

1.

Introdução

It's the end of the world as we know it (and I feel fine)

Da canção homônima do grupo R.E.M. [Bill Berry, Peter Buck, Mike Mills e Michael Stipe], (1987), álbum *Document*.

1989 foi um ano extraordinário o suficiente para tornar-se candidato a último da História, em um polêmico artigo de Francis Fukuyama intitulado *The End of History?* (FUKUYAMA, 1989). Em 9 de novembro, o Muro de Berlim foi atravessado por uma multidão pacífica, porém incontrolável, de cidadãos da Alemanha Oriental que, havendo assistido clandestinamente às notícias que passavam no lado Ocidental sobre a declaração de Günter Schabowski, porta-voz do Politburo, de que as fronteiras que os separavam poderiam ser cruzadas por todos e já a partir do momento daquela transmissão, imediatamente foram aos portões da cidade exigir seu direito, concedido ao vivo, de ir e vir plenamente.¹ Ao longo dos dois anos seguintes, completou-se a reunificação alemã e a União Soviética terminou de desmontar-se. A longa Guerra Fria se encerrou, aos 44 anos de duração, deixando o século XX com apenas 11 anos para recriar-se uma última vez.

A História não acabara; ao contrário, havia dado sinal de que talvez não o fizesse tão cedo e de que o Relógio do Apocalipse já não deveria mais ser tão assustador assim: no ano de 1991, quando os Estados Unidos e a União Soviética assinaram o primeiro START – *Strategic Arms Reduction Treaty*, o relógio do *Bulletin of the Atomic Scientists* da Universidade de Chicago foi atrasado para as

¹ Ver, por exemplo: West German News Program, “Gunter Schabowski Press Conference,” Making the History of 1989, Item #704. Disponível em: <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/704>. Acesso em: 5 abr. 2011. Há uma diversidade de fontes a respeito do tema publicadas na internet, entre artigos na Wikipedia,

23:43, o mais distante do cataclisma – representado pela meia-noite – que jamais ficou em toda sua existência.²

Fukuyama, no entanto, não pensava no fim da História como fim dos tempos, mas sim, das disputas ideológicas, pois acreditava que com a derrocada final do modelo socialista soviético não haveria mais alternativa intelectual que fosse confrontar a expansão do liberalismo moderno. A vitória derradeira se consolidaria por intermédio da conversão das economias ex-soviéticas ao capitalismo, com o FMI como principal representante do dever do Oeste para com os recém-convertidos; em paralelo, a instituição amplia, ao longo da década de 1990, sua já antiga atuação nas economias em desenvolvimento do até então chamado *3º mundo*, concedendo financiamentos atrelados a agendas de reformas orientadas pelo consenso neoliberal sobre boas práticas de políticas financeiras e econômicas.

Pouco mais de uma década depois, o ataque às torres gêmeas do *World Trade Center* em 11 de setembro de 2001 demonstra que o liberalismo político e econômico moderno não era um consenso tão sólido. A primeira década do terceiro milênio continua com novas surpresas, e culmina em uma inusitada crise econômica que afeta dramaticamente os Estados Unidos e a União Européia e coloca emergentes como China, Rússia e Brasil, estes últimos antigos *habitués* dos financiamentos e recomendações austeras do FMI, no centro da reformulação da agenda de reformas da arquitetura financeira global.

O forte vínculo do FMI à história do capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial o torna uma das mais significativas instituições vinculadas à história da liderança americana e européia na construção das normas sobre as quais se apóia a ordem mundial. A atuação do Fundo ao início dos anos 1990 integrou o momento de apogeu do neoliberalismo, tão enfaticamente representado por Fukuyama (1989) pelo fim da Guerra Fria. Já na crise da liderança americana e européia sobre a determinação de melhores práticas econômicas, iniciada quase duas décadas depois, o Fundo tem o apoio dos emergentes ao tornar-se o veículo

² Bulletin of The Atomic Scientists, Doomsday Clock – Timeline. Acesso em: 5 abr. 2011, pelo link <http://www.thebulletin.org/content/doomsday-clock/timeline>.

através do qual os países não-membros da União Européia ofereceram recursos para mitigação da crise da dívida soberana de diversos de seus membros.

Nascido do keynesianismo, doutrina que pregava a intervenção do Estado na economia de forma a orientar as expectativas da sociedade através do incentivo ao crescimento e geração de emprego, o Fundo adaptou-se, nos anos 1970, ao neoliberalismo, atuando como agente de expansão do alcance da doutrina nos países em desenvolvimento (CHWIEROTH, 2010; BEST, 2008b). Nos anos 1990, o FMI vivencia rápido momento de apogeu e finalmente, um limbo de quase uma década, originado das críticas ao modelo de ordenamento centralizado da liberalização financeira das economias em desenvolvimento por intermédio de sua atuação (MOSCHELLA, 2010).

A despeito da crise de legitimidade da instituição, no entanto, o consenso em torno do neoliberalismo se manteve, nos termos de uma transição para um modelo de governança pautado pela supervisão descentralizada dos mercados financeiros internacionais, na qual o Fundo, ainda que participante, não exercia papel de destaque. Esta reforma, por sua vez, esteve entre as origens de dois dos fatos mais relevantes que encerram a década de 2000: (i) as crises gêmeas nos Estados Unidos e na União Européia, causada pelo excesso de criatividade dos investidores não contidos pelas agências regulatórias pertinentes, e (ii) a estabilidade dos emergentes frente ao cenário de crise nos países avançados, que os coloca inclusive em posição de liderança, por meio do G-20, da revisão na arquitetura financeira global já iniciada após o colapso *subprime* americano (HELLEINER, 2010; BEST, 2008a).

Admitindo que a descentralização da coordenação e regulação econômicas internacionais teriam sido causadoras da drástica crise nos países desenvolvidos, os Estados Unidos e a União Européