitos muito mais duradouros do que se poderia imagina à época dos acontecimentos. O acúmulo de enormes volumes de reserva monetária a partir de então passou a ser motivado não apenas por considerações de política econômica, mas pelo próprio desejo de manter autonomia político sobre seu próprio modelo de desenvolvimento. Tal estratégia, que teve grande impacto no balanço

³³⁴ O código ficou conhecido como “*Principles for Stable Capital Flows and Fair Debt Restructuring*”. Ver <http://www.iif.com/emp/principles/> (acesso em 20/09/2011)

macroeconômico global, bem como a perda de importância do FMI junto a grandes PEDs no período subsequente foram o “impacto duradouro” da crise asiática (WEISBROT, 2007).

Em 1997, ano da crise na Ásia, o volume total das reservas internacionais detidas pelo conjunto de países era de aproximadamente US\$ 1,3 trilhões. Em 2005, tal valor era de US\$ 3,6 trilhões, sendo que a maior parte desse aumento foi motivada pela acúmulo de reservas em PEDs, que passaram de US\$ 500 bilhões, em 1997, para cerca de US\$ 2 trilhões, em 2005 (WYPLOSZ, 2007).

A divergência entre economias avançadas e emergentes no que toca à política de acumular reservas fica clara no estudo realizado por CHOI et al (2007) com um grupo de 36 PEDs e 24 PDs. Em 1997, as reservas representavam cerca de 10% do PIB para os PDs e 11% do PIB para os PEDs. Em 2006, enquanto os PDs mantiveram a mesma proporção entre reservas e PIB (10%), o valor para os PEDs havia passado para 19%, isto apesar do diferencial das taxas de crescimento do PIB em favor dos últimos (CHOI, 2007). Cumpre observar que a nova política de acúmulo de reservas pelos PEDs claramente destoa das “recomendações padrão” da economia neoclássica, segundo as quais as reservas internacionais devem servir para cobrir as despesas com importação por três meses ou toda a dívida de curto prazo (até 1 ano).

Os países asiáticos claramente lideraram esse movimento (WYPLOSZ, 2007). Apenas a China aumentou suas reservas de US\$ 105 bilhões, em 1996, para US\$ 820 bilhões, em 2005 (AIZENMAN e LEE, 2006). Em junho de 2011, as reservas chinesas chegaram a quase US\$ 3,2 trilhões³³⁵.

Há certo consenso entre os autores que a estratégia de acumular largos volumes de reserva é, em boa medida, ditada pela necessidade de se precaver (“*self-insurance*”) contra choques externos ou fuga de capitais, como ocorreu durante a crise da Ásia (AIZENMAN e LEE, 2006; CHOI et al, 2007, WYPLOSZ, 2007).

O estudo de AIZENMAN e LEE (2006), porém, traz outras variáveis à equação e associa a estratégia de acumular reservas com a manutenção de taxas competitivas de câmbio, a fim de beneficiar o setor exportador que, na maioria dos países da região, funciona como locomotiva da economia. Para os autores, a adoção dessa estratégia equivale a uma espécie de mercantilismo monetário que, na história do desenvolvimento

³³⁵ Ver <http://www.pbc.gov.cn/publish/html/2011s09.htm> (acesso em 28/09/2011)

da região, teria sido o substituto encontrado para um modelo fortemente apoiado em subsídios para reduzir o custo do capital (“mercantilismo financeiro”).

O Japão teria sido o primeiro país a trilhar esse caminho, seguido pela Coreia do Sul e os NICs e, posteriormente, pela China. O modelo de desenvolvimento baseado nas exportações implicava, inicialmente, fortes subsídios para reduzir o custo do capital e certo grau de controle público sobre o sistema financeiro, a fim de prover recursos baratos para os setores industrial e de infra-estrutura, permitindo que as exportações do país fossem gradualmente ganhando valor agregado.

Em outras palavras, tal modelo parte do pressuposto que uma transformação estrutural da economia dessa magnitude, e nesse prazo, em um contexto internacional de grandes disparidades de níveis de desenvolvimento (o que frequentemente é denominado de “desenvolvimento tardio”) não pode se valer apenas de vantagens comparativas e requer um grau mais alto de coordenação e intervenção na economia, ou seja, maior papel econômico do estado.

No longo prazo, porém, essa estratégia tende a se exaurir, já que o uso de critérios políticos na canalização dos recursos faz com que os bancos acumulem ativos de qualidade duvidosa, até um ponto em que a integridade do sistema financeiro, e portanto, o próprio modelo econômico, fica sob ameaça de colapsar. No caso do Japão, tal crise veio no começo dos anos 1990, que foi justamente a época em que o país teria adotado postura mais ativa de acúmulo de reservas, a fim de subsidiar suas exportações por meio da taxa de câmbio. No caso da Coreia do Sul, o dia do “juízo” teria chegado em 1997, com a crise asiática, o que também teria levado o país a trocar o mercantilismo financeiro pelo mercantilismo monetário.

O caso mais interessante, porém, é o da China que, após a crise asiática, teria decidido adotar estratégia “dupla”, ou seja, de mercantilismo financeiro – subsídios ao custo do capital – e monetário – acúmulo de reservas para manter a competitividade da sua taxa de câmbio (AIZENMAN e LEE, 2006).

Como observam os autores, porém, a adoção dessa espécie de mercantilismo monetário depende, em primeiro lugar, da capacidade da política monetária manter preços e salários sob controle, do contrário o aumento da inflação irá neutralizar os efeitos do câmbio artificialmente subvalorizado. No front externo, o modelo depende de que os outros países não adotem a mesma estratégia, já que, dessa forma, as vantagens seriam neutralizadas pela desvalorização das outras moedas.

No que concerne à China, que é o caso mais paradigmático, cumpre notar que parte substantiva da aquisição de reservas é “esterilizada” domesticamente pela venda de títulos do governo, de forma a evitar expansão proporcional – e potencialmente inflacionária – da base monetária. O problema dessa estratégia são os custos crescentes da esterilização, já que, ao inundar os bancos com títulos soberanos, o valor dos títulos tende a cair, de forma inversamente proporcional aos prêmios pagos sobre eles. Ao exercer o controle que detém sobre o sistema financeiro para evitar custos cada vez mais altos para emitir dívida, o governo simplesmente transfere tal custo para os bancos, o que pode fragilizar o sistema financeiro no longo prazo e, portanto, constitui um limite temporal claro à manutenção dessa estratégia (WALTER e HOWIE, 2011).

Do lado externo, o modelo depende de um “importador de última instância”, papel que, para felicidade dos países asiáticos, os EUA se mostraram satisfeitos em desempenhar, com poucas interrupções, desde os anos 1950. O novo arranjo, batizado em célebre estudo de nova versão, ou Bretton Woods II (DOOLEY et al, 2004), aparentemente funcionava sob as mesmas premissas do sistema monetário que se conformou nos anos 1950 e 1960, após a recuperação das economias destruídas na Segunda Guerra Mundial.

Assim como nas décadas de 1950 e 1960, então sob o SBW, essa complementaridade de preferências ensejou crescentes desequilíbrios macroeconômicos internacionais. Como sabemos, no caso do primeiro período, o resultado foi o rompimento do SBW no início dos anos 1970 e o fim das paridades fixas. No caso do segundo período, como veremos mais adiante, a crise de 2008 foi apontada como um dos resultados, e a receita para a prevenção de novas crises de igual ou maior proporção teria de passar pela correção dos desequilíbrios.

EICHENGREEN (2004) assinala o que considera as diferenças fundamentais entre os dois períodos, sobretudo em termos dos arranjos políticos que lhe eram subjacentes.

Em primeiro lugar, o autor observa que os países asiáticos, que formam a “nova periferia” do sistema monetário internacional são um grupo menos coeso do que a “velha periferia” (expressão usada pelo autor) do SBW, composta pela Europa e pelo Japão. Nos anos 1960, a Europa já estava em processo de integração. Além disso, os países formaram grupos e organismos – como a OCDE, o BIS e o G10 – para facilitar a ação coletiva e evitar problemas de “*free riding*” no então arranjo monetário do SBW. Embora o FMI nunca tenha chegado a deter “garras e dentes” em sua função de

monitoramento das políticas macroeconômicas, o organismo proporcionava foro para que os países promovessem ajustes no sistema, como foi o caso do GAB e do SDR.

No caso dos países asiáticos, não há propriamente um processo de integração regional (a ASEAN, por exemplo, é um arranjo mais moderado e mais acomodatório no que concerne a setores sensíveis dos países do grupo do que a própria UE). Há enormes desconfianças entre as duas grandes economias da região, China e Japão. Há mais diversidade em termos de estágios de desenvolvimento do que havia na Europa. E, mais importante do ponto de vista da gestão do sistema monetário internacional, os mecanismos de cooperação possuem baixo grau de institucionalização, de forma que dificilmente podem ser considerados suficientes para organizar a ação coletiva e evitar problemas de “*free riding*”³³⁶.

Em segundo lugar, no segundo período há mais alternativas à principal moeda de reserva do que havia nos anos 1960. A maior diferença é o euro, que possibilitou maior grau de diversificação das reservas internacionais mantidas pelos países comparativamente aos anos 1960, quando a então debilidade da economia britânica, ou a pouca profundidade dos mercados financeiros japonês e alemão, reduziam a atratividade das moedas desses países para fins de reserva de valor.

Em terceiro lugar, o receio dos bancos centrais em relação ao valor das suas reservas denominadas em dólar dos EUA, nos anos 1960, ocorria em um contexto em que os EUA mantinham superávits em conta corrente. Como estavam poupando mais do que investindo em seu próprio país, os norte-americanos estavam acumulando ativos no exterior³³⁷, o que sinalizava o retorno de dividendos desses investimentos no futuro, amenizando, assim, o medo de deterioração do balanço de pagamentos dos EUA e perda de valor do dólar dos EUA.

Em contraste com esse quadro, os EUA, na maior parte do segundo período – e sobretudo a partir do governo George W. Bush (2001-2008) – passou a acumular enormes déficits em conta corrente, devido, sobretudo, à baixa taxa de poupança, de

³³⁶ Embora a sobrevivência do SBW tenha sido relativamente “curta” – 13 anos desde a conversibilidade das contas correntes dos países europeus, em 1958, até o fim do padrão dólar-ouro em 1971 – o autor julga que as perspectivas para o “atual” sistema seriam de prazo ainda mais abreviado, já que os limites para ação coletiva no segundo período seriam muito mais visíveis. No caso do SBW, embora os mecanismos institucionais para ação coletiva não tenham evitado que a França – então a maior crítica do sistema – abandonasse o “Gold Pool” – acordo entre os bancos centrais dos principais países do SBW para dividir os custos de manter a paridade entre o ouro e o dólar dos EUA a US\$ 35/onça – o maior grau de institucionalização dos acordos e menor heterogeneidade entre os países encarregados da gestão do sistema tornavam mais custoso e assim reduziam os incentivos de comportamentos não-cooperativos (EICHENGREEN, 2004).

³³⁷ Um dos aspectos do sistema que desagradava os franceses (EICHENGREEN, 2004).

forma que não há garantia alguma de que o balanço de pagamentos tenderá a se equilibrar no longo prazo.

A quarta diferença é talvez a que se mostrou mais relevante. Em contraste com o período anterior, no novo ambiente monetário a maior parte dos países sistemicamente mais relevantes não adota controles de capital. Do setor privado obviamente não se pode esperar gestão eficiente do problema da ação coletiva, já que, por princípio, os agentes econômicos estão em busca de maximizar o seu retorno individual. Nos anos 1960, havia uma série de mecanismos para limitar movimentos de recomposição de carteiras de investidores privados – que obviamente tem projeções nas taxas de câmbio.

Com a globalização do capital, o potencial de que movimentos desordenados de investidores precipitem crises que possivelmente não ocorreriam ou que poderiam ser evitadas no ambiente menos “veloz” do velho sistema, é muito maior. Mesmo países que adotam controles de capital como a China tem dificuldades crescentes em esterilizar enormes saldos em conta corrente e volumes de IDE.

A quinta diferença é justamente a diferente estrutura do sistema financeiro doméstico, que diminui a capacidade de canalizar poupança para investimentos nos setores de bens comercializáveis – como fizeram Japão e os países europeus nos anos 1960 e, depois deles, os NICs e a China. No velho sistema, distorções como a subvalorização da taxa de câmbio, a taxa de consumo artificialmente deprimida e mecanismos de poupança compulsória serviam para aumentar o nível geral de bem-estar já que possibilitavam aumentar a taxa de investimento no setor de bens comercializáveis, que era uma fonte de produtividade e externalidades positivas.

No atual sistema, é muito mais difícil conter a tendência que parte substantiva dos influxos de capital acabe no setor de bens não-comercializáveis, sobretudo no mercado imobiliário, gerando bolhas em preços de ativos que, quando estouram, comprometem a saúde de todo o sistema financeiro e a posição externa do país – a crise da Ásia é uma boa ilustração desses riscos.

Finalmente, para EICHENGREEN (2004) os governos dos países da nova periferia têm consciência desses problemas, sobretudo dos custos crescentes em manter modelos de desenvolvimento baseados em exportações. Com isso, têm incentivos para promover ajustes e desenvolver seus mercados domésticos. Para o analista que escreve em 2011, cumpre observar que a crise que eclodiu em 2008 tornou a correção desses desequilíbrios, e portanto os ajustes na “periferia”, um dos elementos centrais na tentativa de erigir um novo sistema monetário internacional.

Por todas as razões acima, o autor acreditava então que os países asiáticos³³⁸, cientes dos custos crescentes de seu modelo de desenvolvimento, tinham incentivos para reformar o sistema em algum momento. Uma das conseqüências seria a apreciação de suas moedas. Com o enfraquecimento do dólar, o Federal Reserve tenderia a aumentar a taxa de juros, o que elevaria os custos de financiamento do país e, dessa forma, estimularia gradual reequilíbrio da situação fiscal.

Para o analista que escreve em 2011, é interessante notar a coincidência entre o ajuste sugerido por EICHENGREEN (2004) e a agenda de coordenação macroeconômica do G20.

Antes, porém, de passarmos à análise da crise de 2008 e suas implicações, cumpre analisar outra importante conseqüência do processo de acúmulo de reservas pelos PEDs que se seguiu à crise asiática, ou seja, a perda de importância do FMI.

Os dados das operações do Fundo são exemplificativos desse fenômeno. Em 31 de julho de 1998, cerca de um ano após a eclosão da crise na Ásia, o FMI mantinha operações de crédito “*stand-by*” (o modo padrão pelo qual o Fundo empresta seus recursos) com 13 países e “*Extended Arrangements*” com outros 13 países. Ao se somar o valor dos recursos do Fundo comprometidos com os dois tipos de operação, obtemos o valor de aproximadamente SDR 65,4 bilhões. Oito anos depois, em 31 de julho de 2006, havia operações do tipo “*stand-by*” com 10 países e “*Extended Arrangements*” com apenas 1 país. O valor dos recursos comprometidos com essas operações era de pouco mais de SDR 9,91 bilhões, ou seja, mais de seis vezes menor do que no período subsequente à crise de 1997³³⁹.

Como apontamos mais acima, é quase consensual entre os autores que a estratégia adotada pelo Fundo no enfrentamento da crise asiática gerou grande descontentamento entre os países afetados e que, no plano político, uma das razões para o acúmulo de reservas era evitar condições que obrigassem os países a recorrer novamente ao Fundo.

Cumpre notar que pouco após a eclosão da crise, em 1997, o Japão chegou a propor a criação de um Fundo Monetário Asiático, ou seja, uma estrutura institucional que promovesse cooperação financeira e coordenação política entre os países da região

³³⁸ Como o sistema lhe possibilita viver além de seus próprios meios, os EUA não tem incentivos para precipitar o ajuste.

³³⁹ Ver <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx> (acesso em 15/09/2011)

– e reduzisse o papel do FMI na região³⁴⁰. A proposta, no entanto, encontrou forte oposição dos EUA, UE e do próprio Fundo e acabou não vingando (PARK e WANG, 2005).

Embora não tenha assumido sua forma original, porém, a iniciativa acabou gerando um fruto institucionalmente menos ambicioso – a chamada “*Chiang Mai Initiative*” (CMI) – que recebeu o nome da cidade tailandesa em que ocorreu o encontro dos países da ASEAN + 3 (10 países da ASEAN + China, Coréia do Sul e Japão) no qual se decidiu construir o mecanismo.

De forma geral, a CMI está baseada em dois pilares: (i) um “ASEAN Swap Arrangement” expandido; e (ii) uma rede de acordos de swap bilaterais envolvendo os treze países que fazem parte da iniciativa (RANA, 2002).

Em sintonia com o baixo nível de integração política entre os países asiáticos apontado por EICHENGREEN (2004), e certamente como resultado da oposição, sobretudo dos EUA à proposta japonesa de um fundo regional, a CMI adotou a forma de um mecanismo e não de uma nova organização internacional. Além disso, a CMI foi concebida como mecanismo complementar e não alternativo ao FMI, já que serve apenas para suplementar a provisão de liquidez pelo Fundo, permanecendo, inclusive, vinculada às condicionalidades impostas por este último (PARK e WANG, 2006).

De qualquer maneira, a CMI, no contexto de acúmulo de reservas e “*self-insurance*”, é, ao menos potencialmente, uma proposta alternativa às IFIs baseadas em Washington, para a qual sobram recursos. O que talvez seja o principal obstáculo – ou a principal variável para o futuro da CMI – é a relação entre as duas economias mais poderosas da região, China e Japão. Eventual conciliação de seus interesses em relação à cooperação financeira na Ásia pode levar ao aprofundamento institucional da CMI.

No plano político internacional, além disso, o acúmulo de reservas e a cooperação por meio da CMI aumentou sobremaneira o poder de barganha dos países da região, sobretudo das maiores economias, como a China, em assuntos como a reforma do FMI.

No encontro do G20 de 2005, realizado em Xianghe, China, a reforma das IFIs, sobretudo do FMI, foi introduzida na agenda do Grupo, dando impulso político a um processo que seria iniciado no ano seguinte.

³⁴⁰ Cumpre observar que os países da América do Sul expressaram o desejo de seguir a mesma trilha, por meio da criação do chamado Banco do Sul. Até meados de 2011, no entanto, a proposta ainda não foi aprovada pelos parlamentos de diversos países da região – ver <http://www.brettonwoodsproject.org/art-562433> (acesso em 22/09/2011)

Nas reuniões anuais do Fundo de 2006, os países membros acordaram que havia inadequada representação de grandes e pequenos PEDs e que a Europa estava sobre-representada. De forma geral, assim, vinculou-se a falta de disposição dos PEDs em recorrerem ao Fundo – que ameaçava tornar a organização obsoleta e deficitária, já que o FMI depende dos rendimentos de suas operações para pagar seus custos operacionais – à falta de legitimidade de uma estrutura de governança que não refletia mais a realidade econômica, sobretudo a crescente importância dos PEDs.

Ciente de que o Fundo é um dos principais instrumentos de que dispõe em sua política externa econômica, e de que a perda de eficiência do FMI poderia aumentar a necessidade de financiamento direto pelos estados membros, o que tenderia a levar, assim como em 1997/8, a conflitos com o Congresso norte-americano, o governo dos EUA foi um dos principais promotores da reforma.

Em meio a diversas propostas, os países acordaram os seguintes parâmetros para o mandato da reforma do Fundo: (i) mudança da fórmula que determina a quantidade de votos que cada país recebe em função do tamanho de sua economia; (ii) aumento da quota básica de votos, ou seja, do poder de voto que cada membro recebe apenas por ser membro do FMI; e (iii) instituição de uma agenda futura de reformas, inclusive via revisão periódica da fórmula, a fim de aumentar a legitimidade do Fundo (PHILIPS, 2007).

O G20 serviu como principal foro para as negociações do pacote de reformas. Grandes PEDs, como África do Sul, Brasil e Índia, tiveram papel ativo no processo. Cumpre observar que a reforma das IFIs foi o primeiro tema de interesse dos PEDs a ganhar proeminência no G20.

O resultado viria em abril de 2008, quando o pacote de reformas foi aprovado pelo Conselho de Governadores, instância máxima na estrutura do organismo, com as seguintes medidas: (i) aumento da representação para China, Coréia do Sul, México e Turquia; (ii) maior simplicidade e transparência para a fórmula que determina a divisão de votos entre os países; (iii) triplicação da “quota básica”; (iv) maior representação para os países africanos; e (v) processo quinquenal de revisão das quotas. Como resultado do processo de reforma, as grandes economias emergentes passaram a ter cerca de 32% dos votos no Fundo³⁴¹.

³⁴¹ Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0893.htm> (acesso em 28/09/2011)

Como veremos mais adiante, a eclosão da crise de 2008 e a subsequente afirmação do G20 como principal foro de cooperação econômica internacional acelerou o processo de reforma das IFIs.

5.3. Conclusão do Capítulo 5

Como vimos no Capítulo anterior, o auge da globalização liberal, que culminaria na emenda do Convênio Constitutivo do FMI, obrigando os membros do Fundo a abrir a conta capital, foi brutalmente interrompido por uma crise de amplas proporções na Ásia.

Para os países mais afetados, a crise teve graves conseqüências políticas e sociais. Do ponto de vista da política internacional, ademais, revelou que o pacto implícito no “*embedded liberalism*” do SBW, que para os PEDs representava maior latitude em políticas de estímulo ao desenvolvimento, não valia para o novo período de globalização financeira. A atuação do FMI após a crise deixava poucas dúvidas em relação a esse ponto.

Após a crise da Ásia, há a conformação de um novo equilíbrio na economia internacional. A agenda do G20, que havia nascido como uma espécie de plataforma de expansão das políticas concebidas pelos países do G8, aos poucos passou a incluir temas de interesse dos PEDs, particularmente de grandes economias de renda média, como a reforma das IFIs. O processo de acúmulo de reservas internacionais, e correlata perda de influência do FMI, era o pano de fundo em que o poder de barganha dos grandes PEDs se via consideravelmente elevado.

No campo comercial, de forma análoga, os PEDs passaram a exercitar mais a sua musculatura, com a formação do G20 comercial, que alterou a dinâmica do processo negociador na Rodada Doha. O impasse das negociações, em 2008, ocorre em cenário macroeconômico completamente diferente daquele em que a rodada foi iniciada.

Do ponto de vista sistêmico, o desenvolvimento mais relevante nesse período é, assim, a emergência dos grandes PEDs de renda média nos processos e mecanismos de governança econômica mundial em um processo que culminará na elevação do G20 ao principal foro de coordenação econômica mundial, de que trataremos no próximo capítulo.

Nas outras áreas em que analisamos, como regulação prudencial e resolução de crises soberanas, nota-se certo aprofundamento daquela agenda liberal dos anos 1990

com a evolução, de um lado, de um sistema de quase auto-regulação pelos grandes bancos no modelo de Basileia II e a adoção de cláusulas de ação coletiva, que, de forma análoga, consagravam mecanismos quase exclusivamente de mercado para resolver eventuais problemas de insolvência soberana.

CAPÍTULO 6 – O G20 E A GOVERNANÇA ECONÔMICA A PARTIR DE 2008

6.1. Introdução ao Capítulo 6

A crise econômica de 2007/8 é um ponto de inflexão na governança econômica global. De forma geral, a necessidade de enfrentar a crise acelerou reformas que já vinham amadurecendo no período anterior e introduziu novos itens da agenda, como a reforma no modo de regular o sistema financeiro, passando do sistema mais permissivo de Basileia II para a busca de maior centralização com Basileia III.

Do ponto de vista da governança na área financeira, os grandes PEDs de renda média passam a fazer parte dos principais organismos de produção e busca de harmonização de normas internacionais, alterando, assim, o tipo de hierarquia que vigorava no período anterior, sobretudo nos anos 1990.

É importante destacar, porém, que as reformas tratadas abaixo estão em pleno curso enquanto essas páginas são escritas, de forma que o melhor que ao que o presente pode almejar é identificar a direção e, em alguma medida, tentar desvendar o significado das reformas já implementadas para a ordem e governança econômica internacional.

Na próxima seção, trataremos brevemente da crise de 2007/8 e suas causas, da convocação da primeira Cúpula do G20 no final de 2008, bem como da agenda do Grupo em seus cinco primeiros encontros. Na subseção seguinte, faremos breve análise das três áreas em que o G20 deu impulso para reformas na área econômica e financeira: coordenação macroeconômica, regulação do sistema financeiro e governança.

Ao final, apresentamos breves conclusões.

6.2. Cúpulas do G20 de 2008 a 2011

A crise econômica originada no mercado imobiliário dos EUA, cujos primeiros sinais apareceram em 2006, é, sem dúvida alguma, um desses eventos que, ao menos potencialmente, dividem a história da ordem econômica internacional. Assim como outros fatos históricos decisivos antes dele, não foi a crise em si que produziu mudanças estruturais – em alguma medida, ela foi a consequência de algumas daquelas transformações, que ela tornou mais visíveis. De certa forma, assim, contribuiu para

acelerar a história, se é que se pode falar em uma velocidade padrão para acontecimentos históricos.

Como vimos acima, a agenda do G8 entre 2002 e 2008 foi dominada por temas de segurança. Na área econômica, predominou, além de certo trabalho de “acompanhamento” das transformações postas em curso após a crise de 1997, os mesmos usuais compromissos vagos de cooperação na área macroeconômica e na área comercial.

Com a gradual escalada da crise em 2006 e 2007, e seu aprofundamento, em 2008, a agenda econômica voltou com força à agenda. Dessa vez, porém, ficou claro que as transformações por que vinha passando a economia mundial, sobretudo a redistribuição da riqueza com a emergência de grandes economias, tornavam o formato do G8 pouco eficiente para enfrentar a crise.

O pedido de falência do banco Lehmann Brothers, em 15 de setembro de 2008, é tido como um divisor de águas na crise, pelo pânico generalizado que tomou conta dos mercados em seguida. Embora não de todo desprovida de razão, é preciso guardar certa cautela contra tendências simplificadoras, que concentram as causas da crise em um único evento.

No mês seguinte à quebra do Lehmann, o governo dos EUA convocou uma reunião de Cúpula do G20 para novembro de 2008. A idéia da Cúpula foi uma idéia européia, particularmente do presidente francês, Nicolas Sarkozy (2007-) e do Primeiro-Ministro britânico, Gordon Brown (2007-2010), e parece estar ligada a pleitos antigos sobre a necessidade de “um novo Bretton Woods” – supostamente um sistema em que a participação da Europa mitigaria a centralidade dos EUA estabelecida desde o fim da Segunda Guerra Mundial³⁴². Como já existia desde 1999 no nível de ministros da Fazenda e Presidentes de Bancos Centrais, o G20 era uma opção lógica e “à mão” para a nova cúpula, embora houvesse dúvidas sobre a capacidade de que todos os países do Grupo de dar efetiva contribuição para o enfrentamento da crise e a agenda de reformas por ela provocada (RIEFFEL, 2008).

Em outubro de 2008, a Casa Branca divulgou nota de imprensa em que assinalava que o propósito da nova Cúpula era “rever as medidas adotadas para

³⁴² Como já observamos mais acima, a França foi tradicionalmente o país mais vocal contra o “exorbitante privilégio” – na famosa expressão do então ministro das Finanças francês, Valéry Giscard D’Estaing (presidente do país de 1974 a 1981) – gozado pelos EUA sob o SBW. Como também já vimos, a própria noção de um grupo de países a funcionar como um “comitê executivo” na arquitetura da governança econômica mundial, após a ruptura do sistema entre 1971 e 1973, que deu origem ao G7 foi uma idéia franco-alemã.

enfrentar a atual crise, buscar um entendimento comum sobre suas causas, e um acordo sobre princípios comuns para a reforma do regimes regulatórios e das instituições encarregadas do sistema financeiro internacional” (RIEFFEL, 2008, tradução livre).

Já na primeira Cúpula do G20, em Washington, em 15 de novembro de 2008, restaria claro que as três missões com que a Casa Branca havia investido o Grupo – comitê anti-crise, entendimento sobre suas causas e reforma de regimes e instituições para evitar crises futuras – eram política e economicamente indissociáveis da afirmação do G20 como o principal foro para coordenação econômica internacional, substituindo, assim, o G8 nessa área. A terceira Cúpula do Grupo, realizada em Pittsburgh, em setembro de 2009, explicitaria esse reconhecimento no Comunicado da reunião³⁴³.

Cumprir observar que as reuniões do G8 após a crise foram significativamente esvaziadas de seu conteúdo econômico.

Na reunião de L’Aquila, em julho de 2009, os líderes do Grupo se limitaram a reiterar compromissos assumidos na segunda Cúpula do G20, realizada em Londres em abril daquele ano³⁴⁴. Além disso, assinalaram que a crise econômica havia deixado clara a necessidade de expandir a cooperação em assuntos econômicos par além dos países do G8³⁴⁵. A bem da verdade, o G8 já havia estabelecido, desde 2007, diálogo com o chamado G5 – grupo de grandes economias emergentes composto por África do Sul, Brasil, China, Índia e México no chamado “Diálogo de Heiligendamm” (“Heiligendamm Dialogue Process”), já que o primeiro encontro nesse formato (G8+G5) ocorreu naquela cidade alemã durante a Cúpula do G8 em 2007.

Na Cúpula do G8 de Muskoka, no Canadá, em junho de 2010, simplesmente não houve propriamente uma agenda econômica, exceto por alguns itens gerais sobre comércio e investimento. A reunião se concentrou m assuntos já tradicionais do Grupo, como ajuda à África, desenvolvimento, meio ambiente e segurança³⁴⁶.

A transferência dos temas econômicos para o G20 evidentemente não significa que o G8 tenha sido esvaziado completamente ou perdido o sentido, dada a densidade

³⁴³ Ver Parágrafo 19 da Declaração dos Líderes dos Países do G20: “We designated the G20 to be the premier forum for our international economic cooperation (...)”. Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (acesso em 03/10/2011)

³⁴⁴ Ver Parágrafo 8 da Declaração: “We strongly reaffirm commitments undertaken at the London Summit to take all necessary steps to support demand, restore growth and maintain financial stability (...)”. Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-declaration.html>

³⁴⁵ Ver Parágrafo 10 da Declaração. “The current financial and economic crisis has reinforced the need generally for cooperation among key countries (...)”. Disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-declaration.html> (acesso em 03/10/2011)

³⁴⁶ Ver agenda: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2010muskoka/communique.html> (05/10/2011)

da agenda do Grupo e as redes de contato entre ministros e funcionários de outras áreas, além da econômica, estabelecidas ao longo de mais de 35 anos de existência. Além disso, o Grupo, com a exceção da Rússia (e a despeito, como já observamos acima, das controvérsias acerca do grau de “ocidentalização” do Japão), compõe a frente de países a que frequentemente se alude como o “Ocidente” por compartilhar valores comuns, ou seja, por manter uma cooperação com fortes bases solidaristas.

Nesse sentido, o G8 tende a conformar um grupo mais coeso dentro do espectro mais diversificado de países do G20, o que tende a reforçar a identidade do grupo como instância de coordenação. Nas palavras do Primeiro-Ministro canadense, Stephen Harper (2006-), o G8 foi redesenhado de forma a se concentrar em seus pontos fortes: desenvolvimento, segurança e paz³⁴⁷.

Na reunião de Deauville, na França, em maio de 2011, finalmente, alguns temas econômicos voltam a figurar na agenda mas, de forma geral, apenas para assinalar prioridades da presidência francesa de ambos os Grupos em 2011. De forma geral, as discussões do Grupo foram amplamente dominadas por temas de segurança – particularmente a chamada “primavera árabe”, ou seja, revoltas populares contra regimes autoritários em países do Norte da África e do Oriente Médio³⁴⁸.

No resto da presente subseção, buscaremos, inicialmente, fazer uma breve recapitulação das causas da crise de 2007/8, mas apenas na medida necessária para o entendimento dos temas que pautaram a agenda econômica - sobretudo as reformas regulatórias e institucionais – do G20 nos anos seguintes. Em seguida, buscaremos sintetizar essas medidas e reformas, as quais serão discutidas na subseção seguinte.

Uma descrição convencional da crise de 2007/8 é a explosão de uma bolha no setor imobiliário dos EUA, particularmente naquele de setores de menor renda (“*subprime*”) que, em razão do processo de securitização (ou seja, transformação em “*securities*” ou títulos negociados no mercado) se espalhou para o sistema financeiro mundial.

Tal descrição, porém, trata apenas de elementos na superfície dos acontecimentos, e frequentemente negligencia fatores mais estruturais na origem da crise.

³⁴⁷ Ver: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2010muskoka/remarks.html> (acesso em 06/10/2011)

³⁴⁸ Ver agenda da Reunião do G8 em Deauville: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2011deauville/index.html> (acesso em 07/10/2011)

Para ROUBINI e al (2010), a crise de 2007/8 é resultado de um conjunto amplo de fatores que, de forma geral, pode ser dividido em três grupos: (i) transformações estruturais da indústria financeira desde os anos 1980, mas sobretudo a partir dos anos 1990, em um processo marcado por mudanças regulatórias e inovações na provisão de crédito e sobretudo na gestão de risco; (ii) regulação frouxa, atitude “laissez-faire” e política monetária expansiva das autoridades dos EUA; (iii) conformação do chamado Bretton Woods II, que criou um ambiente internacional de grande liquidez e adiou o ajuste da economia norte-americana.

Começemos pelo primeiro grupo de fatores.

Como vimos no Capítulo 1, a partir da década de 1980, mas sobretudo nos anos 1990, o setor financeiro passou por importante mudança estrutural com o fenômeno da “desintermediação” (STRANGE, 1998). No passado, os bancos eram uma espécie de intermediário necessário entre poupadores e tomadores de recursos. Parte considerável da estrutura de um banco era dedicada à função de análise de crédito, ou gestão de risco, ou seja, avaliação da capacidade dos tomadores de recursos de pagar o principal e os juros. Caso a avaliação fosse positiva, o empréstimo era concedido.

Com a emergência de novos atores no setor financeiro - como fundos de hedge, fundos mútuos, fundos de “*private equity*”, entre outros – e com a expansão e sofisticação do mercado de capitais – que passou a permitir que número crescente de empresas emitam ações ou dívida diretamente no mercado – o sistema financeiro sofreu profunda transformação.

Nesse novo cenário, a necessidade de parâmetros de gestão de risco – já que a quase totalidade dos novos investidores, como os referidos fundos, possui estrutura institucional enxuta e não dispõe de recursos para proceder à análise de crédito em um ambiente com produtos financeiros cada vez mais sofisticados – estimulou o surgimento de um novo ator no sistema: as agências de classificação de risco, encarregadas de atribuir uma “nota” de reflita o risco de crédito de um determinado produto financeiro.

A emergência das agências de classificação de risco, ademais, surgiu em um ambiente de grande inovação no mundo financeiro. Como observam ROUBINI et al (2010), o advento de novas tecnologias, como as estradas de ferro, no Século XIX, e a Internet nos anos 1990, em geral é acompanhada de bolhas financeiras, já que não se conhece de antemão quais serão os efeitos daquela nova tecnologia na economia, nem qual será o preço de equilíbrio dos ativos resultante daquela inovação. Dessa forma, grande número de investidores corre para o esse “novo mercado” e, de forma geral, os

preços de equilíbrio só são descobertos após uma enxurrada de investimentos mal-sucedidos.

No caso da crise de 2007/8, a “inovação” veio justamente do setor financeiro. No passado, a concessão de crédito era limitada pela necessidade de fazer provisões para possíveis perdas caso os empréstimos não fossem pagos. Como vimos mais acima, o princípio básico de regulação bancária consagrado internacionalmente pela primeira vez no Acordo da Basileia de 1988 foi a necessidade de manter relação mínima entre capital e ativos, ou seja, para cada operação de crédito a instituição financeira deveria guardar uma certa proporção de capital, a fim de incrementar sua capacidade de absorver eventuais perdas futuras. Com isso, havia constrangimento regulatório claro à expansão do balanço das instituições financeiras, já que aquela relação mínima teria que ser observada.

Com a técnica da “securitização”, os bancos e demais agentes financeiros, como seguradoras, por exemplo, passaram a poder agregar operações de crédito em um único produto que poderia ser vendido no mercado, sumindo, assim, de seu balanço e lhe permitindo gerar novas operações de forma virtualmente ilimitada.

A aplicação dessas inovações ao mercado imobiliário dos EUA mostrou-se particularmente explosiva. Já nos anos 1970, a fim de estender a possibilidade de aquisição da “casa própria” para segmentos menos abastados da população, o governo permitiu que a “*Government National Mortgage Association*” (conhecida como Ginnie Mae) emitisse os primeiros títulos lastreados em hipotecas. Com isso, ao invés de esperar trinta anos para recuperar o valor da hipoteca, a entidade recebia rapidamente uma soma dos investidores que adquiriam aqueles títulos. Logo, outras entidades públicas como Freddie Mac e Fannie Mae entrariam no promissor negócio de converter ativos ilíquidos, como hipotecas, em títulos que proporcionavam liquidez imediata.

Nos anos 1990, mudanças regulatórias permitiram uma explosão da securitização. A norma passou a ser “*originate and distribute*” ao invés de “*originate and hold*”, ou seja, a ordem era tornar diferentes classes de ativos – como crédito estudantil, crédito para a compra de automóveis e hipotecas – em títulos com liquidez imediata.

Com a securitização, o “risco” embutido nas operações de crédito é alienado. Dessa forma, reduz-se o incentivo para que haja um escrutínio mais rigoroso da capacidade dos tomadores de recursos na ponta da operação de realmente saldar seus compromissos. Além disso, a política de tornar a aquisição de imóveis cada vez mais

acessível eliminou, por exemplo, a exigência do pagamento inicial de uma fração do preço do imóvel, a fim de mitigar o risco – e os efeitos - de inadimplência.

Complicando ainda mais a situação, agentes econômicos criaram produtos financeiros cada vez mais sofisticados, como os “*collateralized debt obligations*” (CDOs), que agrupavam um grupo de operações em um único produto, no caso um único CDO. O risco de determinado CDO tenderia a refletir o risco das operações de crédito que lhe eram subjacentes. A fim de criar um gradiente de risco capaz de satisfazer diferentes investidores, os bancos, então, introduziram a seguinte inovação: o CDO seria fatiado e a cada uma das inúmeras “fatias” seria dada uma ordem na lista de preferência para reaver o investimento em caso de perdas. Ou seja, alguns investidores – aqueles que receberiam maior remuneração pelo seu investimento, de forma proporcional ao maior risco assumido – incorreriam em perdas antes dos outros.

A inovação não parou por aí, já que foram criados CDOs de CDOs, ou seja, produtos que agrupavam diversos CDOs e ainda CDOs de CDOs de CDOs. A crise de 2007/8 revelaria que a sensação de dispersão de risco gerada pelo uso generalizado desses produtos para “limpar” os balanços das instituições financeiras se revelaria tragicamente equivocada.

Dois outros problemas amplificavam aqueles riscos: falhas de governança corporativa e a confiança de que, caso haja algum problema no mercado, um “emprestador de último recurso” virá ao resgate do sistema financeiro.

Não surpreende que em um ambiente financeiro cada vez mais complexo e sofisticado a assimetria de informações entre executivos e agentes, de um lado, e acionistas e investidores, de outro, fosse cada vez maior (poderíamos facilmente incluir os reguladores no segundo grupo). Dessa forma, a “disciplina de mercado” que, como vimos acima, era o terceiro pilar de Basileia II, não funcionava de forma satisfatória.

No caso do chamado “*moral hazard*”, cumpre observar que ao longo dos anos 1980 e 1990, a estrutura regulatória do sistema financeiro adotada pelos EUA nos anos 1930, após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, foi progressivamente desmanchada. Em 1999, por exemplo, o chamado Glass-Steagal Act, que exigia a separação entre bancos de varejo e bancos de investimento foi definitivamente revogado.

Um elemento fundamental do sistema, porém, permaneceu. Nos anos 1930, a depressão que se seguiu a problemas originados no sistema financeiro havia deixado clara a necessidade de um emprestador de último recurso, que evitasse que problemas de falta de liquidez se transformassem, em meio a uma crise, em problemas de

insolvência. Ademais, havia mostrado ainda a necessidade de proteger os “depositantes”, de forma a evitar que as economias de milhões de famílias fossem destruídas em razão de problemas no sistema financeiro.

Os operadores do mercado conhecem o sistema. Sobretudo em um setor de alta sensibilidade política como o imobiliário, não é surpreendente que maior parte dos operadores tenha expectativas de que o governo venha ao resgate caso haja problemas no setor. Afinal de contas, boa parte das agências que atuam no setor – como as mencionadas Freddie Mac e Fannie Mae – são patrocinadas pelo contribuinte (RAJAN, 2010; ROGOFF et al, 2009; ROUBINI et al, 2010)

No que toca especificamente à sensação de dispersão de risco, cumpre observar que, paralelamente à explosão do uso da securitização, o setor bancário nos EUA, e de forma geral nos PDs, assou por intensa concentração. Grandes instituições compraram pequenos bancos ou se fundiram a outros grandes bancos, uma vez removidas as barreiras regulatórias instituídas nos anos 1930³⁴⁹. Dessa forma, a suposta dispersão do risco ocorria em um ambiente cada vez mais concentrado e dominado por grandes instituições o que, desnecessário dizer, representa uma contradição em termos (KAPSTEIN, 2006).

Além disso, traz à baila um novo problema: instituições bancárias “*too big to fail*”, ou seja, instituições cuja falência teria conseqüências devastadoras para todo o sistema financeiro. Cientes do fato de que não podem ser abandonadas à falência, tais instituições tendem a se expor a mais riscos – ou seja, trata-se de outra característica do sistema financeiro que agrava o problema do “*moral hazard*”.

No que concerne ao segundo ponto que levantamos acima, sobre a atuação dos governos nos anos que antecederam a crise temos, de um lado, como já dissemos acima, uma atitude leniente em relação aos potenciais riscos resultantes das formidáveis inovações no sistema financeiro. Inovações, ademais, que só se tornaram possíveis pelo gradual desmanche da estrutura regulatória adotada nos anos 1930. Assim como na reforma do primeiro Acordo de Basiléia que levou ao modelo de Basiléia II, prevaleceu a visão de que maior grau de auto-regulação e a própria disciplina de mercado se encarregariam de gerir de forma eficiente não apenas a alocação de capital, mas também os riscos em um ambiente cada vez mais complexo e sofisticado.

³⁴⁹ Que nos EUA vedavam, por exemplo, a prestação interestadual de certos serviços financeiros (ROUBINI et al, 2010).

Além disso, a regulação bancária, como aponta KASPTEIN (2006), é motivada não apenas pela necessidade de garantir a estabilidade do sistema, mas também pela busca de equiparação dos padrões regulatórios entre as principais praças financeiras do mundo, evitando, assim, que uma praça com normas mais frouxas acabe atraindo mais negócios (a chamada “arbitragem regulatória”). Com a globalização das finanças, reguladores passaram a se ver constrangidos por ações de seus pares em outros países³⁵⁰.

Outro aspecto da atuação do governo que é particularmente importante para a compreensão da crise de 2007/8 são os efeitos da política macroeconômica sobre o ambiente financeiro. Esse tópico diz respeito não apenas ao segundo, mas também ao terceiro grupo de causas da crise apontados acima (desequilíbrios macroeconômicos internacionais).

No que toca mais especificamente à condução da política monetária nos EUA, é preciso observar que uma das características da longa gestão de Alan Greenspan (1987-2006) à frente do Federal Reserve. Por um lado, Greenspan se mostrou contrário a que o Fed tivesse uma postura mais ativa em relação ao mercado de hipotecas subprime. O “*Home Ownership and Equity Protection Act*”, aprovado pelo Congresso norte-americano em 1994, previa a possibilidade de que o Fed interviesse no mercado de títulos lastreados em hipotecas, mas Greenspan se recusou a fazê-lo. Em inúmeras declarações, o homem à frente da autoridade monetária dos EUA expressou sua crença na capacidade do mercado de dispersar o risco (ROUBINI et al, 2010).

Por outro, no que concerne à política monetária, o ex-Presidente do Fed adotou a estratégia de assegurar ampla liquidez ao mercado ao adotar uma política monetária de perfil expansivo por longos períodos. Após o estouro da bolha das empresas de tecnologia no ano 2000, e sobretudo após os ataques de 11 de setembro, o Fed manteve as taxas de juros em patamares historicamente baixos até 2004. Ao buscar mitigar os efeitos recessivos daqueles eventos, o Fed acabou contribuindo para a formação da bolha no mercado imobiliário.

Entre 1996 e 2006, os preços das casas nos EUA haviam praticamente dobrado de preço – sinal que diversos analistas interpretavam como uma bolha que estouraria a

³⁵⁰ Cumpre observar, nesse sentido, que autores simpáticos à chamada “governança em rede” frequentemente ignoram fatores de economia política. Embora pareça verdadeiro que redes internacionais de reguladores tendam a gerar relações de confiança e pertencimento, tais agentes não podem ser abstraídos do jogo político de seus respectivos países, no qual grupos poderosos agem constantemente pelo rebaixamento dos padrões regulatórios.

qualquer momento -, mas Greenspan, como de resto, a maioria dos políticos e analistas, apesar de ver os paralelos com outras crises financeiras, foram acometidos pela síndrome do “desta-vez-é-diferente” (“*this-time-is-different syndrome*”), ou seja a crença que as transformações estruturais por que havia passado o setor financeiro teria ou tornado sustentável aquela inflação no preço dos ativos ou, pelo menos, dispersado o risco de tal forma que as conseqüências de eventual estouro da bolha seriam limitadas (RAJAN, 2010; ROGOFF et al, 2009; ROUBINI et al, 2010).

Além disso, é preciso observar a dinâmica criada entre os EUA e países exportadores como Alemanha, Japão e, sobretudo, a China. Em conjunto com os exportadores de petróleo, tais países mantinham imensos superávits comerciais com os EUA os quais, sobretudo no caso dos países asiáticos, geraram, como vimos acima, acúmulo inédito de reservas que eram investidas em títulos do governo norte-americano, ajudando a financiar seus déficits gêmeos (externo e fiscal) –criando, assim, uma alternativa confortável ao ajuste fiscal e monetário – e, por outro lado, comprometendo seriamente possíveis efeitos de um aperto monetário nos EUA ao manter um fornecimento virtualmente ilimitado de liquidez.

No caso particular da China, a exportação de produtos baratos contribuía, ademais, para manter sob controle a taxa de inflação e, assim, reforçar o conforto da rota alternativa ao ajuste.

Em relação à crise, cumpre observar finalmente que muitos autores enxergam os acontecimentos de 2007/8 apenas o sintoma de problemas estruturais da economia norte-americana. Foge aos propósitos do presente trabalho se engajar nessa interessante e longa discussão. Cumpre apenas mencionar alguns pontos mais relevantes dessas teses, como, por exemplo:

(i) a perda da participação dos salários, e a piora na distribuição da renda nos EUA; de 1976 a 2007, a parcela da renda abocanhada pelos 1% mais ricos passou de 8,9% para 23,5% do total (RAJAN, 2010); em seu relatório de 2011, a UNCTAD caracteriza a crise de 2007/8 como uma crise de salários (UNCTAD, 2011)

(ii) os efeitos da transformação estrutural de uma economia industrial para uma economia de serviços³⁵¹, com grande componente de serviços intensivos em tecnologia e conhecimento.

³⁵¹ A tese de Joseph Stiglitz a esse respeito, que o economista apresentou na reunião anual de 2011 do Banco Mundial é particularmente interessante: <http://vimeo.com/29630006> (12/10/2011)

No que interessa ao presente trabalho, cumpre observar que a interação dos fatores acima desencadeou, a partir do final de 2006, com o aumento da taxa de inadimplência no mercado imobiliário dos EUA, uma cadeia de eventos que culminou na pior crise econômica desde 1929.

Em 2008, com poucas exceções, todo o globo entrou em recessão. Em 2011, no momento em que essas páginas são escritas, a maior parte dos PDs, passados os efeitos do estímulo fiscal e monetário adotado pelos governos após a crise, apresenta ainda taxas muito baixas de retomada da atividade econômica e há fortes riscos de nova recessão global. Para muitos analistas, trata-se não de uma nova crise, mas fundamentalmente da mesma crise iniciada em 2007³⁵², batizada por ROGOFF e REINHART (2009) de “a segunda grande contração” – tendo a de 1929 sido a primeira.

A gravidade da situação econômica levou, como também vimos acima, à convocação de uma reunião de cúpula do G20, no final de 2008, em Washington, nos EUA. O foro passou a ser, desde então, o principal lócus de coordenação econômica mundial.

Na nota à imprensa divulgada pela Casa Branca sobre a convocação da primeira cúpula, a que nos referimos acima, o governo dos EUA assinalava três objetivos para a reunião – entendimento das causas da crise, coordenação das medidas de combate à crise e reformas de prevenção de novas crises. O terceiro objetivo, que possui projeções na ordem econômica internacional, é o que interessa ao presente trabalho.

Cumpre observar, entretanto, que, para o analista de 2011, é impossível uma avaliação mais rigorosa das medidas adotadas pelo G20, já que estas encontram-se em plena fase de execução enquanto essas páginas estão sendo escritas. O G20 está em sua infância. O presente trabalho foi, até aqui, em boa medida, uma recapitulação dos acontecimentos que levaram à auto-afirmação do Grupo como o centro da cooperação econômica entre os países mais afluentes do sistema internacional. Abaixo, portanto, vamos sintetizar sucintamente a agenda estabelecida pelo G20 nas cinco cúpulas realizadas até aqui. Na próxima subseção, analisaremos brevemente medidas concretas resultantes dessa agenda.

De forma geral, podemos dividir as reformas adotadas pelo G20 nas cinco primeiras cúpulas nas seguintes categorias: (i) reformas na arquitetura e instituições da

³⁵² Ver artigo do colunista do Financial Times, Martin Wolf, em 31 de agosto de 2011: <http://www.ft.com/cms/s/0/079ff1c6-d2f0-11e0-9aae-00144feab49a.html#axzz1aJy0sqVB> (14/10/2011)

governança econômica global; (ii) reformas na regulação do sistema financeiro; (iii) busca de maior institucionalização da cooperação em matéria macroeconômica.

Na Cúpula de Washington (2008), o G20 era essencialmente um comitê anti-crise. Ainda não estava claro o que o Grupo, elevado agora ao nível de chefes de estado, poderia vir a ser. Era nítida e cristalina, porém, a necessidade de estabilizar os mercados financeiros e prover estímulos à atividade econômica que declinava globalmente. Era patente, assim, que tais medidas emergenciais seriam mais eficientes caso coordenadas entre um grupo mais amplo de países, mesmo porque a crise era de alcance mundial.

O resultado da Cúpula foi, dessa forma, um plano de ação, com um conjunto de ações a serem tomadas no curto prazo (antes da próxima Cúpula, então agendada para Londres no início de abril de 2009) e no médio prazo.

De forma geral, as medidas de curto prazo visavam à provisão de liquidez aos mercados financeiros e à capitalização de bancos e outras instituições financeiros, de forma a descongelar a provisão de crédito e reativar a economia. No campo macroeconômico envolviam a coordenação de políticas extremamente expansivas, a fim de evitar uma depressão econômica. Além disso, os países assumiram o compromisso de não recorrer a medidas protecionistas e a manter suas economias abertas, em sinal de que a lição dos anos 1930 havia sido assimilada³⁵³.

É importante mencionar que, no campo comercial, o G20 foi capaz de evitar uma escalada protecionista em resposta ao aprofundamento da crise, no final de 2008 e início de 2009. Nesse momento inicial, em que não é possível dimensionar com precisão os efeitos da crise que se anuncia, a ação política dos líderes do Grupo, impedindo a repetição da década de 1930 parece ter sido importante. Sem compromisso mais firme com a preservação do regime multilateral de comércio, possivelmente nem mesmo o ambiente mais institucionalizado da OMC seria suficiente para a evitar guerras comerciais.

A Cúpula de Londres, em abril de 2009, foi a primeira a organizar de forma mais consistente uma agenda de longo prazo para o Grupo. Em Pittsburgh, em setembro do mesmo ano, os líderes do Grupo reconheceriam explicitamente o G20 como principal foro de coordenação econômica internacional.

³⁵³ Compromisso observado, pelo menos até meados de 2011, com grau bastante razoável de sucesso pelos países do G20. As declarações sobre a retomada das negociações da Rodada Doha, por outro lado, se mostraram puramente retóricas, já que os esforços em Genebra não foram suficientes para quebrar os impasses políticos que obstaculizam a Rodada. Sobre o monitoramento de novas barreiras ao comércio, realizado pela OMC após a eclosão da crise, ver documento WT/TPR/OV/W/2 (disponível em http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp - acesso em 05/10/2011)

Na Cúpula de Toronto, em junho de 2010, mimetizando o que ocorreu no G8, a agenda começou a ser ampliada, passando a incluir, de forma ainda tímida, temas de energia e de meio ambiente. Em Seul, em novembro do mesmo ano, os líderes do Grupo incluíam ainda segurança alimentar, inclusão financeira, medidas anti-corrupção, desenvolvimento, entre outros novos temas.

No que interessa ao presente trabalho, cumpre observar que as reformas propostas no âmbito do G20 para a ordem econômica internacional podem ser divididas em três grupos: (i) medidas para aperfeiçoar a governança econômica global, inclusive por meio da reforma das instituições financeiras internacionais; (ii) reforma da regulação do sistema financeiro; (iii) busca de maior grau de coordenação macroeconômica internacional.

Na próxima subseção, discutiremos os três conjuntos de medidas.

6.2.1. Finanças e Investimento

Dos três conjuntos de medidas apontados acima, o G20 foi capaz de gerar medidas concretas – embora, cumpra ressaltar, não haja garantia de que todas as medidas acordadas serão de fato implementadas - nos dois primeiros, ou seja, na reforma da governança e na regulação do setor financeiro. No caso da coordenação macroeconômica internacional, é difícil para o analista que escreve em meados de 2011 avaliar os resultados, já que trata-se de um trabalho em estágio bastante inicial e o histórico do G8 – composto por um grupo muito mais coeso de países – nessa área não é exatamente algo que acalante muitas esperanças.

Começemos pelas reformas na governança econômica mundial.

Se há um princípio comum à reforma da governança econômica mundial a partir do G20, esse princípio é a inclusão de grandes PEDs, a fim de aumentar o grau de legitimidade e eficiência das organizações internacionais na área econômica. O próprio G20 é a ilustração óbvia desse princípio, ao se conceber como o centro, ou comitê executivo dessa nova governança econômica global. O princípio básico que rege sua concepção é a busca de um compromisso entre a eficiência – já que o Grupo representa

parcela majoritária do PIB e abrange as economias “sistemicamente importantes”³⁵⁴ – e a legitimidade – já que o Grupo, em tese, representa a maior parte da população mundial.

Um desdobramento interessante da consolidação do G20, foi o aumento da coordenação entre grandes economias emergentes e a Rússia, mais particularmente dos chamados BRICS – grupo composto inicialmente de Brasil, China, Índia e Rússia que, a partir de 2011, passou a incluir a África do Sul. A origem do acrônimo é curiosa: o termo foi inventado em um estudo do banco de investimento Goldman Sachs segundo a qual os quatro países serão as economias dominantes em 2050³⁵⁵. De qualquer maneira, o grupo de países passou a manter reuniões periódicas, no nível de ministros das relações exteriores, no nível de ministros da fazenda (sobretudo em coordenação prévia às reuniões do G20), chegando, inclusive, a realizar três cúpulas em nível de chefes de estado (na Rússia em 2009, no Brasil em 2010 e na China em 2011).

Embora tenham estruturas econômicas e prioridades de política exterior bastante diversas, o interesse comum na reforma da governança econômica mundial tem sido o principal fator de união entre os países do grupo³⁵⁶.

Como consequência lógica da consolidação do G20, os países do Grupo que não faziam parte de organismos públicos na área financeira, como o Comitê da Basileia sobre Supervisão Bancária (CBSB), passaram imediatamente a integrar o organismo, encarregado de conduzir temas centrais à agenda do G20. Em março de 2009, os seguintes países passaram a fazer parte do CBSB: Austrália, Brasil, China, Coreia do Sul, Índia, México e Rússia³⁵⁷. Três meses depois, em junho, seria a vez de África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Cingapura, Hong Kong, Indonésia e Turquia, de forma que todos os membros do G20 passaram a integrar o organismo³⁵⁸.

Em abril de 2009, o Financial Stability Fórum (FSF), que havia criado após a crise da Ásia, em 1997 e do qual faziam parte os países do G7, Austrália, Cingapura,

³⁵⁴ Embora esse esteja longe de ser um conceito preciso, serve para denominar economias cujo peso ou grau de interconexão com outros países faz com que as decisões políticas domésticas tenham grau razoável de projeção na economia mundial.

³⁵⁵ Ver <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/> (acesso em 04/10/2011)

³⁵⁶ Ver, nesse sentido, Declaração emitida pelos ministros das finanças dos países do Grupo pouco antes da Cúpula de Londres, em 2009, no qual os BRICS saúdam as mudanças no CBSB e no FSB, e requerem reformas também do FMI e do Banco Mundial (ver <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009bric0314.html>) Um tópico que fez parte da agenda do grupo nos primeiros encontros, mas que depois ganhou perfil mais discreto, foi o tema da moeda de reserva mundial. Recentemente, os BRICS chegaram a assinar acordo para denominar nas moedas locais linhas de crédito entre eles (ver <http://business.globaltimes.cn/china-economy/2011-04/644842.html>) (acesso em 05/10/2011)

³⁵⁷ Ver <http://www.bis.org/press/p090313.htm> (acesso em 05/10/2011)

³⁵⁸ Ver <http://www.bis.org/press/p090610.htm> (acesso em 07/10/2011)

Dessa forma, nas duas primeiras cúpulas (Washington, 2008 e Londres, 2009) a prioridade, em termos de reforma do Fundo, era a expansão dos recursos à disposição do organismo. Em Washington (2008), os líderes do Grupo classificaram a revisão dos recursos à disposição do FMI e do Banco Mundial como uma das medidas de “curto prazo” a serem tomadas pelo Grupo (ou seja antes da Cúpula de Londres, no início de abril de 2009)³⁶².

A gravidade da situação econômica mundial certamente ajudou a angariar recursos para ampliação do FMI. Na Cúpula de Londres, o Grupo anunciou a decisão de triplicar os recursos à disposição do Fundo para US\$ 750 bilhão e de autorizar novas vendas de ouro pelo FMI para garantir linhas de crédito concessionais para países de menor renda³⁶³.

Como já vimos mais acima, as contribuições dos membros ao FMI podem ser de duas formas: por meio das quotas ou por mecanismos de crédito, acordados entre o Fundo e um grupo de países, como o GAB e o NAB. O aumento de recursos por meio da expansão das quotas é um processo mais lento, já que implica rearranjo do poder de voto – e portanto, de poder - entre os membros. As quotas são revistas periodicamente segundo uma fórmula, que busca traibuir a cada membro quota proporcional ao seu peso na economia mundial.

O Fundo, como também vimos mais acima, passou muitos anos sem rever a distribuição das quotas, e a fórmula utilizada para alocar os recursos passou a ser questionada, sobretudo pelos PEDs, já que grandes economias emergentes como a China, estavam sob-representadas, ao passo que alguns países europeus, como a Bélgica, tinham peso no Fundo desproporcionalmente maior que seu peso na economia mundial. Foi esse o espírito da reforma iniciada em 2006 (para a qual contribuiu pressão exercida pelos chineses na Reunião do G20 de 2005) e aprovada em 2008, na qual grandes PEDs aumentaram seu poder de voto no organismo

O fator que deflagrou uma nova reforma do Fundo, logo após a de 2006-2008, foi a necessidade urgente de expandir os recursos do organismo. Grandes PEDs, que haviam acumulado quantidade inédita de reservas internacionais nos anos que antecederam a crise, eram óbvios candidatos a fazer contribuições mais substanciais para o

http://www.fdic.gov/regulations/examinations/supervisory/insights/sisum09/si_sum09.pdf), ou cerca de 46 vezes o valor dos ativos totais do FMI em 30 de abril de 2007 (ver <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/quarter/2007fy/043007.pdf>) (acesso em 12/10/2011)

³⁶² Ver <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html#reform> (acesso em 14/10/2011)

³⁶³ Ver Parágrafo 5 da Declaração dos Líderes do G20 emitida durante a Cúpula de Londres: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2009london.html> (acesso em 14/10/2011)

FMI. Dadas as dificuldades políticas de um processo regular de reforma das quotas, a via escolhida para o aumento dos recursos à disposição do FMI foi a expansão do NAB que, como vimos acima, foi estabelecido em meados dos anos 1990.

Em 2009, entre as Cúpulas de Londres e de Pittsburgh, os países BRIC concordaram sobre contribuição ao “NAB expandido”. Brasil, Índia e Rússia contribuíram com US\$ 10 bilhões cada, ao passo que a China aportou US\$ 50 bilhões ao fundo³⁶⁴. Os países, no entanto, vincularam a expansão do NAB – que é um mecanismo temporário, que precisa ser renovado periodicamente - ao processo de revisão de quotas, a fim de ampliar sua voz e voto no FMI³⁶⁵. O pedido dos BRIC era a transferência de 7% das quotas do FMI para economias emergentes e PEDs³⁶⁶.

Na Cúpula de Seul (2010), os países do G20 aprovaram novo pacote de reformas para o FMI, o qual seria aprovado pelo Conselho de Governadores – instância máxima na estrutura do Fundo – em dezembro daquele ano. O conjunto de reformas incluía as seguintes medidas:

(i) completar a 14ª Revisão Geral de Quotas³⁶⁷, com inédita decisão de dobrar as quotas (passando de cerca de US\$ 328 bilhões para aproximadamente US\$ 756 bilhões) e

³⁶⁴ A participação de cada país no NAB está disponível em <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gabnab.htm> (acesso em 29/09/2011)

³⁶⁵ Ver Parágrafo 12 de Nota à Imprensa divulgada após reunião dos ministros das finanças e presidentes de bancos centrais dos BRIC em Londres, em setembro de 2009: “12. We welcome the progress that has been made in strengthening the IMF’s lending capacity. We reiterate our view that the immediate financing to the IMF agreed at the G-20 London Summit should be implemented through temporary measures and in a way that does not undermine the next quota review to be completed by January 2011. For us, IMF notes or bonds are the best option to provide immediate resources to the IMF without undermining the quota reform process. We are together contributing US\$ 80 billion to supplement the resources of the IMF. The IMF is a quota-based institution and should remain so. We propose that the next quota review should at least double the overall size of quotas”. A íntegra da Nota está disponível em: http://www.brazil.org.uk/press/articles_files/20090904.html (acesso em 29/09/2011)

³⁶⁶ Ver Parágrafo 9 da mesma Nota à Imprensa: 9. “The reform of international financial institutions is crucial to ensuring a stable and balanced global economy. For the IMF and the World Bank Group, the main governance problem, which severely undermines their legitimacy, is the unfair distribution of quotas, shares and voting power. Priority should be given to a substantial shift of quotas and shares in favor of emerging market and developing countries. We propose the setting of a target for that shift of the order of 7% in the IMF and 6% in the World Bank Group so as to reach an equitable distribution of voting power between advanced and developing countries. This would lead the overall share of emerging market and developing countries in the IMF and World Bank to correspond roughly to their share in world GDP”. A íntegra da Nota está disponível em: http://www.brazil.org.uk/press/articles_files/20090904.html (acesso em 30/09/2011)

³⁶⁷ A revisão deverá entrar em vigor apenas em 2012. Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm> (acesso em 30/09/2011)

transferir “mais de 6%” das quotas para economias emergentes e PEDs³⁶⁸, com gradual retração do NAB;

(ii) manter – evitando diluição das suas quotas no processo de expansão – o poder de voto dos países de menor renda;

(iii) emendar o Convênio Constitutivo do Fundo a fim de tornar a Diretoria Executiva mais representativa – com a reforma os diretores executivos deverão ser eleitos pelas suas respectivas “*constituencies*”, e não mais nomeados como ocorria antes³⁶⁹;

(iv) transferência de dois assentos de países europeus – que estavam sobre-representados na Diretoria Executiva – para PEDs que estavam “sub-representados”;

(v) revisão, em janeiro de 2013, da fórmula utilizada pelo Fundo para alocação das quotas, a fim de melhor refletir o real peso de cada país na economia mundial³⁷⁰ e nova revisão das quotas em 2014³⁷¹;

(vi) processo aberto, transparente e meritocrático para seleção do Diretor Gerente do Fundo – e também do Presidente do Banco Mundial³⁷²;

(vii) criação de duas novas linhas de crédito – a “*Flexible Credit Line*” (FCL) e a “*Precautionary Credit Line*” (PCL), com o objetivo de reduzir os efeitos da chamada “aversão ao risco” em tempos de crise – acesso aos recursos da FCL dependem de um processo de qualificação prévia (países com bons fundamentos macroeconômicos e financeiros e com bom histórico junto ao FMI), ao passo que a PCL serve àqueles países que, apesar dos bons fundamentos, não atendem o rigoroso processo de qualificação da FCL (a PCL é, assim, uma espécie de meio-termo entre a FCL e Acordos Stand-By, já que combina qualificação prévia com algumas condicionalidades específicas e focadas nos problemas do país em questão)³⁷³.

³⁶⁸ Até então, o maior processo de aumento das quotas havia sido o de 1958/9, quando se decidiu aumentar em cerca de 60% as quotas. Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> (02/10/11)

³⁶⁹ Ver <http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/pubs/index.htm> (03/10/2011)

³⁷⁰ A fórmula atualmente utilizada pelo FMI é a média ponderada de um conjunto de fatores, como tamanho do PIB (peso de 50% - desses 50%, o PIB nominal tem peso 60, ao passo que o PIB em PPP tem peso 40), grau de abertura econômica (30%), grau de diversificação econômica (15%) e reservas internacionais (5%). Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/quotas.pdf> (03/10/11)

³⁷¹ Ver Parágrafo 16 da Declaração dos Líderes do G20 na Cúpula de Seul (2010): <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html#ifi> (03/10/2011)

³⁷² O novo processo acabou sendo testado antes da hora, com a renúncia de Dominique Strauss-Kahn em maio de 2011. Com uma forte crise econômica na zona do euro, e com os PEDs pegos de surpresa pela antecipação do processo de seleção, a Ministra das Finanças da França, Christine Lagarde, acabou sendo selecionada, mantendo a tradição – que os PEDs pretendem abolir – de um cidadão europeu à frente do Fundo.

³⁷³ Cumpre observar que a criação dessas duas novas linhas de crédito devem ser inseridas no contexto mais amplo de reforma das condicionalidades impostas pelo FMI em suas operações. Até o início dos anos 1980 – ou seja, antes da chamada “crise da dívida”, as condicionalidades do FMI eram basicamente direcionadas às políticas macroeconômicas. Nos anos 1980, sob influência do chamado “Consenso de

Com a reforma, os seguintes países passaram a ser os dez maiores acionistas do FMI: EUA, Japão, China, Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Rússia, Brasil e Índia, ou seja, todos os países do G7 menos o Canadá e os quatro BRIC³⁷⁴. Com a reforma, a diferença entre a representação de economias avançadas vis a vis PEDs, que era de cerca de 60% X 40%, passará a ser de aproximadamente 54% X 46%³⁷⁵.

Um último aspecto, que não faz parte exatamente do pacote de reformas do FMI acordado no âmbito do G20 mas que sem dúvida está relacionado a ele diz respeito à posição do Fundo acerca da livre movimentação de capitais que, como vimos mais acima, era tão central à “ortodoxia econômica” vigente no FMI nos anos 1990 que quase foi incluída como norma obrigatória para todos os membros no Convênio Constitutivo do organismo.

Após as fortes críticas recebidas pelo Fundo após a crise da Ásia, e sobretudo após a crise de 2007/8, a posição do FMI sobre o assunto foi consideravelmente moderada. Em documento de 2010³⁷⁶, o Fundo observa que, diversamente do que ocorre para o comércio de bens e serviços, não há regras do jogo aplicáveis ao fluxo internacional de capitais. Haveria tão somente um colchão de retalhos de normas bilaterais, disciplinas regionais, entre outros. Ademais, países lideriam com o problema de formas variadas e pouco atentas para os efeitos dessas políticas em outras partes do mundo. Com base nesse diagnóstico, o documento defende papel mais proeminente do Fundo nessa área.

O que é interessante é que, embora mantenha a crença de que a liberalização da conta capital é positiva no longo prazo e, nesse sentido, trabalhe sobre a hipótese de

Washington” e do entendimento de reformas estruturais eram essenciais à eliminação de distorções que afetavam os agregados macroeconômicos (como, por exemplo, abertura comercial), o Fundo passou a incluir tais reformas no seu pacote de condicionalidades. Nas crises de final dos anos 1990, de modo análogo, o FMI incluiu reformas do sistema financeiro nas condicionalidades dos países que tiveram que apelar por sua ajuda, com base no mesmo entendimento de que as distorções no sistema financeiro, sobretudo dos países asiáticos, tinha projeções na política macroeconômica, de forma que não seria possível emendar a última sem cuidar dos primeiros.

Após a crise de 2007/8, além da criação de linhas como a FCL e a PCL, sem ou com baixo nível de condicionalidades, foi ainda acompanhada pela revisão, em março de 2009 (aprofundando revisão feita em 2002, após a crise da Ásia), do manual de condicionalidades utilizado pelo Fundo, de forma a (i) utilizar condicionalidades “ex ante” ou qualificação prévia de forma mais sistemática; (ii) aplicação das condicionalidades mais flexível e mais atenta às particularidades do país em questão; (iii) redução de escopo das condicionalidades ao que seja estritamente necessário para garantir a recuperação econômica do país e somente em áreas nas quais o Fundo tenha expertise. Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm> (05/10/2011)

³⁷⁴ Ver <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm> (05/10/2011)

³⁷⁵ Ver <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/new102310a.htm> (06/10/2011)

³⁷⁶ “The Fund’s Role Regarding Cross-Border Capital Flows”, disponível em <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/111510.pdf> (06/10/2011)

emenda ao Convênio Constitutivo do Fundo para torná-la obrigatória (o que é por si só uma moderação da posição do FMI nos anos 1990, quando a livre movimentação de capitais parecia ter a força de um dogma), o documento reconhece os problemas associados à abertura da conta capital. Assinala, por exemplo, que a evidência sobre o impacto dos fluxos de capital é ambígua, e que a volatilidade dos fluxos – “enxurradas” e fugas súbitas – pode ter efeitos desestabilizadores.

Dessa forma, embora tenda a advogar a livre movimentação de capitais, o documento ressalta que salvaguardas podem vir a ser necessárias, a fim de lidar com situações extraordinárias, e ainda que medidas prudenciais deveriam ser excluídas de eventual obrigação de abrir a conta capital. Em outras palavras, rompendo com o que foi uma espécie de ortodoxia por décadas, o Fundo admite a utilidade de controles de capital.

Em outro documento – dessa vez da área de pesquisa do FMI -, OSTRY et al (2010) assinalam que “*there is no surefire one-size-fits-all way to deal with the impact of potentially destabilizing short-term capital inflows*”³⁷⁷ (pág. 15). Apesar de julgarem que o uso de controles de capital pode levar a distorções na alocação do capital, os autores reconhecem que a adoção de controles pode reduzir a necessidade de acumular reservas para enfrentar períodos de turbulência e, assim, contribuir para a redução dos desequilíbrios macroeconômicos internacionais³⁷⁸.

De forma geral, os autores concluem que controles de capital são um instrumento legítimo para gerir influxos de capital de curto prazo com grande potencial desestabilizador “em determinadas circunstâncias” e desde que a medida se mostra a menos distorciva face a outras alternativas para lidar com o problema.

Cumprir mencionar, finalmente, antes de passar ao ponto seguinte, que para o Banco Mundial foi concebido processo semelhante de reforma, com a transferência de 4,59% das quotas e do poder de voto para PEDs³⁷⁹. O Banco Mundial, no entanto, é composto de diversas instituições – como a “*International Bank for Reconstruction and Development*” (IBRD) e a “*International Development Agency*”, de modo que o resultado da transferência das quotas varia de uma instituição para a outra. De forma geral, porém, os maiores acionistas do Banco, com a prerrogativa de manter seu próprio

³⁷⁷ “Não há apenas uma maneira de se lidar com o impacto potencialmente desestabilizador de ingressos de capital de curto prazo” (tradução livre)

³⁷⁸ Cumprir observar, porém, que a adoção de controles por países como a China não levou a maior moderação no acúmulo de reservas que, no caso daquele país, está ligado a outros fatores.

³⁷⁹ Ver Parágrafo 27 da Declaração das Líderes do G20 na Cúpula de Toronto (2010): <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicate.html> (10/10/2011)

Diretor Executivo no Banco, são os seguintes países: EUA (16,03% dos votos do IRBD), Japão (9,59%), Alemanha (4,39%), França (4,21%), Reino Unido (4,21%), China (2,72%), Rússia (2,72%) e Arábia Saudita (2,72%)³⁸⁰.

O segundo conjunto de medidas articulado pelo G20 em suas primeiras conferências diz respeito à regulação do sistema financeiro.

Após a crise de 2007/8, os países do Grupo, sob alguma pressão da opinião pública e cientes dos efeitos potencialmente devastadores de falhas no sistema financeiro sobre o lado real da economia, chegaram à conclusão que a estrutura institucional de Basiléia II, bem como o modelo mais descentralizado de produção de normas para o sistema financeiro, deveriam ser ajustados para evitar nova crise de grandes proporções.

O resultado mais concreto até agora (meados de 2011) foi o acordo de novas regras para o setor bancário, o chamado pacote de Basiléia III, aprovado pelos líderes do Grupo na Cúpula de Seul (2010). Cumpre observar, porém, que o período de implementação para aquelas normas é bastante longo – os bancos poderão se adaptar gradualmente, de 2013 a 2019, às novas regras.

No que toca a outros tópicos relevantes para a estabilidade financeira, como transações com derivativos, e a regulação do chamado “*shadow banking system*” (grosso modo, instituições financeiras não-bancárias), o debate parece permanecer fundamentalmente dentro das fronteiras nacionais, com algum grau de multilateralização – limitado, porém, à consolidação de boas práticas e de “*soft law*” -, sobretudo no âmbito do FSB, ampliado agora pela presença de PEDs.

Segundo o próprio BIS, os principais objetivos de Basiléia III são os seguintes:

- (i) aumentar a capacidade do setor bancário de absorver choques externos, seja qual for a origem da turbulência;
- (ii) aprimorar a gestão de risco e governança de instituições financeiras;
- (iii) aumentar a transparência do setor bancário³⁸¹.

Para tanto, a principal inovação da nova estrutura regulatória é exigência mais rigorosa de capital, ou seja, de recursos que permitam a instituições financeiras absorver

³⁸⁰ Ver <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> (11/10/2011)

³⁸¹ Ver <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm> (12/10/2011)

perdas maiores sem comprometer o funcionamento do sistema financeiro. Entre as principais inovações introduzidas pelo acordo de Basileia III cumpre destacar as seguintes:

- (i) em relação ao Pilar 1 (exigência de capital), o novo modelo voltou a exigir que os bancos mantenham 4,5% de capital acionário em relação aos ativos ponderados pelo risco (em Basileia II, a exigência era de 2%) e, além disso, um colchão de “conservação de capital” de 2,5%, levando a relação mínima capital/ativos ponderados pelo risco para 7%;
- (ii) ainda em relação ao Primeiro Pilar, os bancos deverão manter, sob exigência dos supervisores, um colchão contracíclico (ou seja, que aumenta em tempos de crescimento econômico e é reduzido em tempos de queda da atividade) que varia de 0% a 2,5% (com isso, pretende-se neutralizar o caráter pró-cíclico da atividade bancária, que tende a aumentar exageradamente a concessão de crédito em tempos de “boom” e reagir também de forma desproporcional em momentos de esfriamento da economia);
- (iii) em relação à gestão de risco, as novas medidas exigem provisões e cuidados maiores em certas operações de securitização;
- (iv) necessidade de maiores provisões em atividades envolvendo derivativos, sobretudo quando estes não são negociados em bolsas ou outras casas de custódia;
- (v) limites mais rígidos para alavancagem (ou seja taxa risco/capital);
- (vi) em relação ao Pilar 2 (supervisão), o pacote de Basileia III introduz uma miríade de regras e princípios sobre governança corporativa, gestão de risco, sobretudo de instrumentos “fora do balanço”, política de remuneração (a fim de evitar incentivos à excessiva tomada de riscos), testes de estresse (a fim de avaliar a saúde geral do sistema bancário ante a possibilidade de choques externos), regras contábeis (para que o balanço do banco reflita o real valor de seus ativos), entre outras;
- (vii) No que concerne ao Pilar 3 (transparência e disciplina de mercado), as novas regras exigem maior divulgação de práticas de securitização e envolvimento em veículos e entidades “fora do balanço” dos bancos, bem como regras mais rígidas sobre explicações acerca de como os bancos calculam o seu capital regulatório mínimo;

(viii) além das regras referentes aos três pilares, Basileia III introduz regras (a chamada “taxa de cobertura de liquidez”) para que os bancos sejam obrigados a manter ativos líquidos o suficiente para lhes garantir acesso (por pelo menos 30 dias) a recursos em cenários de forte turbulência, nos quais há escassez de fontes de financiamento³⁸².

Cumprir observar que a maior parte das medidas acima enumeradas é um trabalho ainda em curso enquanto essas páginas são escritas, envolvendo não apenas governos nacionais e Comitê de Basileia sobre Supervisão Bancária, mas ainda o FSB, entidades público-privadas como a IOSCO, IAIS etc.

Em relação a instituições financeiras “sistemicamente importantes” (SIFIs, na sigla em inglês), por exemplo, o CBSB, em conjunto com o FSB vem conduzindo trabalho de consultas públicas a fim de identificar aquelas instituições que, pelo tamanho ou grau de interconexão no sistema financeiro, podem comprometer o funcionamento de todo o sistema caso venham a apresentar problemas.

Tais instituições serão possivelmente forçadas a reter maior quantidade de capital (algo entre 1% a 2,5% adicionais de capital/ativos ponderados pelo risco, a depender do grau de importância sistêmica da instituição). No momento em que essas páginas são escritas, o FSB busca definir quais serão os indicadores utilizados para identificar essas instituições – não apenas aquelas de importância global, mas possivelmente também as de importância sistêmica nacional, já que problemas em um país podem acabar contagiando o sistema financeiro internacional³⁸³.

Um aspecto essencial relacionado às SIFIs é o problema do “*tôo big to fail*”, ou seja, o fato de que bancos ou instituições sistemicamente importantes tendem a assumir mais riscos já que sabem que, caso sofram perdas que comprometam a sua própria sobrevivência, o poder público terá que intervir para evitar que sua falência ameace todo o sistema financeiro. Ademais, por atuarem em diversos países ao redor do globo, o processo de falência dessas instituições tende a ser bastante complexo. Trata-se de um claro caso em que é necessário alto grau de coordenação entre governos³⁸⁴.

³⁸² Para visão geral de Basileia III, ver <http://www.bis.org/bcbs/base13/b3summarytable.pdf> (14/10/11)

³⁸³ Ver documento “*Understanding Financial Linkages: A Common Data Template for Global Systemically Important Banks*”, disponível em http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111006.pdf (15/10/11)

³⁸⁴ O FSB vem realizando consultas sobre normas para a “resolução”, ou falência ordenada, das SIFIs. Ver documento “*Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions*”, disponível em http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.pdf (15/10/11)

Na Cúpula de Seul (2010), quando os líderes políticos dos países do Grupo aprovaram Basiléia III, outro item de importância “sistêmica” que ficou de fora do pacote foi a regulação do chamado “*shadow banking system*”, ou seja, do sistema financeiro não-bancário. Como já vimos acima, o sistema financeiro sofreu mudança estrutural, sobretudo a partir do final dos anos 1980, com a emergência de entidades financeiras não-bancárias, como fundos de hedge, por exemplo, levando ao chamado fenômeno da desintermediação – ou seja, de contatos mais diretos entre poupadores e tomadores de recurso, sem a intermediação de um banco (ressalte-se que a estrutura organizacional dessas entidades não-bancárias costuma ser bastante enxuta).

Em abril de 2011, o FSB publicou documento a fim de sintetizar os principais pontos relacionados à supervisão e regulação dessas entidades, começando justamente por oferecer uma definição do que é o “*shadow banking system*”, a qual pode ser assim resumida sucintamente: “entidades e atividades de intermediação de crédito que ocorrem fora do sistema bancário”. Como observa o documento, uma primeira etapa do esforço de regular essas entidades e atividades é mapear o sistema financeiro não-bancário já que, até hoje, muitas dessas entidades estão quase que totalmente fora do radar de supervisores e reguladores. O passo seguinte seria classificar essas entidades e atividades, já que há grande diversidade nesse ambiente, e cada tipo tende a requerer uma abordagem distinta em termos de regulação e supervisão³⁸⁵.

Finalmente, cumpre mencionar brevemente ainda dois outros temas nos quais o G20 reconheceu a necessidade de progresso regulatório: (i) o comércio de derivativos do tipo “OTC” (“*over the counter*”), ou seja, aqueles que são negociados fora do ambiente mais institucionalizado de bolsas de valores ou outro tipo de casas de custódia ou plataformas eletrônicas (e, portanto, com muito menos transparência, sobretudo acerca das posições de cada uma das partes envolvidas nessas transações) e (ii) políticas de remuneração de instituições financeiras.

Em relação ao primeiro tema, cumpre observar que, apesar de o item já ter feito parte dos compromissos assumidos pelo G20 desde a Cúpula de Pittsburgh (2009), quando os países do Grupo estabeleceram o final de 2012 como prazo final para que todos os derivativos do tipo OTC padronizados fossem negociados em bolsas ou outro tipo de plataforma eletrônica. A avaliação mais recente feita pelo FSB, em outubro de

³⁸⁵ Ver documento do FSB “*Shadow Banking: Scoping the Issues*”, disponível em http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110412a.pdf (17/10/2011)

2011, porém, revelou que poucos membros do FSB – e portanto do G20 – já adaptaram suas respectivas legislações e regulamentos a fim de cumprir o compromisso³⁸⁶.

No que toca ao segundo tema, o FSB, cumprindo instruções do G20, publicou, em setembro de 2009, 19 princípios para políticas saudáveis de remuneração em instituições financeiras³⁸⁷. O principal objetivo do documento é evitar que políticas de remuneração – as distribuições de bônus e outros tipo de remuneração variável são notórias nas empresas de serviços financeiros – levem operadores de mercado a assumir demasiados riscos que, frequentemente levam a grandes lucros no curto prazo (e portanto a generosos bônus) comprometendo, porém, a saúde daquela instituição e do sistema no longo prazo. De forma geral, assim, os princípios buscam alinhar a política de remuneração com a saúde daquela instituição financeira no longo prazo (fazendo com que, por exemplo, parte dos bônus fique retida ou seja paga na parte de ações da empresa não-negociáveis por determinado período).

A fim de verificar a implementação dos princípios, o FSB decidiu conduzir processos de avaliação pelos pares (“*peer reviews*”) nos quais uns países avaliam os outros. No primeiro desses exercícios, conduzido pelo FSB em março de 2010, verificou-se algum progresso na implementação dos princípios pelos países do G20 e, portanto, alguma convergência nessa área, embora a maior parte do trabalho ainda estivesse pendente³⁸⁸.

Não cabe ao presente trabalho, evidentemente, uma análise mais detalhada das medidas acima, mesmo porque trata-se de algo ainda em desenvolvimento. Com os elementos apontados acima, porém, já é possível vislumbrar certas características e mesmo a direção da reforma regulatória concebida pelo G20 após a crise de 2007/8.

De forma geral, Basileia III e a coordenação das inúmeras entidades de definição de padrões (como IOSCO, IAIS) realizada por organizações internacionais como o Comitê da Basileia de Supervisão Bancária e o FSB apontam para – tentativa ou retoricamente – maior centralização e hierarquização regulatória.

Em comparação com Basileia II, no qual o Pilar 1 contemplava a possibilidade de que grandes bancos e instituições financeiras praticamente se auto-regulassem, com base em seus próprios modelos de gestão de risco, Basileia III é bastante mais intervencionista e rigoroso na definição do que é capital e nas exigências mínimas de

³⁸⁶ Ver Nota à Imprensa com principais conclusões do monitoramento realizado pelo FSB: http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_111011b.pdf (18/10/2011)

³⁸⁷ Ver http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925c.pdf (18/10/2011)

³⁸⁸ Ver http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_100330a.pdf (18/10/2011)

capital. A implementação do pacote irá requer transformação substancial do modo de operar das instituições financeiras, com impacto razoável no lado real da economia. Estudo da OCDE estima que Basileia III levará à redução entre 0,05 e 0,15 pontos percentuais das taxas de crescimento do PIB mundial nos próximos anos³⁸⁹.

Considerando que o prazo de implementação é bastante dilatado – 2013 a 2019 – e ainda que as economias dos PDs em 2011 ainda não superaram os efeitos recessivos da última crise e não voltaram a crescer de forma sustentável e consistente, cumpre observar que fatores domésticos de economia política, como a ação de grupos de interesse (sobretudo o poderoso lobby dos bancos), estão longe de assegurar a efetiva e tempestiva implementação, tanto das medidas contidas no pacote de Basileia III como dos princípios e recomendações desenvolvidas no âmbito do FSB e do CBSB. O próprio exemplo de Basileia II que não chegou a ser totalmente implementada por países como os EUA, não torna o novo pacote mais promissor.

Cumpre observar, ademais, que, em sintonia com o modelo desenvolvido por SIMMONS (2001), as grandes praças financeiras do Ocidente – EUA e, em menor medida, Reino Unido – saíram na frente e iniciaram seus próprios processos domésticos de reforma antes da consolidação multilateral dos princípios que poderiam orientar esses processos.

Nos EUA, em julho de 2010, o Presidente Barack Obama (2009-) assinou o chamado “*Dodd-Frank Act*”, com substantivas mudanças tanto no desenho institucional e nas atribuições das diversas agências encarregadas de regular e supervisionar o sistema financeiro, como no próprio conteúdo dessas normas³⁹⁰. No Reino Unido, a coalizão Conservadores-Liberais Democratas que assumiu o governo em maio de 2010 já enviou ao Parlamento projeto substantiva mudança no desenho institucional e atribuições das principais agências públicas na área financeira³⁹¹. Além disso, encomendou estudo por pessoas de notório saber no campo financeiro, o qual foi divulgado em setembro de

³⁸⁹ O documento da OCDE “*Macroeconomic Impact of Basel III*” está disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kghwnhkkjs8.pdf?expires=1318685029&id=id&acname=guest&checksum=84B9B89B918E5F6650243231BED61671> (03/10/2011)

³⁹⁰ Para uma visão geral da reforma dos EUA, ver http://banking.senate.gov/public/files/070110_Dodd_Frank_Wall_Street_Reform_comprehensive_summary_Final.pdf (03/10/2011)

³⁹¹ Para visão geral da reforma institucional no Reino Unido, ver http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_financial_regulation.htm (04/10/2011)

2011, com recomendações de reformas bastante significativas no modo de operar dos bancos³⁹².

Tais reformas foram claramente decorrência dos devastadores efeitos da crise de 2007/8 nos dois países mencionados. A prevalecer as ponderações de KAPSTEIN (2006) – de que os dois principais fatores no processo de construção de normas multilaterais na área financeira são a busca de estabilidade e, não menos importante, o desejo de nivelar o campo de jogo e evitar arbitragem regulatória – e também o modelo proposto por SIMMONS (2001) - de que as normas multilaterais na seara financeira tem origem nos incentivos que as grandes potências nessa área (leia-se EUA e, em muito menor medida, Reino Unido) tem de nivelar os custos da adaptação a uma nova estrutura regulatória -, seria de se esperar grande atividade multilateral nos próximos anos.

Um novo fator nas transformações ocorridas após a crise de 2007/8, porém, complica aqueles modelos. A composição do G8 – que se refletia nas principais organizações internacionais da área financeira, como o então FSF e o Comitê da Basiléia – era obviamente muito mais coesa e menos heterogênea que a do G20. A redistribuição de poder consolidada na afirmação do G20 como principal foro de coordenação econômica mundial obedece a um sutil equilíbrio: por um lado, a óbvia redistribuição de poder que motivou a elevação de patamar do Grupo em 2008, por outro a manutenção de um grau mínimo de engajamento por parte de seus membros, a fim de viabilizar o grupo como instância de coordenação. Sobre esse delicado balanço, parece muito pouco provável que qualquer tipo de harmonização e convergência seja promovida com base no fluxo unidirecional de normas, ou seja, pela simples importação dos modelos desenvolvidos por alguns países. Retornaremos a esse tema nas conclusões do trabalho.

Passemos, então, à busca de maior institucionalização da coordenação macroeconômica entre os países do G20 que, ao lado das reformas de governança e da regulação financeira tratadas acima, compõem as pilstras do trabalho desenvolvido pelo Grupo nos seus primeiros anos.

Como vimos acima, o período entre a crise da Ásia e a crise de 2007/8 é marcado pela formação de enormes desequilíbrios macroeconômicos tendo, de um lado,

³⁹² Entre outras medidas, a Comissão Independente sobre Atividade Bancária constituída no Reino Unido recomenda a separação funcional (não uma cisão, como no caso do Glass-Steagal Act dos anos 1930 nos EUA) entre bancos de varejo e de investimento. O relatório final da Comissão está disponível em <http://bankingcommission.independent.gov.uk/> (18/10/2011)

basicamente os EUA – com taxa de poupança “negativa” (ou seja, agentes econômicos vivendo além de seus meios), déficits fiscal e em transações correntes, já que o país atuava como uma espécie de “importador de última instância” – e de outro países exportadores, caso da Alemanha, Japão, China e boa parte dos países asiáticos – com altas taxas de poupança e grandes superávits comerciais. Esse sistema chegou a ser batizado de Bretton Woods II, pelas semelhanças com o sistema (alguns dirão o não-sistema) monetário que vigorou nos anos 1950/60, quando os países europeus e o Japão ocupavam a ponta “poupadora e exportadora” da equação (DOOLEY et al, 2004).

O mecanismo que permitiu que esse mecanismo funcionasse sem forçar um ajuste – sobretudo dos EUA, já que em geral as crises que levam ao ajuste ocorrem nos países deficitários – foi a política de acúmulo de reservas e investimento dessas últimas em títulos do Tesouro norte-americano pelo segundo grupo de países. Em outras palavras, os déficits dos EUA vem sendo financiados pelo resto do mundo e também pelo fato de ser a sua moeda a principal moeda de reserva internacional.

Como também vimos mais acima, esse fluxo contínuo de recursos, além da importação de taxas baixas de inflação pelos EUA, estimulou a formação de uma bolha no setor imobiliário e a adoção de uma política monetária excessivamente acomodatória por período demasiado longo, o que reforçou os problemas no setor financeiro que eclodiriam em 2007. Os desequilíbrios entre os países foram, dessa forma, corretamente identificados como uma das causas subjacentes à crise. A inviabilidade do sistema Bretton Woods II, ademais, recomendava – recomenda – esforços para se definir as bases de um novo sistema monetário mundial.

Como também vimos mais acima, a questão da moeda internacional de reserva chegou a ser cogitada nas reuniões dos países BRICS como um dos possíveis temas a ser analisado no âmbito do G20. Com parte substancial de suas reservas denominadas em dólar dos EUA³⁹³, porém, os países do grupo resolveram adotar postura mais cautelosa sobre o assunto, mesmo porque a única alternativa viável, em 2011, ao dólar dos EUA como moeda de reserva é o euro que, enquanto essas páginas são escritas passa por a maior crise de sua história.

Dessa forma, a abordagem adotada pelo G20 foi a constituição de um processo de avaliação pelos pares, sob a supervisão do FMI, a fim de identificar as razões dos

³⁹³ Para visão geral da composição das reservas internacionais, ver <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/cofer.pdf> (19/10/2011)

grandes desequilíbrios internacionais e desenvolver políticas para revertê-los que sejam aceitáveis e politicamente viáveis para os países envolvidos no exercício.

Como na reforma do sistema financeiro, trata-se de um trabalho em pleno desenvolvimento em meados de 2011. Como dissemos mais acima, o histórico do G8 nessa área não é positivo. Os ajustes, sobretudo quando eram identificados possíveis problemas no alinhamento das taxas de câmbio entre os países do Grupo, eram tratados de forma ad hoc, como foi o caso dos Acordos Plaza e Louvre na segunda metade dos anos 1980. Essa forma, desnecessário dizer, é muito mais propensa ao uso de coerção, ou seja, tendem a ser resolvidas simplesmente em função dos diferenciais de poder os países envolvidos.

No caso do G20, a redução desses diferenciais de poder subjacente à própria consolidação do Grupo levou os países a buscar uma estrutura institucional para a coordenação macroeconômica entre eles.

Na Cúpula de Pittsburgh (2009), assim, o G20 lançou a chamada “Estrutura para um Crescimento Econômico Forte, Sustentável e Equilibrado” (“*Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*”). Acordou-se, naquela oportunidade que os países se submeteriam a um processo de avaliação pelos pares, a fim de reforçar a capacidade de cada país avaliar o impacto de suas políticas domésticas em outros países³⁹⁴. De forma geral, a cooperação foi estruturada em três etapas: (i) definição de objetivos comuns (a serem constantemente atualizados), (ii) análise das políticas e instituições dos membros do Grupo em um processo de avaliação mútua; (iii) com base no passo (ii), identificação de ajustes que possam vir a ser necessários para atingir os objetivos definidos em (i).

O núcleo da estrutura, portanto, é um processo de avaliação mútua (o chamado MAP – “*Mutual Assessment Process*”), que conta com a assistência do FMI, do Banco Mundial e, por meio deles, de outras organizações internacionais, como a OMC, a OCDE, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre outros.

O primeiro passo – definição de objetivos comuns – é, de forma geral, o mais simples: os países, com a ajuda dos quadros técnicos do FMI e do Banco Mundial, fazem projeções, com base em premissas realistas, de crescimento econômico no médio prazo- bem como suas conseqüências em termos de criação de empregos, redução da

³⁹⁴ Ver <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (20/10/2011)

pobreza etc. Tais cálculos, por sua vez, informam cenários a serem traçados pelo FMI e pelo BM, que passam a ser os objetivos considerados na etapa seguinte.

O segundo passo é o coração do exercício. É com base no processo de avaliação mútua que poderá ser elaborado um plano de ação para a correção dos desequilíbrios entre as economias do Grupo.

Entre as Cúpulas de Pittsburgh (2009) e Toronto (2010), os países do G20 submeteram informações ao FMI sobre objetivos econômicos, projeções de crescimento e as políticas a serem adotadas para atingir aqueles objetivos. Com base nessas informações, o FMI traçou buscou traçar cenários que compatibilizassem os objetivos e políticas elaboradas por cada membro do Grupo com os objetivos coletivamente decididos.

Entre as Cúpulas de Toronto (junho/2010) e Seul (novembro/2010), o processo entrou em nova fase, já que os cenários traçados pelo FMI colocaram em evidência fatores que podem comprometer a consecução dos objetivos coletivamente decididos. A fim de manter esses objetivos, torna-se necessário entender e precisar aqueles fatores, e buscar formas de ajustá-los. Com isso, na Cúpula de Seul, os países do Grupo incumbiram seus respectivos ministros das finanças e o FMI com a tarefa de desenvolver “diretrizes indicativas” a fim de identificar e analisar fatores que contribuem para os desequilíbrios macroeconômicos internacionais³⁹⁵.

Em reunião realizada em fevereiro de 2011, os ministros da Fazenda e Presidentes de bancos centrais dos países do G20 definiram que deveriam ser estabelecidas “diretrizes indicativas” para os seguintes indicadores econômicos: dívida pública, déficit fiscal, taxa de poupança privada, dívida privada e balanço de pagamentos, sobretudo balança comercial e fluxos financeiros³⁹⁶.

³⁹⁵ Ver <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2010seoul.html> (22/10/2011)

³⁹⁶ Ver Parágrafo 3 da Declaração emitida por ocasião do encontro: 3. We reaffirm our commitment to coordinated policy action by all G20 members to achieve strong, sustainable and balanced growth. Our main priority actions include implementing medium term fiscal consolidation plans differentiated according to national circumstances in line with our Toronto commitment, pursuing appropriate monetary policy, enhancing exchange rate flexibility to better reflect underlying economic fundamentals and structural reforms, to sustain global demand, increase potential growth, foster job creation and contribute to global rebalancing. We discussed progress made since the Seoul Summit and stressed the need to reduce excessive imbalances and maintain current account imbalances at sustainable levels by strengthening multilateral cooperation. We agreed on a set of indicators that will allow us to focus, through an integrated two-step process, on those persistently large imbalances which require policy actions. To complete the work required for the first step, our aim is to agree, by our next meeting in April, on indicative guidelines against which each of these indicators will be assessed, recognizing the need to take into account national or regional circumstances, including large commodity producers. While not targets, these indicative guidelines will be used to assess the following indicators: (i) public debt and fiscal deficits; and private savings rate and private debt (ii) and the external imbalance composed of the

No encontro seguinte dos ministros da área econômica, em abril de 2011, foram definidas as “diretrizes indicativas” que serviriam para avaliar aqueles indicadores. Foram definidos quatro abordagens para a avaliação:

- (i) abordagem estrutural, baseada na teoria econômica, que avalia os indicadores de cada país do G20 com base em suas próprias circunstâncias econômicas (perfil demográfico, grau de desenvolvimento etc);
- (ii) abordagem estatística, que avalia cada membro do G20 em relação a sua própria trajetória histórica;
- (iii) abordagem estatística, que avalia cada membros do G20 em relação a um grupo de países com mesmo grau de desenvolvimento;
- (iv) abordagem estatística que avalia avalia cada país do Grupo em relação à média de todos os outros países do G20.

As avaliações estatísticas tomarão o período 1990-2004 como referência, já que se considerou que tal período é imediatamente anterior à formação ou aprofundamento dos grandes desequilíbrios macroeconômicos internacionais³⁹⁷. Os exercícios acima deverão formular um diagnóstico da situação que possivelmente servirá como base para um plano de ação a ser adotado pelo G20 na Cúpula de Cannes, previstas para o início de novembro de 2011. Idealmente, tal plano de ação deverá prever ações e políticas a serem adotadas pelos membros do G30, sobretudo por aqueles julgados responsáveis pelas políticas que mais contribuem para os desequilíbrios macroeconômicos internacionais, a fim de atingir os objetivos coletivamente definidos de forma sustentável e equilibrada.

Como se trata de um trabalho em pleno curso, é difícil fazer avaliação mais detida sobre o MAP e as perspectivas de que o exercício alcance os seus objetivos. Sendo obviamente um processo sem garras e dentes, o maior interesse ou incentivo para

trade balance and net investment income flows and transfers, taking due consideration of exchange rate, fiscal, monetary and other policies. We also adopted a timetable for developing the 2011 action plan that will implement our Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth and monitor the commitments already made. As agreed in Seoul, we call on the IMF to provide an assessment as part of the Mutual Assessment Process on progress towards external sustainability and consistency of policies at our October meeting. At that time, we will also review a report on the MAP including an action plan informed by the analysis on the root causes of persistently large imbalances based on the agreed guidelines. We will also review an assessment of progress made in meeting commitments made in Seoul. (destaque nosso) Disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-finance-110219-en.html>

³⁹⁷ Ver <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-finance-110415-en.html> (22/10/2011)

o efetivo engajamento no MAP é a preservação do multilateralismo em si mesmo. Pressões de grupos de interesse por medidas de caráter protecionista contra países que supostamente manipulam a taxa de câmbio, por exemplo, tem funcionado historicamente com um estímulo à cooperação, vista como via menos custosa do que a possibilidade de escalada de uma guerra comercial. É vidente, por outro lado, também, que o fato de que todas as partes tenham consciência das lições da história – no caso, sobretudo daquelas dos anos 1930 – não impede que os erros sejam repetidos.

Outro modo de contextualizar a questão diz respeito aos efeitos do exercício multilateral na dinâmica de economia política doméstica dos países envolvidos. Como observa EICHENGREEN (2004), certos grupos nos países asiáticos que adotaram modelos de crescimento baseado nas exportações e acumularam vultosas reservas nas últimas décadas tendem a perceber a inviabilidade de Bretton Woods II por período mais longo.

A recente emergência de forte conservadorismo fiscal nos EUA e alguns outros PDs é o outro lado dessa moeda. De modo geral, há consciência – nunca democraticamente distribuída, obviamente – da necessidade de ajuste em algum momento. A crise de 2007/8 foi um sinal claro da falta de sustentabilidade do sistema, ou não-sistema, monetário em vigor. A cooperação no âmbito do G20 pode, assim, ajudar os grupos domésticos mais favoráveis ao ajuste a ganhar o argumento internamente.

Nesse jogo de “dois níveis”³⁹⁸, um grau mais elevado de institucionalização do exercício no nível internacional, como é o caso do MAP, pode ser um instrumento de pressão com algum poder persuasivo no âmbito doméstico, a depender, evidentemente, dos canais de transmissão política no uso desses instrumentos, ou seja, da própria estrutura político-institucional dos países em questão.

³⁹⁸ A referência é PUTNAM (1988).

6.3. Conclusão do Capítulo 6

Com a crise de 2007/8, o G20 foi alçado à condição de principal foro de coordenação econômica internacional, central à estrutura de governança econômica mundial. Esse fato de certa forma é a culminação de um processo de transformação acelerada do ambiente econômico internacional entre a crise da Ásia e a crise econômica de 2007/8.

Na fase mais aguda da crise, o Grupo foi capaz de coordenar uma série de ações e pacotes de estímulo que evitaram que a crise se tornasse uma nova grande depressão. Embora ainda não seja possível dizer se a crise – sobretudo seus fatores mais estruturais como, um modelo de crescimento largamente baseada na expansão do crédito em alguns países e em grandes desequilíbrios macroeconômicos entre países deficitários e superavitários – está superada, pode-se dizer que a coordenação no âmbito do G20 em 2008 foi capaz de evitar uma correção certamente mais dolorosa daqueles problemas.

Além disso, apesar de inúmeras críticas ao Grupo, sobretudo de que perdeu o ímpeto após a superação da fase mais aguda da crise, é preciso reconhecer que o G20 foi capaz de aprovar reformas relevantes na área da governança, da reforma das IFIs, e da regulação do sistema financeiro em um espaço relativamente curto de tempo. Além disso, buscou inserir a coordenação macroeconômica entre seus membros em um mecanismo com grau de institucionalização muito mais alto do que aquele que prevaleceu no G8 após o rompimento do sistema de paridades semi-fixas no início dos anos 1970.

Na origem de muitas dessas críticas há o clamor por um novo “Bretton Woods”. Cumpre recordar, no entanto, que o SBW levou quase 15 anos para ser plenamente implementado³⁹⁹. A acomodação de uma nova ordem econômica internacional não é algo que ocorra com facilidade, da noite para o dia. Há, evidentemente, um componente inercial da velha ordem. A formação de uma aliança entre grandes países emergentes – os BRICS – responde, em certa medida, ao desejo de vencer a resistência à redistribuição de responsabilidades na nova ordem que se anuncia.

Do ponto de vista normativo, porém, a única diferença perceptível, até o momento, é a busca de um modelo ou pacto que restaure o “*embedded liberalism*” do primeiro Bretton Woods, já que os BRICS não propuseram, até o momento, nenhuma

³⁹⁹ A conversibilidade da conta corrente dos países europeus só foi restaurada em 1958 (EICHENGREEN, 2008a).

reforma mais substantiva do sistema multilateral. Não que a restauração de um pacto implícito entre multilateralismo e certo grau de autonomia no nível nacional seja pouca coisa.

Diversamente dos anos 1950 e 1960, porém, os problemas na agenda internacional em 2011 exigem grau alto de coordenação entre os países e soluções mais invasivas do ponto de vista da autonomia política nacional. Nesse sentido, é pouco provável que o G20 seja apenas o pano de fundo para uma acomodação entre velhas e novas potências – como EUA e China.

A seguir, buscaremos rever a trajetória do trabalho até aqui e extrair algumas conclusões finais.

CONCLUSÕES

Antes de partirmos para as conclusões do presente trabalho, cumpre rememorar nossa trajetória até aqui.

No Capítulo 1, analisamos as três facetas do processo de globalização econômica: comércio, investimento e finanças. Ao aplicarmos os critérios de intensidade, velocidade e extensão em cada uma dessas áreas, pudemos verificar que, embora guarde semelhanças com outros períodos históricos, notadamente a época da Pax Britânica, o processo de globalização iniciado na segunda metade do Século XX, e aprofundado com o colapso da URSS em 1991, representa uma novidade histórica ao envolver virtualmente todo o globo, com poucas exceções, em graus variados, sob princípios gerais de um sistema de produção baseado na economia de mercado.

A bem da verdade, a novidade histórica decorre da conjugação dos critérios acima. Em nenhum outro momento da história tivemos a mesma intensidade e velocidade de trocas de bens, serviços, investimentos e recursos financeiros, em uma extensão virtualmente equivalente a toda superfície habitada do planeta.

A configuração desse novo contexto tem, obviamente, grande impacto – real ou potencial - no sistema westphaliano de estados, tanto no nível da conduta dos estados – ao alterar a relação custo-benefício de políticas domésticas e também a gama de preferências à disposição de cada ator do sistema internacional – como no nível da estrutura – ao alterar os padrões de alocação de riqueza e poder bem como, potencialmente, as próprias regras e valores que orientam as interações entre os estados.

No que concerne ao impacto sobre as relações de poder, o que é talvez inédito no fenômeno da globalização é a imbricação entre dois de seus aspectos centrais, a dispersão de poder - pela configuração de um ambiente econômico global em oposição a poderes políticos definidos em bases territoriais – e a distribuição de poder, que embora não seja uma novidade no sistema westphaliano de estados, passa, no novo contexto, a estar profundamente relacionada ao grau e qualidade de inserção no sistema produtivo baseado na economia de mercado (NYE, 2011).

O objetivo do Capítulo 1 foi, portanto, estabelecer o contexto histórico particular da globalização em que o objeto da tese – a evolução do minilateralismo do G7 ao G20 – se desenvolveu.

Dado tal contexto, os dois capítulos subseqüentes buscaram desenvolver as ferramentas teóricas da nossa análise.

O objetivo do Capítulo 2 foi extrair um conceito de ordem da teoria das relações internacionais.

Vimos assim que, inicialmente, nem a ortodoxia realista nem os chamados liberais institucionalistas buscaram aprofundar o conceito de ordem. De suas formulações, é possível depreender certa equivalência entre ordem e estabilidade, baseada ou exclusivamente nas realidades de poder (para realistas mais empedernidos) ou nessas e nas tentativas de mitigar a anarquia por meio da institucionalização da cooperação entre os estados. Em outras palavras, tais definições privilegiam o aspecto fático da ordem.

No desenvolvimento da TRI, a corrente que mais trabalhou o conceito da ordem foi a chamada Escola Inglesa. Céticos em relação à tentativa, sobretudo com o advento do behaviorismo, de isolar a teoria das relações internacionais de considerações éticas ou históricas, os principais autores da Escola Inglesa concentram boa parte de suas preocupações na análise da “expansão do Ocidente” e, nesse processo, com as bases axiológicas da ordem internacional.

O conceito central da Escola Inglesa é o de sociedade internacional que, amparada na tradição grociana, a tradição do direito internacional, está a meio caminho entre a ordem estritamente maquiavélica (sistema internacional), baseada exclusivamente nas realidades de poder, e a ordem kantiana (sociedade global), baseada na identidade comum da humanidade. O elemento que diferencia os três tipos de ordem é o grau de comunhão de valores e instituições.

Um problema central para Escola Inglesa era, dessa forma, a relação entre o Ocidente e o resto do mundo, a qual se dava em uma estrutura – o sistema internacional – inventado pelo Ocidente, já que o próprio conceito de Estado nação é ocidental. Nesse quadro, a evolução de um sistema para uma sociedade internacional parecia implicar, em grande medida, a ocidentalização do resto do mundo, algo que parecia ainda mais problemático no contexto do processo de descolonização a partir dos anos 1940. Achar o substrato de valores para ancorar a expansão da sociedade internacional era uma preocupação central dos autores da Escola Inglesa.

Uma possível solução é a configuração de regras procedimentais, ou seja, mais atinentes à forma de interação entre os Estados do que à promoção de determinados valores. Nesse quadro, porém, já era possível antecipar certa tensão entre um núcleo

solidarista (de Estados que partilham os mesmos valores) e o caráter pluralista (fortemente apoiado em conceito mais estrito de soberania e autonomia nacional) do ambiente internacional, tendo em vista, sobretudo, o grau de cooperação exigido pelos novos problemas da agenda internacional. A única alternativa à ocidentalização do mundo parecia ser, assim, a fragmentação ou diluição da sociedade internacional.

Uma implicação imediata de uma ordem cindida entre um núcleo solidarista em um ambiente pluralista é a conformação de um sentido de pertencimento largamente baseada nos elementos solidaristas. Em outras palavras, se há um núcleo mais profundo, baseada em valores comuns e matriz dos princípios que conformam toda a estrutura internacional, em meio a uma ordem mais rasa, amparada meramente em regras procedimentais de convívio, o conceito de legitimidade tende a ser construído com base nos elementos daquele primeiro tipo de ordem.

Ao aceitarmos a formulação weberiana de legitimidade como a representação interna da ordem, a consequência imediata é que o núcleo solidarista tenderá a ser a referência a ser emulada ou contestada, já que é ele que formula ou sintetiza as condições de participação na sociedade internacional. Um estado revisionista, nesse contexto, só terá chances de sucesso caso formule elementos de um novo solidarismo, alternativo àquele primeiro.

A opção da força, ou de impor a ordem alternativa a outros estados não é considerada aqui, dadas as características do ambiente internacional no Século XXI, no qual a dissuasão nuclear limita o uso da força entre as grandes potências. Além disso, nesse último caso a ordem seria simplesmente apoiada em elementos de poder o que tenderia a torná-la instável caso não acompanhada, em um momento posterior, de elementos que realmente pudessem conformar um novo solidarismo.

Em outras palavras, poderá haver certa tensão entre a legitimidade meramente apoiada sobre regras procedimentais da sociedade pluralista, e a legitimidade amparada na “correta filiação” (CLARK, 2005) – ou seja, em um certo tipo de organização política e econômica interna que habilita o país a fazer parte do núcleo solidarista. O segundo tipo de legitimidade tenderá a ser sempre o referencial para a primeira, já que traz em si a possibilidade de levar o ambiente internacional a um outro nível, ou seja, ao patamar mais integrado da sociedade internacional.

Não é surpreendente, assim, que o fim da Guerra Fria tenha sido visto por alguns, pelo menos na primeira fase dos anos 1990, como o fim da história, em que a divisão no espaço entre dois tipos de solidarismo teria dado lugar a uma divisão no

tempo, entre os estados pós-históricos do núcleo solidarista e os estados pré-históricos, condenados por toda a eternidade a serem medidos pelo seu grau de convergência.

Com a revisão construtivista, sobretudo a versão de WENDT (1999), da teoria das relações internacionais, o problema da Escola Inglesa ganha outras dimensões.

Em primeiro lugar porque, ao conceber uma relação mutuamente constitutiva entre agente e estrutura, a ordem passa a ser algo ao menos potencialmente em constante mutação. Nesse contexto, a tese da convergência necessária em torno de um solidarismo particular passa imediatamente a ser muito menos crível. Além disso, ao conceber diferentes modos de internalização da ordem – coerção, cálculo e crença – o solidarismo deixa de ser um conceito unívoco e passa a comportar diversas gradações, a depender não apenas da natureza dos valores, mas também do modo e a razão pelos quais esses últimos são compartilhados.

Á luz dessas novas possibilidades, é possível vislumbrar solidarismos de diferentes densidades, a depender da quantidade e qualidade dos valores compartilhados, do modo ou força dominante na internalização desses valores e da situação desses valores no dinâmica de economia política interna (quais grupos de interesse promovem tais valores, entre outros fatores) de cada país. Diferentes tipos de ordem podem, assim, conviver simultaneamente no ambiente internacional, sem que haja necessariamente uma “ordem de referência”. O grupo de países que agiu como vanguarda na introdução de determinados valores no sistema internacional não necessariamente seguirá sendo o núcleo ou o guardião daqueles valores em uma ordem – tanto no nível da estrutura quanto da unidade - internacional em constante mutação.

Na revisão que faz dos principais conceitos da Escola Inglesa, ademais, BUZAN (2004) introduz dois aspectos negligenciados pelos primeiros autores da Escola: a economia e a dimensão regional. Em relação à primeira, BUZAN (2004) observa que o atual grau de disseminação dos princípios de economia de mercado nos autoriza a falar de um tipo de solidarismo nessa esfera. Certa homogeneização dos principais estados em torno daqueles princípios teria permitido a construção de instituições e regras e, assim, de um nível de cooperação internacional ausente em outras áreas.

Já o segundo conceito é a plataforma que permite ao autor explorar a possibilidade de um mundo sem superpotências no futuro. Ao definir superpotência com um país cuja influência se estende a mais de uma região geográfica, Buzan formula a hipótese de que, com o declínio do tipo de liberalismo promovido pelos EUA (ou seja, o fenômeno estaria mais amparado em causas sociais do que na perda relativa de

capacidades materiais), acabe a era das superpotências e passe a haver apenas um mundo de grandes potências, com grande influência apenas em suas regiões – ou, em sua formulação, um tipo de globalismo sem centro⁴⁰⁰.

As ambições de BUZAN (2004) são, no entanto, mais abrangentes do que aquelas que orientam a presente tese, que trata apenas da esfera econômica. Dessa forma, a homogeneização em torno dos princípios de economia de mercado, que no contexto mais amplo tratado por aquele autor não é problematizada, ganha nuances importantes no presente trabalho como veremos pouco mais adiante.

O Capítulo 3 teve como principal objetivo discutir a ordem econômica internacional particular do pós-Guerra Fria e, com base na natureza daquela ordem, explorar o conceito de governança.

O condicionante mais óbvio da ordem econômica expandida nos anos 1990 a virtualmente todo o globo é a tensão entre a estrutura política do Estado-nação e a conformação de um mercado global ou, em outras palavras, a tensão entre um tipo de poder centralizado e local e outro tipo difuso e mundial⁴⁰¹. Com a globalização econômica, amplia-se o “*control gap*” – ou, na linguagem de KEOHANE e NYE (2000), a sensibilidade e vulnerabilidade – do estado nacional diante da expansão do mercado.

Diversamente da ordem do pós-Segunda Guerra Mundial, no entanto, a do pós-Guerra Fria não foi objeto de um grande pacto internacional, ou algo que lhe servisse de “constituição”, já que não foi inaugurada por um evento histórico de grande repercussão como as Guerras Mundiais da primeira metade do Século XX. Nasceu, assim, de um processo gradual de barganha, tendo de um lado, grosso modo, o núcleo das economias ocidentais reunidas no G7 e de outro praticamente todo o resto do mundo.

Tal processo de barganha, porém, não ocorreu em um ambiente multilateral atualizado para as novas circunstâncias, com a notável exceção da OMC.

A OMC é a instituição por excelência do pós-Guerra Fria ao adotar modelo de negociações baseadas em barganhas inter e intra-temáticas facilitadoras do consenso (princípio do “*single undertaking*”) e um mecanismo de solução de controvérsias com componentes supranacionais (que, no entanto, tende a favorecer atores mais poderosos

⁴⁰⁰ Ver palestra “*A World without Superpowers: De-Centered Globalism*” proferida por Barry Buzan na London School of Economics, em Londres, Reino Unido, no dia 10 de maio de 2011. Disponível em <http://www2.lse.ac.uk/newsAndMedia/videoAndAudio/channels/publicLecturesAndEvents/player.aspx?id=993> (28/10/2011)

⁴⁰¹ Trata-se, de certa maneira, de versão expandida da tensão entre a ordem jurídica e a ordem econômica de WEBER (2004).

ao se basear no princípio da retaliação). Além disso, é forçoso reconhecer que sua base jurídica reflete o processo assimétrico de negociação da Rodada Uruguai que a Rodada Doha, até o presente momento, não foi capaz de reverter.

As instituições de Bretton Woods - sobretudo o FMI - , por sua vez, como vimos no Capítulo 4, funcionaram, nos anos 1990, essencialmente como um veículo das preferências daquele primeiro grupo, o qual detinha o “controle acionário” daqueles organismos. Promoveram assim a convergência de economias em transição e PEDs aos valores da “correta filiação” que não eram apenas valores essenciais a uma economia de mercado – como o respeito ao direito de propriedade⁴⁰², por exemplo – mas políticas mais controversas, sobretudo se implementadas em circunstâncias inadequadas, como a abertura da conta capital.

No que concerne as preferências daquele grupo, buscamos estabelecer a origem das idéias que conformaram o consenso neoliberal do início dos anos 1990. A crise do keynesianismo e a crítica ao Estado do Bem-Estar, no ambiente econômico inflacionário dos anos 1970, levou ao liberalismo de inspiração hayekiana – sobretudo a imbricação entre liberdades políticas e econômicas - dos governos Reagan e Thatcher nos anos 1980.

Os anos 1970 foram, além disso, período de polarização mais intensa entre o Norte e o Sul, do qual a crise do petróleo é o exemplo mais óbvio. Em relação aos modelos semi-autárquicos, como o da industrialização pela substituição de importações, de muitos PEDs, aquele liberalismo anglo-saxão de feição mais livre-cambista traduziu em política a chamada crítica neoliberal cujas fontes intelectuais são, em boa medida, a economia neoclássica e as teorias da chamada “*public choice*”, como as do “*rent seeking*” que atacavam as enormes distorções econômicas e falhas de governo nos PEDs.

O melhor instrumento de tal política era, obviamente, a atuação das IFIs e sobretudo do FMI que, com a crise da dívida dos anos 1980, teve o seu poder de barganha substantivamente ampliado⁴⁰³.

⁴⁰² Embora seja forçoso admitir que o capitalismo com características chinesas traga nuances à necessidade prévia de um aparato legal que garanta o direito de propriedade, pelo menos nos primeiros estágios de seu desenvolvimento. De certa forma em oposição a esse argumento, HUANG (2008) assinala que o capitalismo chinês foi construído sobre um sistema duplo de direito de propriedade, a fim de prover garantias a investidores estrangeiros sem reconhecer tal direito, porém, aos locais.

⁴⁰³ Com isso não se está a sugerir que as reformas de mercado nos PEDs foram impostas de fora para dentro, já que o modelo da ISI estava esgotado e, portanto, haviam razões internas para as reformas. É forçoso reconhecer, porém, que a atuação do FMI aumentou a influência dos grupos pró-reforma no jogo

Uma boa síntese daquelas políticas e das diretrizes que guiavam a atuação das IFIs era o chamado Consenso de Washington.

No campo adversário, como também vimos no Capítulo 3, aquelas forças liberalizantes se depararam com variantes do nacionalismo econômico, cujas raízes remontam pelo menos à tese da indústria nascente de Hamilton e ao *Zollverein* de List.

A ordem econômica do pós-Segunda Guerra, o chamado SBW, era uma espécie de compromisso entre o Estado do Bem-Estar, ou seja, maior espaço para políticas sociais na esfera doméstica, e processo gradual de integração econômica internacional, compromisso que ganhou de RUGGIE (1983) a feliz expressão de “*embedded liberalism*”.

Da perspectiva dos PEDs, o “*embedded liberalism*” representava a possibilidade de adotar políticas de desenvolvimento. Nos anos 1980, com a crise da dívida e a chegada ao poder de governos mais comprometidos com uma agenda liberal, tanto no âmbito doméstico como internacional, reduziram significativamente aquele espaço. A Rodada Uruguai, que culminou na criação da OMC e em um corpo de acordos cujas regras tem alcance muito mais amplo do que apenas as chamadas “medidas de fronteira”, é o símbolo dos novos termos da barganha entre PDs e PEDs. O multilateralismo é o princípio organizador de uma ordem liberal.

Se no campo comercial a ordem econômica internacional se moveu em direção a maior grau de institucionalização no pós-Guerra Fria, no campo das finanças e dos investimentos a estrutura institucional se tornou cada vez mais descentralizada e fragmentada. Em geral, as regras internacionais nessa área são originadas em foros informais, que não raramente congregam não apenas funcionários de governos mas representantes do setor privado, como a IOSCO, a IAIS, entre outros. Além disso, as “regras” em geral são códigos de boas práticas, de adesão voluntária, que em geral emulam as práticas nos grandes centros financeiros dos EUA e, em menor medida, da Europa.

Em sintonia com o discurso do “eclipse do estado”, muito em voga nos anos 1990, a rede institucional difusa do mundo das finanças ganhou uma boa tradução no conceito de governança, ou governança sem governo – a provisão de bens públicos em um ambiente em que não há autoridade central constituída.

político doméstico. Para um visão dos efeitos do Consenso de Washington na América Latina ver PANIZZA, 2009.

Um bom modo de situar o conceito de governança advém do corte do conceito de ordem, que oferecemos no Capítulo 2, em diversas fatias, sendo as realidades de poder e o conjunto de valores promovidos por aquela determinada ordem as camadas mais profundas e a governança a mais superficial. Nas palavras de ROSENAU (1997), trata-se de adicionar um sentido de intencionalidade à ordem vigente.

Como mostra GILPIN (2002a), a governança é necessariamente um conceito liberal, já que, em uma visão realista, ou marxista, aquelas regras aparentemente difusas e não emanadas de uma autoridade central seriam, respectivamente, ou a expressão dos atores mais poderosos ou dos interesses hegemônicos.

Embora seja forçoso reconhecer que essas afirmações guardam com frequência pelo menos parte da explicação da realidade, no mundo da globalização econômica, a dispersão do poder, ou a configuração de um quadro de maior tensão entre autoridades localmente constituídas e um mercado global, torna aqueles interesses dos atores mais poderosos ou hegemônicos menos unívocos, mais complexos e menos facilmente discerníveis. Um exemplo seria a retórica nos EUA sobre a manipulação da taxa de câmbio pelas autoridades chinesas a qual, caso verdadeira, beneficia diversas empresas norte-americanas que atuam na Ásia e concorrem com empresas de outros países.

Um aspecto central na desregulamentação das finanças internacionais é a progressiva transformação da livre movimentação dos capitais em uma nova ortodoxia, com o declínio do keynesianismo. A crescente dificuldade em controlar os fluxos de capitais, sobretudo com a emergência dos euromercados, foi em grande medida responsável pelas fraturas que levaram ao fim do SBW e que colocaram o estado social sobre constante tensão. A Europa, não por acaso, respondeu com os arranjos que gradualmente levaram à união monetária.

O mundo desenvolvimento como um todo passou a estar sob o chamado trilema das economias abertas, segundo o qual, dentre três objetivos costumeiros da política econômica dos países – autonomia monetária, estabilidade da taxa de câmbio e livre movimentação de capitais – apenas dois seriam possíveis ao mesmo tempo.

Nos anos 1990, com a abertura dos PEDs e das economias do Leste Europeu, praticamente o mundo inteiro passa a estar sob o trilema, sem, no entanto, como já dissemos acima, a atualização do FMI e demais IFIs. Ou seja, a abertura ocorre no contexto da regulação difusa e descentralizada da nova “governança” em rede, na definição de SLAUGHTER (2004). O multilateralismo do imediato pós-Guerra Fria é, portanto, um multilateralismo fraco e dominado pelos atores mais poderosos.

Nesse novo contexto, diante de problemas internacionais - ou seja, que têm origem em outra(s) jurisdição (ões) -, o conceito de soberania – instituição básica da sociedade internacional – passa a estar sob constante tensão. O problema não é apenas encontrar disposição para a cessão de parte da soberania, mas também como organizar um processo de barganha ou um “*pool*” de soberanias entre países em diferentes estágios de desenvolvimento, com diversas bases culturais e valores. Um problema, enfim, já conhecido dos primeiros autores da Escola Inglesa.

É esse o pano de fundo e a base conceitual para nossa análise da atuação do grupo de países centrais na estrutura das instituições internacionais. Esse “G” central, que ao longo de nossa tese, evoluiu do G7 ao G20 nasceu, como vimos no Capítulo 4, com a intenção de preencher o vácuo institucional criado pelo colapso do SBW no início dos anos 1970. Teve origem, dessa forma, como uma espécie de comitê diretor informal, a fim de formular as diretrizes para a atuação das IFIs, facilitar consensos, resolver disputas, gerir crises e dar o impulso político para reformas ou mudanças de rumo na gestão de temas econômicos internacionais.

No caso do G7, a agenda foi progressivamente sendo ampliada para temas não econômicos. No pós-Guerra Fria, a atuação do Grupo teve como principal aspiração não apenas a expansão geográfica da “correta filiação” mas também o seu aprofundamento sem, no entanto, promover a atualização das IFIs para a nova realidade da globalização financeira. O G7 era um grupo coeso de grandes democracias de mercado em oposição ao mundo comunista, o que facilitava o consenso e estimulava a provisão de bens públicos pelos atores mais poderosos, a fim de robustecer a ordem liberal. Além disso, era mais capaz de acomodar interesses divergentes dentro do Grupo por meio de um compromisso entre integração e autonomia nacional.

Com o fim da Guerra Fria, após lento processo de ajuste, desde 1973, à globalização das finanças e ao mundo de paridades cambiais flutuantes pós-Bretton Woods, os países do G7 foram, ao longo dos anos 1990, progressivamente consolidando o consenso em torno da possibilidade de incluir a obrigatoriedade da abertura da conta capital que só não chegou a se consumir em função do advento da crise da Ásia em 1997. Em outras palavras, buscaram institucionalizar um tipo de equilíbrio entre a dispersão de poder no mercado e o poder centralizado do estado para o qual apenas os países centrais pareciam estar já ajustados. Grandes países emergentes, como China e Índia, mantinham nos anos 1990, como ainda mantêm, controles de capital.

A reforma das IFIs e da estrutura institucional internacional e regras aplicáveis ao setor financeiro, de forma geral, apenas entrou na agenda do Grupo após as crises do México, em 1994 (nas Cúpulas de Halifax e Lyon, em 1995 e 1996), e da Ásia, em 1997 (nas Cúpulas de Birmingham, Colônia e Okinawa, em 1998, 1999 e 2000). Os compromissos na área de coordenação macroeconômica foram meramente retóricos.

A bem da verdade, a ausência de progresso mais substantivo na área de previsão, prevenção e contenção de crises nos anos 1990 parece estar ligada não apenas à falta de disposição dos países centrais em robustecer o aparato regulatório, mas também à falta de conhecimento do tipo de crise financeira que passou a ser mais freqüente naquela década. Na explicação desse tipo de crise, a literatura econômica até então enfatizava mais problemas nos fundamentos macroeconômicos e menos a atuação irracional do mercado, contagiando frequentemente países com bases macroeconômicas sólidas.

A crise da Ásia, em 1997, representa um ponto de inflexão na governança econômica no pós-Guerra Fria.

A percepção da necessidade de atualizar a estrutura institucional na área financeira parece ter ali a sua origem, criando maior grau de centralização e hierarquização no que até então era uma rede fragmentada e informal. O enorme potencial desestabilizador da livre movimentação de capitais, causando problemas sérios em países com boas credenciais macroeconômicas mas com falhas na regulação do sistema financeiro, restou amplamente demonstrado no turbulento período que vai de 1997 a 2001.

A agenda reformista do G7, no entanto, é tímida e se é orientada pelo objetivo de facilitar a convergência dos PEDs ao aparato regulatório dos países centrais.

Na área de governança, a criação do G20 no nível de ministros das Finanças e presidentes de bancos centrais servia mais como plataforma de expansão de regras e práticas de cuja produção os PEDs não participavam, já que excluídos de organismos como o CBSB e o FSF. Inovações no FMI, como o FSAP e o ROSC eram desenhados, em grande medida, para manter a pressão para que os PEDs internalizassem os padrões e regras desenvolvidos pelos PDs para a regulação do setor financeiro.

No que toca à regulação prudencial, o sistema evoluiu para um modelo ainda mais descentralizado e amparado na capacidade das instituições financeiras de se auto-regular, com a transição de Basiléia I para Basiléia II. Nesse quadro, houve pouca atenção para o uso crescente e indiscriminado de derivativos e técnicas de securitização que passavam a falsa sensação de dispersão de risco e, na prática, representavam um

modo de driblar as exigências regulatórias de Basiléia II. Apesar do alerta de algumas vozes, tais práticas contribuíram para a eclosão da crise econômica de 2007/8.

Na área de resolução de crises soberanas, de forma análoga, prevaleceu a solução mais palatável às instituições financeiras mas não, como resta claro para o analista que escreve em 2011 - e assiste a novas crises de dívida soberana em países europeus -, uma solução realmente efetiva.

A ausência de um sistema monetário ou de coordenação mais institucionalizada na área macroeconômica gerou, ademais, uma dinâmica insustentável entre os EUA e uma série de PEDs, sobretudo asiáticos e exportadores de petróleo, a qual muitos analistas batizaram de Bretton Woods II (DOOLEY et al, 2004).

Na prática, de forma análoga às instituições financeiras que burlam as regras de Basiléia II, tal dinâmica macroeconômica representava um modo de adiar um ajuste fiscal e externo, no caso dos EUA, e de usar a falta de regras ou de um sistema monetário propriamente dito para maximizar os ganhos econômicos com as exportações - e, dessa forma também evitar um ajuste no sistema financeiro doméstico -, no caso dos países asiáticos.

Do ponto de vista substantivo, parece ser ainda cedo para avaliar o trabalho do G20, alçado à condição de principal foro de coordenação econômica mundial na Cúpula de Pittsburgh, em 2009. Com base na trajetória que levou à consolidação do Grupo, podemos dizer, em primeiro lugar, que o G20 representa uma atualização necessária - face à redistribuição internacional do poder econômico - nos mecanismos de governança, com a inclusão de grandes PEDs em organismos de produção e consolidação de regras para o setor financeiro, como o FSB e a CBSB.

A importância histórica da consolidação do G20 em si mesma e a reforma de outras IFIs, a fim de aumentar a participação dos PEDs não pode ser subestimada. Embora nada esteja garantido a priori, no que toca ao funcionamento das IFIs, trata-se de um primeiro passo importante na correção de uma crise de legitimidade que adquiriu visibilidade dramática nas crises econômicas no período que vai de 1997 a 2001.

Muitas das críticas dirigidas ao G20 trazem embutida a frustração de quem esperava um novo "Bretton Woods" após a crise de 2007/8. Cumpre observar, porém, que, em primeiro lugar o cenário econômico de 1944 é bastante diverso daquele de 2009. Após a Segunda Guerra Mundial, o poder econômico estava fortemente concentrado no Ocidente. A bem da verdade, estava fortemente concentrado nos EUA. Além disso, havia certo consenso entre os países centrais sobre as políticas econômicas

a serem promovidas pela nova ordem – o desacordo entre Keynes e Dexter White sobre a distribuição dos custos do ajuste entre países deficitários e superavitários era uma exceção importante, mas que não feria o consenso acerca da proposta de uma ordem econômica em bases liberais.

Além disso, tais críticas parecem ignorar que a implementação do SBW não ocorreu da noite para o dia, sendo resultado de um processo gradual de ajustes. Como aponta HELLEINER (2010), o processo de conformação de uma nova ordem em geral obedece a uma seqüência incremental de fases que passa por uma crise de legitimidade, um intervalo, uma fase de construção da nova ordem e uma fase de implementação.

Nessa perspectiva, o G20 poderia estar situado entre as duas primeiras fases. Em seu primeiro momento, o Grupo funcionou como um comitê anti-crise, evitando que os acontecimentos de 2007 e 2008 culminassem em uma depressão econômica. Em Londres (2009) e Pittsburgh (2009), o Grupo estabeleceu uma agenda para enfrentar as causas mais profundas da crise, o que gerou a ampliação dos mecanismos de governança, a reforma das IFIs, Basileia III e outros ajustes na regulação do setor financeiro.

A observância da seqüência de fases acima implica, porém, atribuir um sentido que não está garantido de antemão, ou seja, que o G20 tenderá a ser o veículo ou a locomotiva de uma nova ordem econômica internacional. Tendo refeito a nossa trajetória até aqui, essa hipótese deve dar ensejo, abaixo, a nossas conclusões.

Com base em todo o exposto no presente trabalho, nossa conclusão tem cinco pontos.

O primeiro diz respeito à natureza da globalização como um processo de convergência em torno de princípios de economia de mercado, como os benefícios da comércio. O processo envolve, naturalmente, a formação de fortes interesses transnacionais na manutenção e aprofundamento da integração.

Tendo em vista os modos de internalização da ordem, de que falamos no Capítulo 2, é preciso, no entanto, distinguir entre crença nos princípios de economia de mercado como a melhor forma de organizar a sociedade (algo que só poderá ocorrer quando houver adesão no nível mais profundo dos valores, o nível interhumano) e adesão apenas calculada ao sistema de economia de mercado como forma de gerar riquezas (o que geralmente ocorre por meio de uma atitude mercantilista no nível interestatal).

Cumpra observar, porém, que o primeiro processo, de adesão convencida à economia de mercado é incontrolável, a menos que haja um modelo alternativo de geração de riqueza.

O segundo ponto de nossa conclusão é o contraste entre o ambiente mais institucionalizado do comércio, tendo a OMC em seu centro, e o ambiente mais fragmentado e difuso na regulamentação das finanças e investimentos.

De certa forma, a OMC representa o novo multilateralismo, ao passo que as IFIs são ainda reflexos do velho multilateralismo do SBW.

No campo comercial, notamos progressivamente afastamento entre o Gs – o G7 e o G20 – e a realidade das negociações, tanto na Rodada Uruguai quanto Doha. No comércio, os grupos de interesse, e a percepção de vencedores e perdedores, são mais nítidos. A enorme ampliação de temas nas negociações comerciais torna tais exercícios altamente complexos do ponto de vista da economia política de cada país envolvido. Um elo fraco nessa grande teia pode comprometer anos de negociação e um pacote quase fechado, como ocorreu na Rodada Doha em 2008, o que leva muitos analistas a questionar a futuro do princípio do “*single undertaking*”.

Paradoxalmente, do ponto de vista das negociações, o ambiente mais institucionalizado da OMC parece permitir o distanciamento dos líderes que, a despeito de repetirem compromissos retóricos com a conclusão da rodada, podem lavar as mãos e deixar as negociações à mercê de processos potencialmente obstrusivos de política doméstica.

Um outro aspecto, quando comparadas as Rodadas Uruguai e Doha, é que a multiplicação dos atores relevantes torna o jogo das negociações muito mais complexo e difícil, sobretudo contra o pano de fundo de redistribuição do poder econômico para novos atores no sistema internacional.

Em relação à Rodada Doha, ademais, uma novidade é a mudança de postura dos PDs, sobretudo dos EUA. Se na Rodada Uruguai, os norte-americanos mantiveram a pressão sobre os europeus para enfraquecer a rede de proteção e subsídios da Política Agrícola Comum, sendo, porém, capazes de transigir no final para obter um acordo, em Doha a postura mudou.

Uma desavença sobre um tema importante, mas secundário, com a Índia foi suficiente para suspender as negociações. A postura maximalista adotada pelos EUA depois de 2008, exigindo maiores concessões de grandes países emergentes – e reabrindo um pacote negociador que foi resultado de 7 anos de negociação – parece

indicar insegurança a respeito dos benefícios de nova rodada de liberalização comercial⁴⁰⁴.

O novo multilateralismo, em suma, tende a reverberar de forma mais intensa as tensões da redistribuição do poder que lhe são subjacentes, já que não há acionistas “majoritários” e as decisões devem ser tomadas por consenso, com base em processo de barganha em que todos devem ceder.

Na esfera financeira e de investimentos, é ainda cedo para se dizer se a ação do G20 levará a maior grau de centralização e hierarquização ao que é, em essência, um processo mais fragmentado e difuso. Há evidentemente grandes riscos envolvidos, por exemplo, em um processo de implementação dilatado como o de Basiléia III, que vai de 2013 a 2019.

A natureza altamente técnica de muitos temas pertinentes a essa área – como a determinação da relação capital/ativos “socialmente desejável”, ou a harmonização de padrões contábeis exige algum grau de descentralização e governança em rede. Além disso, cumpre notar que essa é ainda uma área de grande domínio – ainda que decrescente – dos países ocidentais.

A China, por exemplo, adota controles de capital – que tem sido parcialmente relaxados recentemente – e alto grau de participação estatal no setor bancário. O setor financeiro chinês, apesar de poder ser considerado “profundo” com base na expressiva relação base monetária/PIB, em torno de 162%, é pouco amplo e não possui sofisticação comparável a praças como Nova Iorque e Londres em termos de variedade de instrumentos financeiros (DOBSON e MASSON, 2009; HUANG, 2008).

No que toca à reforma das IFIs, e sobretudo do FMI, cumpre observar que (i) o Fundo permanece amplamente dependente de recursos aportados por países credores⁴⁰⁵ (o que agora inclui grandes PEDs) em mecanismos como o NAB; (ii) a transferência de quotas para PEDs ainda os torna acionistas relativamente pequenos no Fundo (a China, por exemplo, possui menos de 4% das quotas) e não elimina o poder de veto detido pelos EUA (que detém cerca de 16% das quotas, sendo, assim, essenciais para as decisões mais importantes, que exigem pelo menos 85% dos votos).

Nesse contexto, parece pouco provável que grandes PEDs possam ver no FMI uma alternativa para o acúmulo de reservas (revertendo as políticas de “auto-seguro” da

⁴⁰⁴ Ver <http://www.bbc.co.uk/news/business-12616752> (29/10/2011)

⁴⁰⁵ O fato de depender de recursos ad hoc aportados por seus membros, e não no aporte de capital por meio da expansão das quotas ou na sua própria capacidade de investimento, torna o Fundo financeiramente dependente de seus membros, o que possui óbvias implicações para sua gestão.

última década). Parece pouco provável também que o FSAP ou o ROSC produzidos pelo Fundo tenham credibilidade o suficiente para gerar reformas mais substantivas nos sistemas financeiros dos PEDs, embora, nesse ponto, seja preciso ponderar tal afirmação em face do próprio interesse dos PEDs em tornarem seus sistemas financeiros mais resistentes a futuras crises.

Diante de tudo isso, há quem veja no G20 até agora não o começo de uma nova ordem econômica, mas apenas o último suspiro das grandes potências que, à luz dos acontecimentos de 2007/8, buscam uma acomodação com os PEDs que lhes permita manter os privilégios que gozavam na velha ordem (WOODS, 2010).

O terceiro ponto de nossa conclusão é o rompimento do pacto do “*embedded liberalism*”, entre integração internacional e autonomia nacional que prevalecia no SBW.

Entre o colapso do sistema de paridades fixas e os anos 1990, houve lento processo de adequação institucional nos PEDs à livre movimentação de capitais. Na Europa, o processo envolveu a convergência em direção à união monetária de boa parte dos países do bloco (com importantes exceções) a fim de amparar as exigências do estado social europeu. Em termos de arranjo institucional doméstico, a política econômica foi dividida basicamente entre política monetária (com progressiva adesão ao modelo do banco central independente a fim de isolar a autoridade monetária dos conflitos distributivos que tendem a gerar pressões inflacionárias) e política fiscal.

Os PEDs, como vimos, até a Rodada Uruguai tinham grande flexibilidade em relação ao sistema multilateral de comércio. Além disso, mantinham controle de capitais. A baixa exposição externa era traduzida internamente em maior espaço para políticas industriais –e, assim, segundo algumas correntes teóricas, como aquelas de matriz cepalina, lidar com os desafios do desenvolvimento tardio (o que, de forma geral, implica algum grau de nacionalismo econômico, como vimos no Capítulo 3). Via de regra, os PEDs buscavam se manter protegidos do chamado “trilema das economias abertas”.

Os países que se valeram de recursos externos para financiar o desenvolvimento, porém, passaram por forte crise de endividamento nos anos 1980, após a mudança na política monetária dos EUA. Já naquele momento, tiveram que recorrer às IFIs, sobretudo ao FMI, o que, somado a elementos domésticos em pelo menos alguns casos, contribuiu para as reformas de mercado promovidas por diversos PEDs nas últimas duas décadas do Século XX.

No caso dos países asiáticos, que promoviam modelo de desenvolvimento baseado em exportações – o que envolvia, no front doméstico, alto grau de dirigismo do sistema financeiro – a crise que eclodiu em 1997 também os obrigou a recorrer às IFIs. A atuação do FMI na crise asiática – e de forma geral na Rússia ao longo dos anos 1990 – foi bastante controversa.

De forma geral, a intervenção do Fundo gerou críticas acerca de seu despreparo ou falta de expertise em muitas das reformas que passaram a compor o rol de condicionalidades, sobretudo a interferência no sistema financeiro. Além disso, para muitos analistas, essas novas exigências representavam um grau maior de intervenção na dinâmica interna de economia política desses países, reduzindo sobremaneira as chances de que as reformas promovidas pelo Fundo tivessem sustentação política quando o país não precisasse mais dos recursos do Fundo. A atuação do Fundo envolveu, assim, elementos coercitivos.

Para os PEDs, ademais, consolidou-se a percepção de rompimento do compromisso implícito no “*embedded liberalism*” e formação de uma nova ordem “hiperglobalista” na qual sofreriam pressão para convergir em direção às políticas econômicas da “correta filiação”, determinadas pelos países centrais, o que obviamente reduzia o espaço para políticas industriais e de maior envolvimento do estado no processo de desenvolvimento econômico. O G7, como vimos, optou mais por consolidar a ordem liberal nesses termos, ao buscar tornar obrigatória a abertura da conta capital, sem atualizar as IFIs de forma a mitigar o potencial altamente desestabilizador dos fluxos financeiros entre países.

Após a crise, podemos falar em uma adesão calculada dos PEDs à ordem “hiperglobalista”. Em um cenário econômico de enorme liquidez, grandes PEDs passaram ou aceleraram processo inédito de acúmulo de reservas, o que lhes protegia da volatilidade dos fluxos de capital e da possibilidade de ter que recorrer ao FMI, cujas operações encolheram substancialmente no período, ameaçando a sua própria saúde financeira.

Outro aspecto dos anos 2000 foi a utilização do “não-sistema”, ou seja, da ausência de um sistema monetário internacional, para formação da dinâmica insustentável de Bretton Woods II, na qual os EUA viviam com recursos além de seus meios e países exportadores vinculavam suas moedas ao dólar dos EUA a fim de usufruir das externalidades positivas do modelo de desenvolvimento baseado nas exportações por mais tempo do que seria possível caso houvesse um sistema

internacional propriamente dito, o que provavelmente obrigaria os países em questão a enfrentar mais cedo os ajustes econômicos internos.

O quarto ponto de nossa conclusão diz respeito à interpretação da crise econômica de 2007/8 como rompimento daquela ordem hiperglobalista.

Em relação às causas da crise, houve certo consenso acerca das falhas com o modelo de regulação financeira, bem como da insustentabilidade dos desequilíbrios macroeconômicos internacionais do chamado Bretton Woods II.

No que toca ao primeiro fator, os países do G20 foram capazes de, em relativamente pouco tempo, aprovar o novo paradigma regulatório de Basiléia III e buscar maior nível de centralização e coordenação internacional na regulação do setor financeiro por meio da criação do FSB. É importante observar que não há nada garantido em relação à efetiva implementação dessas regras, previstas para ocorrer entre 2013 e 2019 e sujeitas, nesse intervalo de tempo, ao poderoso lobby das instituições financeiras – o qual ganha mais apelo diante da perspectiva de crescimento econômico mais lento nos países desenvolvidos, dados os efeitos recessivos de Basiléia III.

É interessante observar ainda que não há, em termos da dinâmica política entre PDs e PEDs, grande controvérsia a respeito dos padrões de Basiléia III, o que facilitou a aprovação do pacote. Aos PDs interessa a “multilateralização” de regras que, embora destinadas a tornar mais seguros os seus respectivos sistemas financeiros, tende a tornar o crédito mais caro e, assim, impactar negativamente a atividade econômica. Aos PEDs interessa que o sistema financeiro internacional se torne um ambiente mais seguro. Além disso, como em geral tais países possuem algum grau de participação do estado no sistema financeiro e na provisão de crédito, os PEDs possuem instrumentos para mitigar os efeitos recessivos do novo aparato regulatório.

A segunda causa, entre as apontadas acima, da crise de 2007/8 são os desequilíbrios macroeconômicos internacionais e a insustentabilidade de Bretton Woods II.

Tal diagnóstico levou às reformas da governança econômica internacional, que teve a própria consolidação do G20 em seu núcleo, e à busca de maior grau de institucionalização na coordenação macroeconômica entre os países.

Como vimos no presente trabalho, a emergência do G20 ao patamar de principal foro de coordenação econômica mundial foi, em boa medida, um acidente histórico. Tratava-se de um grupo de ministros das finanças, com estrutura informal e flexível e,

quando a crise se aprofundou em 2008, parecia a opção mais lógica diante da necessidade de formação de um comitê anti-crise.

A composição do G20 reflete, em grande medida, a necessidade de acomodar a insatisfação do mundo em desenvolvimento com um tipo de ordem econômica que parecia estar lhe sendo imposta, hierarquicamente – percepção aguçada sobretudo após a crise da Ásia.

Com a consolidação do Grupo na Cúpula de Pittsburgh (2009), não mais apenas como comitê anti-crise, mas como organismo central do novo “minilateralismo” na área econômica, o G20 encontra-se diante de um duplo desafio: (i) resolver de forma adequada os desequilíbrios macroeconômicos que levaram a última versão da velha ordem (o chamado Bretton Woods II) a um patamar insustentável; e (ii) possivelmente formular propostas para novos modelos de governança e para uma nova ordem econômica internacional.

O primeiro desafio depende em grande medida do sucesso do processo de “avaliação pelos pares” do MAP. Como dissemos mais acima, embora pareça irrealista esperar que tal processo por si só gere grandes mudanças macroeconômicas nos países analisados, é importante observar que o processo pode ajudar, em um jogo de dois níveis, aqueles grupos domésticos favoráveis às reformas propugnadas pelo exercício multilateral.

Aos chineses, por exemplo, interessa aumentar o consumo doméstico e se tornar menos dependentes de exportações para países que tendem a apresentar taxas de crescimento mais baixas no médio prazo. Aos EUA, por sua vez, interessa reformular um modelo de crescimento amparado no consumo incentivado por uma expansão insustentável do crédito, que gerou taxas de poupança negativas e tornou o país totalmente dependente de recursos externos não apenas para investir, mas mesmo para consumir e continuar crescendo.

Ambos os processos, porém, tendem a ser lentos e dependem de decisões políticas difíceis. Em projeções bastante recentes, o FMI assinala que os desequilíbrios entre EUA e China tendem a voltar a crescer ao longo da próxima década, após um pouco depois da crise, em 2009⁴⁰⁶.

⁴⁰⁶ Ver World Economic Outlook 2011. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm> (29/10/2011)

O segundo desafio do G20 – reformas na governança econômica internacional e, possivelmente, a construção de uma nova ordem – nos leva ao quinto e último ponto de nossa conclusão.

Como vimos no Capítulo 2, o conceito de ordem na TRI é constituído tanto pelas realidades e poder, quanto pelos valores que orientam o exercício desse poder, de forma a criar a oportunidade para mecanismos de cooperação, e, no nível dos atores, gerar a percepção de legitimidade, ou a representação interna daquela ordem como algo aceitável. Vimos ainda que há diferentes densidades em termos de adesão àqueles valores – espectro que vai do pluralismo mais raso até o solidarismo de comunhão de identidades – e diferentes modos de internalização da ordem internacional (coerção, cálculo e crença).

No que toca à realidade de poder que lhe é subjacente, como vimos no Capítulo 1, o G20 é o símbolo de um mundo em transformação, no qual a maior contribuição para ao crescimento econômico mundial tenderá a vir de PEDs nas próximas décadas⁴⁰⁷.

A dinâmica entre o chamado “G2” – os EUA e a China, que em breve deverá se tornar a maior economia do mundo – é central para o sucesso do G20. Para a última, o G20 representa, de certa forma, o reconhecimento do lugar central que o país deve ocupar na ordem econômica internacional, sem, no entanto, lhe impor responsabilidades para as quais o país parece ainda não estar pronto à luz dos desafios internos que ainda enfrenta. Para o primeiro, o foro é um modo de engajar a última na estrutura da ordem liberal construída desde o pós-guerra (GARRETT, 2010).

Um aspecto interessante na constituição do G20 é que o Grupo foi formado após a crise asiática, em um momento de grande turbulência no mundo em desenvolvimento, e, dessa forma, a constituição do Grupo teve como objetivo central estreitar o diálogo entre PDs e grandes PEDs. A composição do Grupo – que não é isenta de controvérsias – reflete aquela aspiração e, dessa forma, não apenas o G20 foi a opção lógica como comitê anti-crise em 2008 (apesar do caráter “acidental” dessa escolha, como dissemos acima), como o Grupo parece desenhado para equacionar algumas das controvérsias cuja superação serão essenciais para a construção de uma nova ordem.

Reformas mais ambiciosas das regras, mecanismos e instituições (IFIs), ou seja,, na governança econômica internacional serão essenciais para maior engajamento de

⁴⁰⁷ Ver a esse respeito relatório do banco Standard Chartered, disponível em <http://www.standardchartered.com/id/documents/press-releases/en/The%20Super-cycle%20Report-12112010-final.pdf> (29/10/2011)

grandes países emergentes. Como dissemos mais acima, é altamente improvável que PEDs, por exemplo, vejam no FMI uma alternativa para o acúmulo de reservas, dado que os EUA possuem poder de veto e os PEDs são acionistas minoritários do Fundo.

Novamente, porém, parece ser pouco realista pensar que tais reformas – que implicam ajustes, frequentemente dolorosos, de expectativas e de visões tanto das próprias capacidades quanto da nova posição relativa no sistema internacional – ocorrerão rapidamente.

No médio prazo assim (próximos 5 anos), o cenário mais provável é de um multilateralismo débil, de natureza procedimental, em que os países deverão tentar equilibrar as pressões protecionistas com a preservação do sistema multilateral de comércio.

No prazo mais longo, com base em todo o exposto no presente trabalho, vemos a possibilidade de dois cenários.

O primeiro é de fragmentação do sistema internacional, em que as reformas na governança internacional andam em velocidade muito inferior às mudanças na distribuição de poder. Nesse cenário, as instituições multilaterais, como a OMC e o FMI deverão ter papel secundário diante de estratégias e lógicas nacionais e regionais. A ordem econômica resultante nessa alternativa é a de um pluralismo procedimental – em que os estados respeitam regras mínimas de convivência - com núcleos solidaristas, em que há maior integração econômica e, em graus variados, convergência política⁴⁰⁸.

O segundo cenário, e aquele em que apostamos mais fichas, é a reedição do “*embedded liberalism*”.

Como dissemos acima, não há, em relação aos valores mais básicos da presente ordem liberal – benefícios do comércio e da integração internacional – revisionismos ou a formação de um “solidarismo alternativo” ao liberalismo da atual ordem. Como vimos, os PEDs não apresentaram propostas de mudanças sistêmicas mais profundas no âmbito do G20. A maior inovação que trouxeram foi a reforma das IFIs, ou seja, uma inovação no sistema e não do sistema (MARTINEZ-DIAS, 2007).

Como vimos no presente trabalho, a globalização é um processo que ocorre em vários níveis – não apenas no inter-estatal, mas também transnacional e inter-humano. Mesmo em sistemas políticos não-democráticos, o que ocorre nesses dois últimos níveis determina o espaço e a latitude de ação dos governos, que não podem se afastar

⁴⁰⁸ Nesse cenário, por exemplo, o aumento da taxa de consumo da China intensificaria o comércio intra-asiático e reduziria a dependência atual de consumidores finais nos EUA e na Europa.

demasiadamente das aspirações das forças produtivas e da sociedade civil. Em outras palavras, uma vez que a ordem liberal tenha sido internalizada pela crença nos benefícios dessa ordem, o governo terá pouca margem de ação para reverter sua adesão a tal ordem, mesmo que seu engajamento até então tenha sido motivado apenas por cálculo, ou pelo uso do sistema para usufruir benefícios mercantilistas. Tal reversão só seria possível caso se criasse um “solidarismo alternativo” que as forças sociais estivessem dispostas a comprar no lugar da ordem liberal.

Nesse cenário, o MAP conduzido no âmbito do G20 ajudaria os grupos domésticos pró-reforma e pró-ajuste macroeconômico da economia – reduzindo os desequilíbrios internacionais – a ganhar o argumento contra os grupos de interesse que resistem, em um jogo de dois níveis. Apesar do multilateralismo débil nos próximos anos, assim, haveria convergência de interesses que possibilite a formação dessa nova ordem de “*embedded liberalism*”.

A OMC permaneceria como guardiã do sistema multilateral de comércio, possivelmente com ganhos incrementais em termos de liberalização fora do “*single undertaking*”, e possivelmente com o aperfeiçoamento e aprofundamento do seu órgão de solução de controvérsias.

As IFIs seriam reformadas. Haveria acordo em torno de uma fórmula para alocação de quotas no FMI, bem como sobre a revisão periódica das quotas, que passe a refletir melhor a real distribuição de peso econômico entre os países.

O G20 ganharia maior grau de institucionalização, talvez com um secretariado permanente, e criaria vínculos institucionais mais sólidos com outras instituições, como a própria ONU, a fim de assegurar a sua legitimidade.

A ordem resultante nessa alternativa é, enfim, a de um solidarismo procedimental, em que há significativa convergência a princípios básicos de economia de mercado, mas em ritmos variados, e com significativo espaço para estratégias nacionais de desenvolvimento.

Cumprе ressaltar, porém, que não se trata apenas da resolução de uma “crise de autoridade”, reformando os mecanismos de governança a fim de trazer novos atores que se tornaram poderosos para a mesa diretora do sistema, como defende IKENBERRY (2011).

Na reedição do “*embedded liberalism*”, a própria ordem liberal tende a ser lentamente transformada, já que a convergência, nesse caso, tende a ocorrer não pela movimentação de um lado em direção a outro, mas pelo movimento de todos em

direção ao centro. Um liberalismo com novos elementos, alguns quiçá de outras civilizações, tende a emergir como o valor subjacente a essa nova ordem global.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACP – países da África, Caribe e Pacífico
- BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
- BIS – “*Bank of International Settlements*”
- BM – Banco Mundial
- C20 – Comitê dos Vinte do Fundo Monetário Internacional
- CAC – Cláusulas de Ação Coletiva
- CBSB – Comitê da Basileia de Supervisão Bancária
- CE – Comunidades Europeias
- CGG – Comissão sobre Governança Global
- EFM – *Emergency Financing Mechanism*
- ETNs – Empresas Transnacionais
- EUA – Estados Unidos da América
- FCL – *Flexible Credit Line*
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- G5 – Grupo dos Cinco
- G7 – Grupo dos Sete
- G8 – Grupo dos Oito
- G15 – Grupo dos Quinze
- G20 – Grupo dos Vinte
- G24 – Grupo dos Vinte e Quatro
- G33 – Grupo dos Trinta e Três
- G77 – Grupo dos Setenta e Sete
- GAB – *General Arrangements to Borrow*

GATS – *General Agreement on Trade in Services*

GATT – “*General Agreement on Tariffs and Trade*”

HIPC – “*Heavily Indebted Poor Countries*”

IAIS – “*International Association of Insurance Supervisors*”

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IFIs – Instituições Financeiras Internacionais

IIF – *Institute of International Finance*

IOSCO – “*International Organization of Securities Commissions*”

MAI – “*Multilateral Agreement on Investment*”

MAP – “*Mutual Assessment Process*”

NAB – *New Arrangements to Borrow*

NAMA – *Non-Agricultural Market Access*

NICs – “*New Industrialized Countries*”

NIEO – “*New International Economic Order*”

NOIE – Nova Ordem Econômica Internacional

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIs – Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrícola Comum

PCL – *Precautionary Credit Line*

PDs – Países Desenvolvidos

PEDs – Países em Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PMDRs – Países de Menor Desenvolvimento Relativo

SBW – Sistema de Bretton Woods\

SDR – “*Special Drawing Rights*” (Direitos Especiais de Saque)

SDRM – *Sovereign Debt Restructuring Mechanism*

SME – Sistema Monetário Europeu

TRIMS – *Trade-Related Investment Measures*

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

PRINCIPAIS SÍTIOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS
(múltiplos acessos entre julho de 2009 e outubro de 2011)

<http://www.bis.org> -

<http://www.imf.org> -

<http://www.g8.utoronto.ca/> - para documentos oficiais, comunicados e declarações emitidas durante os encontros do G8

<http://www.g20.utoronto.ca/> - para documentos oficiais, comunicados e declarações emitidas durante os encontros do G20

<http://www.worldbank.org> -

<http://www.wto.org> -

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, Jason; DEANS, Phil e PALAN, Ronen (2005). *State Strategies in the Global Political Economy*, Continuum International Publishing, EUA.

AIZENMAN, Joshua e LEE, Jaewoo (2006). Financial Versus Monetary Mercantilism: Long-Run View of Large International Reserves Hoarding, IMF Working Paper WP/06/280

ALBA, Pedro; BHATTACHARYA, Amar; CLAESSENS, Stijn; GHOSH, Swati e HERNANDEZ, Leonardo (1999). The Role of Macroeconomic and Financial Sector Linkages in East Asia's Financial Crisis in AGÉNOR, Pierre-Richard; MILLER, Marcus; VINES, David e WEBER, Axel (orgs.) *The Asian Financial Crisis. Causes Contagion and Consequences*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.

ALDERSON, Kai e HURRELL, Andrew (eds.) (2000). *Hedley Bull on International Society*, Macmillan, Londres, Reino Unido.

ALEXANDROFF, Alan S. (1999). The Road to Seattle, Policy Options – edição de Novembro de 1999, Institute for Research on Public Policy, pps. 24-29.

ARISTÓTELES (2002). *A Política*, Martins Fontes, São Paulo, Brasil.

ARON, Raymond (2002). *Paz e Guerra entre as Nações*, Editora da Universidade de Brasília/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil.

BAILIN, Alison (2001). From Traditional to Institutionalized Hegemony, G8 Governance 6, disponível em <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/bailin/bailin2000.pdf>

- BAKER, Andrew (2000). The G7 as a Global Ginger Group: Plurilateralism and Four-Dimensional Diplomacy, *Global Governance* 6 (Abril-Junho), págs. 165-190
- BALASSA, Béla and Associates (1982). *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, The John Hopkins University Press, EUA.
- BALDWIN, David A (1993). Neoliberalism, Neorealism and the World Politics. In: BALDWIN, David (ed.) *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nova Iorque, EUA, Cap. 1, págs. 3-28.
- BANCO MUNDIAL (1997). Russian Federation - Second Structural Adjustment Loan Project – disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&heSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000009265_3980929094954
- BARTLETT, Bruce (2009). *The New American Economy: The Failure of Reaganomics and a New Way Forward*, Palgrave Macmillan, EUA.
- BAYNE, Nicholas (1995). The G7 Summit and the Reform of Global Institutions, *Government and Opposition*, 30:4, pps. 492-509.
- (2000) *Hanging in There. The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, Ashgate, Reino Unido.
- (2002). Consensus and Coherence in G7 Financial Governance in FRANTIANNI, Michele; SAVONA, Paolo; e KIRTON, John J. (eds.). *Governing Global Finance. New Challenges, G7 and IMF Contributions*, Ashgate, Reino Unido.
- (2005). *Staying Together. The G8 Summit Confronts the 21st Century*, Ashgate, Reino Unido.
- BENTHAM, Jeremy e STUART MILL, John (2000). *Utilitarianism and Other Essays*, Penguin, Reino Unido.
- BERG, Andrew; BORENSZTEIN, Eduardo; MILESI-FERRETI, Gian Maria; e PATTILLO, Catherine (1999). Anticipating Balance of Payment Crises. The Role of Early Warning Systems, IMF Occasional Papers Nr. 186.
- BERG, Andrew; BORENSZTEIN, Eduardo; e PATTILLO, Catherine (2004). Assessing Early Warning Systems: How Have They Worked in Practice, IMF Working Paper WP/04/52.
- BERGSTEN, Fred C. e HENNING, C. Randall (1996). *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Institute for International Economics, Washington, EUA.
- BHAGWATI, Jagdish (1998). Yes to Free Trade, Maybe to Capital Controls, *Wall Street Journal*, edição de 16 de novembro de 1998
- (2003) *Free Trade Today*, Princeton University Press, EUA.

- BIELSCHOWSY, Ricardo *et al.* (2000). Formação de Capital no ambiente das reformas Econômicas Brasileiras dos Anos 90: Uma Abordagem setorial, In BAUMANN, Renato (org.) (2000). *Brasil. Uma Década em Transição*, CEPAL/ Campus, Rio de Janeiro, Brasil
- BINSWAGER, Hans e LUTZ, Ernst (2000). Agricultural Barriers, Trade negotiations and the Interests of Developing Countries, UNCTAD, Genebra
- BIS (2008). Financial Globalization and Emerging Markets Capital Flows, BIS Papers nr. 44, Departamento Econômico e Monetário, BIS. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap44.pdf>
- (2008a). Financial Market Developments and their Implications for Monetary Policy, BIS Papers nr. 39 (Abril 2008). Disponível em http://www.bis.org/arp/conf_0708.pdf
- BOBBIO, Norberto (1990). *Liberalism and Democracy*, Verso, Londres, Reino Unido.
- (1991). Direito privado e direito público em Hegel in BOBBIO, Norberto, *Estudos sobre Hegel*, 2ª ed, Brasiliense, São Paulo, Brasil.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (1997). *Dicionário de Política*, 10ª edição, Editora UnB, Brasília, Brasil.
- BRENDER, Anton e PISANI, Florence (2010). Global Imbalances and the Collapse of Globalised Finance, Centre for European Policy Studies, Dexia, Bruxelas, Bélgica.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (org.) (1989). *Dívida Externa, Crises e Soluções*, 1ª edição, Brasiliense, São Paulo, Brasil.
- BUCHANAN, James; TOLLISON, Robert e TULLOCK, Gordon (orgs.) (1980). *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press, EUA.
- BULL, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*, Editora da Universidade de Brasília/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- BULL, Hedley e WATSON, Adam (1984). *The Expansion of the International Society*, Oxford University Press, Reino Unido.
- BUZAN, Barry (2004). *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.
- CALVO, Guillermo A. e REINHART, Carmen M. (2002). Fear of Floating, The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVII, nr. 2, Maio 2002. Disponível em <http://people.ucsc.edu/~hutch/Econ241a/Articles/Calvo-Reinhart.pdf>

- CAMDESSUS, Michel (1994). *Supporting Transition in Central and Eastern Europe: An Assessment and Lessons from the IMF's Five Years Experience*, disponível em <http://imf.org/external/np/sec/mds/1995/mds9502.htm>
- CARR, Edward H. (1981). *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- CASTELLS, Manuel (1999). *A Sociedade em Rede*, Paz e Terra, São Paulo, Brasil.
- CERNY, Philip G. (1995). Globalization and the Changing Logic of Collective Action, *International Organization* 49:4, págs. 595-625
- CHANG, Ha-Joon (1997) The economics and politics of regulation, *Cambridge Journal of Economics* 1997, Vol. 21(6), 703-728
- (2002). *Chutando a Escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, Editora Unesp, Brasil.
- CHANG, Yu-Hern; YEH, Chung-Hsing e WANG, Shih-Yi (2007). A survey and optimization-based evaluation of development strategies of the air cargo industry, *International Journal of Production Economics*, Vol. 106, nr. 2, pp. 550-562
- CHOI, Woon Gyu; SHARMA, Sunil; e STRÖMQVIST, Maria (2007) Capital Flows, Financial Integration, and International Reserve Holdings: The Recent Experience of Emerging Markets and Advanced Economies, IMF Working Paper WP/07/151.
- CHWIEROTH, Jeffrey M. (2010). *Capital Ideas. The IMF and the Rise of Financial Liberalization*, Princeton University Press, EUA.
- CLAESSENS, Stijn; UNDERHILL, Geoffrey R.D.; ZHANG, Xiaoke (2003). Basel II Capital Requirements and Developing Countries. A Political Economy Perspective, documento apresentado no seminário *Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries*, realizado em outubro de 2003 pelo Center for Global Development e pelo Global Development Network.
- CLARK, Ian (2001) *The Post-Cold War Order. The Spoils of Peace*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido
- (2005). *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- COHEN, Benjamin J. (2002). Capital Controls: Why do Governments Hesitate? in ARMIJO, Leslie Elliott. *Debating the Global Financial Architecture*, Albany: State University of New York Press, págs. 93-117.
- (2008). *International Political Economy. An Intellectual History*, Princeton University Press, New Jersey, EUA.
- COOPER, Andrew F. e BRADFORD JR., Colin I. (2010). The G20 and the Post-Crisis Economic Order, CIGI G20 Papers nr. 3, Junho de 2010.

- COOPER, Richard N. (1980). *The Economics of Interdependence*, Columbia University Press, Nova Iorque, EUA.
- CORBO, Vittorio; MELO, Jaime e TYBOUT, James (1985). What went wrong with the recent reforms in the Southern Cone, World Bank Discussion Papers – Report n. DRD128, Washington, EUA
- CORCOS, Gregory; IRAC, Delphine; MION, Giordano; VERDIER, Thierry (2009). The Determinants of Intra-Firm Trade, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper DP7530, Disponível em <http://www.cepr.org/pubs/new-dps/dplist.asp?dpno=7530>
- COX, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*, Columbia University Press, EUA.
- CROCKETT, Andrew (1997). The Theory and Practice of Financial Stability, Princeton University Press, EUA.
- CROOME, John (1995). *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, WTO, Genebra.
- CULLIS, John e JONES, Philip (1987). *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*, Basil Blackwell, Oxford, Reino Unido.
- CUMINGS, Bruce (1991). Trilateralism and the New World Order, World Policy Journal, Vol. 8, Nr. 2 (Primavera, 1991), págs. 195-222.
- DOBSON, Hugo (2007). *The Group of 7/8*, Routledge, Oxford, Reino Unido.
- DOBSON, Wendy e MASSON, Paul R. (2009). Will the Renminbi become a world currency, China Economic Review, nr. 20 (2009), pps. 124-135.
- DOOLEY, Michael; FOLKERTS-LANDAU, David; e GARBER, Peter (2004). The Revived Bretton Woods System: the Effects of Periphery Intervention and Reserve Management on Interest Rates and Exchange Rates in Center Countries, NBER Working Paper 10332, National Bureau of Economic Research, EUA.
- DOYLE, Michael (1995). Liberalism at the end of the cold war. In: LEBOW, Richard N. e RISSE-KAPPEN, Thomas, *International Relations Theory and the End of the Cold War*, Columbia University Press, Nova Iorque, EUA.
- EDWARDS, Sebastian (1999) How Effective are Capital Controls?, Journal of Economic Perspectives 13:4, págs. 65-84
- EICHENGREEN, Barry (2000). Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System in FRIEDEN, Jeffrey A. e LAKE, David A. *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, 4a ed, Routledge, Londres, Reino Unido.

(2000a) The International Monetary Fund in the Wake of the Asian Crisis in NOBLE, Gregory W. e RAVENHILL, John (orgs). *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.

(2004) Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods, NBER Working Paper Series n. 10497.

(2007) A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender, *International Finance*, Vol. 10, nr. 2, págs. 153-175.

(2008). *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, 2a ed., Princeton University Press, New Jersey, EUA.

(2008a). *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press, EUA.

(2011). *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar*, Oxford University Press, EUA.

EICHENGREEN, Barry; MUSSA, Michael; DELL'ARICCIA, Giovanni; DETRAGIACHE, Enrica; MILESI-FERRETI, Gian Maria; e TWEEDIE, Andrew (1999). *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*, FMI (IMF Publications), EUA.

EICHENGREEN, Barry e PORTES, Richard (1995). Crisis? What Crisis? Orderly Workouts for Sovereign Debtors, Centre for Economic Policy Research, Londres.

EISENHARDT, Kathleen M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review, *Academy of Management Review*, 14:1, págs. 57-74.

ELSTER, Jon (1989). *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

EVANS, Eric J. (2004). *Thatcher and Thatcherism*, Routledge, Londres, Reino Unido.

EVANS, Peter (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization, *World Politics*, Vol. 50 (Outubro 1997), 62-87

FFRENCH-DAVIS, Ricardo (org.) (2001). *Crises Financieras en Países Exitosos*, CEPAL, Santiago, Chile.

FINDLAY, Ronald e O'ROURKE, Kevin H. (2007). *Power and Plenty. Trade, War and the World Economy in the Second Millenium*, Princeton University Press, New Jersey, EUA.

FINGER, J. Michael e NOGUÉS, Julio J. (2001). The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations, World Bank Policy Research Working Paper nr. 2732

- FINGER, J Michael e SCHULER, Philip (2000). Implementation of the Uruguay Round: The Development Challenge, *The World Economy* 23(4), pps. 511-525
- FMI (1995) Note on an International Debt Adjustment Facility for Sovereign Debtors, EBS/95/90, 26/05/1995
- (1998). *World Economic Outlook and International Capital Markets Assessment: Interim Assessment*, FMI, Washington, EUA.
- FRANCO, Gustavo (1999). *O Desafio Brasileiro. Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda*, Editora 34, São Paulo
- FRIEDEN, Jeffry A. (1991). Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance, *International Organization* 56:4, págs. 425-451
- (2006). *Global Capitalism. Its fall and Rise in the Twentieth Century*, W.W. Norton, Nova Iorque, EUA.
- FRIEDEN, Jeffry; PASTOR JR, Manuel e TOMZ, Michael (2000) *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*, Westview Press, EUA
- FRIEDMAN, Milton (2002). *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, EUA.
- FRIEDRICHS, Jörg (2009). Global Governance as Liberal Hegemony in WHITMAN, Jim, *Global Governance*, Palgrave Macmillan, Reino Unido.
- FUKUYAMA, Francis (1995). The end of History. In: BEETS, Richard, *Conflict After the Cold War. Arguments on causes of war and peace*, Macmillan Press, Nova Iorque, EUA, págs. 85-108
- G20 (2007). The Group of Twenty: A History, documento preparado pelos membros do G20, disponível em <http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf>
- GARRETT, Geoffrey (2010). G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis, *Global Policy*, Volume 1, nr. 1, Janeiro de 2010.
- GERRING, John (2001). *Social Science Methodology. A Criterial Framework*, Cambridge University Press, EUA.
- GIDDENS, Anthony (1991). *As Conseqüências da Modernidade*, Editora Unesp, São Paulo, Brasil.
- GILL, Stephen (1999). Structural Changes in Multilateralism: the G7 Nexus and the Global Crisis in SCHECHTER, Michael. *Innovation in Multilateralism*, pps. 113-165, St Martin's Press, EUA
- GILPIN, Robert (1883). *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.

(2001) *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, EUA.

(2002). *A Economia Política das Relações Internacionais*, Coleção Relações Internacionais, Editora UnB, Brasília, Brasil.

(2002a) A Realist Perspective on International Governance in HELD, David e MCGREW, Anthony (orgs.), *Governing Globalization. Power Authority and Global Governance*, Polity Press, EUA

GOODMAN, John B. e PAULY, Louis W. (1993). The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets, *World Politics* 46:1, págs. 50-82

GRANT, Wyn (1997). *The Common Agricultural Policy*, Palgrave Macmillan, Reino Unido.

GREGORY, Rob; HENN, Christian; MCDONALD, Brad; SAITO, Mika (2010) Trade and the Crisis: Protect or Recover, IMF Staff Position Note SPN/10/07, FMI, disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1007.pdf>

GRIECO, Joseph M (1993). Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. In: David Baldwin (Ed.) *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, cap. 12, págs. 301-338

GUITIAN, Manuel (1992). The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund, IMF Pamphlet Series nr. 42

(1995) Capital Account Liberalization: Bringing Policy in Line with Reality in EDWARDS, Sebastian (org.), *Capital Controls, Exchange Rate, and Monetary Policy in the World Economy*, Cambridge University Press, EUA

HAJNAL, Peter I. (2007). *The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation*, Ashgate, Reino Unido.

HALLIDAY, Freddy (2000). *The World at 2000*, Palgrave, Londres, Reino Unido.

HARRINGS, Richard J. (2007). The Rocky Road to Implementation of Basel II in the United States, Papel apresentado para o encontro da “*International Atlantic Association*”, disponível em <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/07/0731.pdf>

HARRIS, Elliott (1999). Impact of the Asian Crisis on the sub-Saharan Africa, *Finance and Development* 36(1), pps. 14-17

HARVEY, David (2007). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Reino Unido.

HAYEK, Friedrich August von (2001). *The Road to Serfdom*, Routledge, Londres, Reino Unido.

(2006) *The Constitution of Liberty*, Routledge, Londres, Reino Unido.

HEINBECKER, Paul (2011). The Future of the G20 and Its Place in Global Governance, CIGI G20 Papers nr. 5, Abril de 2011.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.

HELD, David; MCGREW, Anthony (2002). Introduction in HELD, David e MCGREW, Anthony (orgs.), *Governing Globalization. Power Authority and Global Governance*, Polity Press, EUA

HELLEINER, Eric (1994). *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca: Cornell University Press, EUA.

(2009) Filling a Hole in Global Finance Governance? The Politics of Regulating Sovereign Debt Restructuring in WOODS, Ngaire e MATTLI, Walter (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton University Press, EUA.

(2010) A Bretton Woods Moment? The 2007-2008 Crisis and the Future of Global Finance, *International Affairs*, Volume 86, nr. 3, Maio de 2010, pps. 619-636.

HENDERSON, David (2000). *The MAI Affair: A Story and Its Lessons*, Royal Institute of International Affairs, Londres, Reino Unido.

HILBERS, Paul (2001). The IMF/World Bank Financial Sector Assessment Program, disponível em <http://www.imf.org/external/np/vc/2001/022301.htm>

HIRSCHMAN, Albert O. (2002) *As Paixões e os Interesses. Argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo*, Record, Rio de Janeiro, Brasil.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame (1999). *Globalization in Question*, 2a edição, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.

HO, Daniel E. (2002) Compliance and International Soft Law: Why Do Countries Implement the Basle Accord?, *Journal of International Economic Law* (2002), págs. 647-688

HOBBS, Thomas (2002). *Leviathan*, Penguin Classics, Londres, Reino Unido.

HODGES, Michael R. (1999). The G8 and the New Political Economy in HODGES, Michael R.; KIRTON, John J.; e DANIELS, Joseph (eds.) *The G8's Role in the New Millennium*, Ashgate, Reino Unido.

HUANG, Yasheng (2008). *Capitalism with Chinese Characteristics. Entrepreneurship and the State*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.

- HUNTINGTON, Samuel P. (2002). *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, The Free Press, Londres, Reino Unido.
- HURREL, Andrew (2007). *On Global Order. Power, Values and the Constitution of International Order*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido.
- IATA (2006). *IATA Economic Briefing: Air Freight 2006 – brighter skies ahead*, International Air Transport Association, Montreal, Canadá.
- IETTO-GILLIES, Grazia (2005). *Transnational Corporation and International Production: Concepts, Theories and Effects*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- IIDA, Keisuke (2005). Is WTO Dispute Settlement Effective? in DIEHL, Paul (ed.), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, 3a edição, Lynne Rienner Publishers, Londres, Reino Unido.
- IKENBERRY, John G. (1993) *Salvaging the G7*, Foreign Affairs, 72:2, pps. 132-139.
- (1998). Constitutional Politics in International Relations, European Journal of International Relations, Vol nr. 4, Nr. 2 (Junho de 1998), págs. 147-177.
- (2011) *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, EUA.
- IRWIN, Douglas A. (1996) *Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press, EUA.
- JOHNSON, Janet Buttolph e REYNOLDS, H.T.; e MYCOFF, Jason D. (2007). *Political Science Research Methods*, 6a edição, CQ Press, EUA.
- KAHLER, Miles e LAKE, David (2009). Economic Integration and Global Governance: Why so little Supranationalism? in WOODS, Ngaire e MATTLI, Walter (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton University Press, EUA.
- KAMINSKY, Graciela; LIZONDO, Saul; e REINHART, Carmen M. (1998). Leading Indicators of Currency Crises, IMF Staff Papers, Vol. 45, Nr. 1 (Março de 1998)
- KAPSTEIN, Ethan B. (2006) Architects of Stability? International Cooperation among Financial Supervisors, BIS Working Papers nr. 199.
- KEGLEY Jr., Charles (1993). *The neoidealist moment in international relations? Realist Myths and the new international realities*. In: International Studies Quarterly, vol 37, nº 2, págs. 131-146.
- KENNEDY, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers*, Vintage Books, Nova Iorque, EUA.

KEOHANE, Robert O. (1993) Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. In: David Baldwin (ed.) *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nova Iorque, EUA, cap. 11, págs.269-300

(2005). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New Jersey, EUA.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. (2000). *Power and Interdependence*, 3a ed, Longman, Londres, Reino Unido.

(2000a) Globalization: What's New? What's Not? (And So What?), Foreign Policy (2000), nr. 118, págs. 104-119.

KINDLEBERGER, Charles P. (1970). *Power and Money. The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*, BasicBooks, Nova Iorque, EUA.

(1986). *The World in Depression 1929-1939*, Edição revisada e ampliada, University of California Press, Berkeley, EUA.

KIRTON, John J. (1989) Contemporary Concert Diplomacy: The Seven-Power Summit and the Management of International Order, Documento apresentado no encontro annual do International Studies Association e da British International Studies Association.

(1995). The Diplomacy of Concert: Canada, the G7 and the Halifax Summit”, Canadian Foreign Policy 3:1, pps. 63-80

KOKOTSI, Ella (2006). *Background on Compliance Assessments: Methodology* em www.g8.toronto.ca/evaluations/compliance_manual_2006.pdf

KOZUL-WRIGHT, Richard; ROWTHORN, Robert (eds) (1998). *Transnational Corporations and the Global Economy*, Palgrave Macmillan, Londres, Reino Unido.

KRASNER, Stephen D. (1976). State Power and the Structure of International Trade, World Politics, Abril de 1976, Vol. 28, nr. 3, págs. 317-347.

(1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables in KRASNER, Stephen D. (ed.) *International Regimes*, Cornell University Press, EUA.

KRATOCHWIL, Friedrich (1989). *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido

(2001) Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study In FIERKE, Karin e JOERGENSEN, Knud Erik (eds.) *Constructing International Relations, the next generation*. M.E. Sharpe, Nova Iorque, EUA

- KRUEGER, Anne O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society, American Economic Review, Vol. 64, nr. 3.
- (1990). Government Failures in Development in FRIEDEN, Jeffry; PASTOR JR, Manuel e TOMZ, Michael (2000) *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*, Westview Press, EUA
- (2002) A New Approach to Sovereign Debt Restructuring, FMI, Washington, EUA
- KRUGMAN, Paul (1979). A Model of Balance of Payments Crises, Journal of Money, Credit and Banking, v. 11, nr. 3, pps. 311-325.
- KRUGMAN, Paul R. e OBSTFELD, Maurice (2005). *Economia Internacional*, 6ª edição, Pearson, São Paulo, Brasil.
- KUHN, Thomas S. (2005). *A Estrutura das Revoluções Científicas*, Série Debates, Perspectiva, São Paulo, Brasil.
- LAL, Deepak (2002). *The Poverty of Development Economics*, 3a edição revisada, Institute of Economic Affairs, EUA
- LEVY, Philip (2000). Do We Need an Undertaker for the Single Undertaking? Considering the Angles of Variable Geometry, Papel apresentado para a Conferência CEPR/ECARES/Banco Mundial “*The World Trading System Post Seattle: Institutional Design, Governance and Ownership*”, Bruxelas, 14/15 de julho de 2000. Disponível em <http://www.cepr.org/meets/wkcn/2/2300/papers/Levy.pdf>
- LIJPHART, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method, American Political Science Review, Vol. 65, Setembro de 1971, pps. 691-693
- LITTLE, Richard (2007). *The Balance of Power in International Relations. Metaphors, Myths and Models*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- LOCKE, John (1994). *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos*, 4ª ed, Editora Vozes, São Paulo, Brasil.
- MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (2007). The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence?, Working Paper 12, Global Economy and Development, The Brookings Institution,
- MAYALL, James (1990). *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, Reino Unido.
- MCGREW, Anthony (2002). Liberal Internationalism: Between Realism and Cosmopolitanism in HELD, David e MCGREW, Anthony (orgs.), *Governing Globalization. Power Authority and Global Governance*, Polity Press, EUA

- MCKINNON, Ronald I. (2007). Japan's Deflationary Hangover: Wage Stagnation and the Syndrome of the Ever-Weaker Yen, ABD Institute Discussion Paper Nr. 74, disponível em <http://www.adbi.org/files/dp74.exchange.rate.stabilization.yen.pdf>
- MEARSHEIMER, John (1999). *The tragedy of great power politics*, WW. Norton Company, Nova Iorque, EUA.
- MIDDLETON, Roger (2006). The Political Economy of Decline, Journal of Contemporary History, Vol. 41, nr. 3, Julho de 2006, págs. 573-586.
- MIHALJEK, Dubravko (2008). The financial stability implications of increased capital flows for emerging market economies, BIS Papers nr. 44, Departamento Econômico e Monetário, BIS. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap44.pdf>
- MORGENTHAU, Hans J. (2003). *A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz*, Editora da Universidade de Brasília/IPRI/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- MORRISON. J.R. (1998). Financial Organization and Operations of the IMF, Pamphlet Series nr. 45, 5a edição, FMI.
- MORROW, James D. (1994). *Game Theory for Political Scientists*, Princeton University Press, EUA.
- MUELLER, Dennis (1979). *Public Choice*, Cambridge University Press, EUA.
- NOBLE, Gregory W. e RAVENHILL, John (2000). Causes and Consequences of Asian Financial Crisis in NOBLE, Gregory W. e RAVENHILL, John (orgs). *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge University Press, Nova Iorque, EUA.
- NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar (2005). *Teoria das Relações Internacionais. Correntes e Debates*, Elsevier, Rio de Janeiro, Brasil.
- NORTH, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- NYE, Joseph S. (2011). *The Future of Power*, PublicAffairs, EUA.
- OATLEY, Thomas (2011). *International Political Economy*, Pearson, 5a edição
- OATLEY, Thomas e NABORS, Robert (1998). Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basle Accord, International Organization, Vol. 52, n. 1, Inverno (1998), págs. 35-54.
- OHMAE, Kenichi (1995). *The End of the Nation-States. The Rise of National Economies*, HarperCollins, Londres, Reino Unido.

- OLSON, Mancur (1974). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, EUA.
- OMC (2007) *Six Decades of Multilateral Trade Cooperation: What Have we Learnt?*, Economic Research and Statistics Division, Organização Mundial do Comércio. Disponível em http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr07-2d_e.pdf
- (2008). *Measuring Trade in Services*, Economic Research and Statistics Division, Organização Mundial do Comércio. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/services_training_module_e.pdf
- (2008a) *Trade in a Globalizing World*, Economic Research and Statistics Division, Organização Mundial do Comércio. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr08_e.htm
- ONUF, Nicholas (1998). Construtivism: A User's Manual In KUBALKOVA, Vendulka; ONUF, Nicholas e KOWERT,, Paul, *International Relations in a Constructed World*, M.E. Sharpe, Nova Iorque, EUA.
- ONUF, Nicholas e KLINK, Frank (1989). Anarchy, Authority, Rule, *International Studies Quarterly* 33, nr. 2, Junho de 1989, págs. 149-174.
- OSTRY, Jonathan David; GHOSH, Atish R.; HABERMEIER, Karl Friedrich; CHAMON, Marcos; QURESHI, Mahvash Saeed; e REINHARDT, Dennis B.S. (2010). Capital Inflows: The Role of Controls, Staff Position Note nr. 2010/04, Fundo Monetário Internacional, Washington, EUA.
- OSTRY, Sylvia (2000). The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations in KENNEDY, D.M. e SOUTHWICK, J.D. (orgs.) *The Political Economy of International Trade Law. Essays in Honor of Robert E Hudec*, Cambridge University Press, Nova Iorque, pps. 285-300
- PANAGARYIA, Arvind (2005). Liberalizing Agriculture, *Foreign Affairs*, Dezembro de 2005, Special WTO Edition, vol. 84, No. 7, pgs. 56-67.
- PANIZZA, Francisco (2009). *Contemporary Latin America. Development and Democracy Beyond the Washington Consensus*, Zed Books, Londres, Reino Unido.
- PARK, Yung Chul e WANG, Yunjong (2005). The Chiang Mai Initiative and Beyond, *World Economy*, Vol. 28, nr. 1, págs. 91-101
- PAROLA, Alexandre G. L. (2007). *A Ordem Injusta*, FUNAG, Brasília, Brasil.
- PARSONS, Talcott (1967). *The Structure of Social Action*, The Free Press, Nova Iorque, EUA.

- PAULY, Louis W. (1997). *Who Elected the Bankers? Surveillance and Control in the World Economy*, Cornell University Press, Ithaca, EUA.
- PENTILA, Risto (2003). *The Role of the G8 in International Peace and Security*, Oxford University Press, Reino Unido.
- PHILIPS, Laura (2007). Closing the Deal: Assessing the Opportunities and Risks for Bretton Woods Governance Reform in 2007, ODI Working Paper nr. 282, London Overseas Development Institute.
- PLATÃO (2007). *The Republic*, Penguin Classics, 3ª ed, Londres, Reino Unido
- POLANYI, Karl (2000). *A Grande Transformação. As Origens da nossa época*, Editora Campus, São Paulo, Brasil.
- POPPER, Karl (2002). *The Poverty of Historicism*, Routledge, 2ª edição, Londres, Reino Unido.
- PORTER, Tony (2005) *Globalization and Finance*, Polity Press, Reino Unido.
- PREBISCH, Raúl (2000). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais in BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, Record, Rio de Janeiro – RJ.
- PUTNAM, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, International Organization, 42 (Verão 1988), pp 427-460.
- PUTNAM, Robert; BAYNE, Nicholas (1984). *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Harvard University Press, EUA.
- (1995) The G-7 Summit Comes of Age, Disponível em <http://www.g7.utoronto.ca/scholar/bayneputnam/bay95end.htm>
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella (1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, EUA.
- RADELET, Steven e SACHS, Jeffrey D. (1998). The Onset of the Asian Financial Crisis, NBER Working Paper, nr. W6680.
- RAJAN, Raghuram G. (2010). *Fault Lines. How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, EUA
- RANA, Pradumna (2002). Monetary and Financial Cooperation in East Ásia: the Chiang Mai Initiative and Beyond, ERD Working Paper nr. 6, Fevereiro de 2002, Asian Development Bank.

- RAPOPORT, Mario (2007). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, Argentina.
- REICH, Robert (1992). *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, Vintage Books, EUA.
- REINICKE, Wolfgang H. (1998). *Global Public Policy*, Brookings Institution Press, EUA.
- RICHTER, Frank-Jürgen (org.) (2000). *The East Asian Development Model. Economic Growth, Institutional Failure and the Aftermath of the Crisis*, Palgrave Macmillan, Reino Unido.
- RIEFFEL, Lex (2008). The G20 Summit: What's it All About?, Brookings Institution, disponível em http://www.brookings.edu/opinions/2008/1027_governance_rieffel.aspx
- RODRIK, Dani (1996). *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments*, NBER Working Paper nr. 5537.
- (1998) Who Needs Capital-Account Convertibility? In *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Essays in International Finance nr. 207, Maio 1998, Princeton University Press, EUA.
- (2011) *The Globalization Paradox. Why Markets, States and Democracy can't Coexist*, Oxford University Press, Reino Unido.
- ROGOFF, Kenneth S. e REINHART, Carmen M. (2009). *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, EUA
- ROGOFF, Kenneth S. e ZETTELMEYER, Jeromin (2002). Bankruptcy Procedures for Sovereigns: A History of Ideas, 1976-2001, IMF Working Paper WP/02/133.
- ROSENAU, James N. (1993) Global structural transformation: underpinnings and outcomes, (mimeo).
- (1997). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, EUA.
- ROUBINI, Nouriel e MIHM, Stephen (2010). *Crisis Economics. A Crash Course in the Future of Finance*, Penguin, Reino Unido.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1991). *O Contrato Social e Outros Escritos*, Editora Cultrix, São Paulo, Brasil.

RUGGIE, John G. (1983). International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order in KRASNER, Stephen D. (ed.) *International Regimes*, Cornell University Press, EUA.

(1998) *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, Nova Iorque, EUA

RUIGROK, Winfried e TULDER, Rob van (1995). *The Logic of International Reestructuring*, Routledge, Londres, Reino Unido.

SACHS, Jeffrey (1995). Do we need and international lender of last resort?, Palestra Frank Graham na Universidade de Princeton, abril de 1995, disponível em <http://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/pubs/intllr.pdf>

SATO, Eiiti (1981). Prefácio à nova edição brasileira in CARR, Edward H., *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.

SCHOLTE, Jan Aart (1993). *International Relations of Social Change*, Open University Press, Londres, Reino Unido.

SCHOTT, Jeffrey J. (1994). *The Uruguay Round. An Assessment*, Institute for International Economics, Washington, EUA

SHARMAN, J.C. (2011), Testing the Global Financial Transparency Regime, *International Studies Quarterly*, Vol. 55, n. 2, a ser publicado.

SIMMONS, Beth (2001). The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation, *International Organization*, Vol. 55, n. 3, págs. 589-620

SKINNER, Quentin (1996). *As Fundações do Pensamento Político Moderno*, Companhia das Letras, São Paulo, Brasil.

SLAUGHTER, Anne-Marie (2004). *A New World Order*, Princeton University Press, EUA.

SOLOMON, Robert (1977). *The International Monetary Fund 1945-1976: an Insider's View*, Harper & Row, Nova Iorque, EUA.

STIGLITZ, Joseph (2002). *Globalization and Its Discontents*, Penguin Books, Londres, Reino Unido

(2003). *The Roaring Nineties*, Penguin Books, Londres, Reino Unido.

STRANGE, Susan (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect, *International Affairs*, Vol. 46, nr. 2, 1970, págs. 304-15

(1996) *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, EUA.

(1998) *Mad Money*, Manchester University Press, Reino Unido.

SUBACCHI, Paola e PICKFORD, Stephen (2011). Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance, Briefing Paper, Outubro de 2011, Chatham House,

TANZI, Vito e SCHUKNECHT, Ludger (2000). *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge University Press, Reino Unido.

TAVARES, Maria da Conceição (1977). *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar, Rio de Janeiro, Brasil.

THATCHER, Margaret (1993). *The Downing Street Years*, HarperCollins, Londres, Reino Unido.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, EUA.

THIRKELL-WHITE, Ben (2005). *The IMF and the Politics of Financial Globalization. From the Asian Crisis to a New International Financial Architecture?*, Palgrave MacMillan, EUA.

TOYE, John (1993). *Dilemmas of Development: Reflection on the Counter-Revolution in Development Economics*, 2a edição revisada, Willey-Blackwell, EUA.

TULLOCK, Gordon (1967). The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies and Theft, Western Economic Journal, Vol. 5, nr. 3.

TWOMEY, Michael J. (2000). *A Century of Foreign Investment in the Third World*, Routledge, Londres, Reino Unido.

UNCTAD (1996) *World Investment Report 1996. Investment, Trade and International Policy Agreements*, Publicação da ONU, Genebra e Nova Iorque.

(2007). *World Investment Report 2007. Transnacional Corporations, Extractive Industries and Development*, Publicação da ONU, Genebra e Nova Iorque.

(2009). *Trade and Development Report, 2009*, Publicação da ONU, Genebra e Nova Iorque.

(2009a) *World Investment Report 2009. Transnacional Corporations, Agricultural Production and Development*, Publicação da ONU, Genebra e Nova Iorque.

(2011) *Trade and Development Report, 2011*, Publicação da ONU, Genebra e Nova Iorque.

VELDE, Dirk Willem te (2006). Foreign Direct Investment and Development. An Historical Perspective, Documento apresentado no World Economic and Social Survey 2006, Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido.

- VERNON, Raymond (1971). *Sovereignty at Bay. The Multinational spread of U.S. Enterprises*, BasicBooks, Nova Iorque, EUA.
- VIOLA, Eduardo e LEIS, Héctor Ricardo (2007). *Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado. Desafios de Brasil e Argentina*, Editora Insular, Florianópolis, Brasil.
- WALLACE, William (1984). Political Issues at the Summits: A New Concert of Powers? In MERLINI, Cesare (org.). *Economic Summits and Western Decision-Making*, págs. 137-152, St. Martin's Press, Reino Unido.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2004). *World-Systems Analysis. An Introduction*, Duke University Press, EUA.
- WALTER, Andrew e SEN, Gautam (2009) *Analyzing the Global Political Economy*, Princeton University Press, EUA.
- WALTER, Carl E. e HOWIE, Fraser J.T. (2011). *Red Capitalism. The fragile foundation of China's extraordinary rise*, Wiley, Cingapura.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*, McGraw Hill, Nova Iorque, EUA.
- WEBER, Max (2004). *Economia e Sociedade*, 4a ed, Editora UnB, Brasília, Brasil.
- WEISBROT, Mark (2007). Ten Years After: The Lasting Impact of the Asian Financial Crises in MUCHHALA, Bhumika, *Ten Years Fater: Revisiting the Asian Financial Crisis*, Center for Economic and Policy Research, Agosto de 2007, disponível em http://www.cepr.net/documents/publications/tenyearsafter_2007_11.pdf
- WEISS, Linda (1998). *State Capacity: Governing the Economy in a Global Era*, Polity Press, Cambridge, Reino Unido.
- WENDT, Alexander (1992) Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, *International Organization* nr. 46 (Abril 1992), págs. 391-425.
- (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.
- WIGHT, Martin (1992). *International Theory: The Three Traditions*, Holmes & Meier Publishers, Nova Iorque, EUA.
- WILKINS, Mira (1994). Comparative Hosts, *Business History*, Vol. 36, nr. 1, pgs. 18-50.

- WILLIAMSON, John (1989) What Washington Means by Policy Reform In WILLIAMSON, John (org.) *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Institute for International Economics, Washington, EUA.
- (1994) *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington, EUA
- WOLF, Martin (2001). Will the Nation-State Survive Globalization?, *Foreign Affairs* 2001, Vol. 80(1), 178-190
- (2004). *Why Globalization Works*, Yale University Press, EUA.
- WOLFE, Robert (2009). The Special Safeguard Fiasco in the WTO: the Perils of Inadequate Analysis and Negotiation, *World Trade Review*, 8:4 (2009), pps. 517-544
- WOOD, Christopher (2005). *The Bubble Economy: Japan's Extraordinary Speculative Boom of the 80s and the Dramatic Bust of the 90s*, Solstice Publishing, EUA.
- WOODS, Ngaire (2006). *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Cornell University Press, Ithaca, EUA.
- (2010) Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?, *Global Policy*, Volume 1, nr. 1, Janeiro de 2010.
- WRONG, Dennis H. (1994). *The Problem of Order. What Unites and Divides Society*, The Free Press, Nova Iorque, EUA.
- WYPLOSZ, Charles (2007). The Foreign Exchange Reserves Buildup: Business as Usual?, documento preparado para o Seminário "Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration", realizado nos dias 6 e 7 de março de 2007 pela Secretaria da Commonwealth.
- YIN, Robert (1994). *Case Study, Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage Publications, EUA.
- (2002) *Applications of Case Study Research*, 2a edição, Sage Publications, EUA.
- ZÜRN, Michael (2002). From Interdependence to Globalization. In CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas e SIMMONS, Beth (eds.) *Handbook of International Relations*, Sage, Londres, Reino Unido, págs. 235-254.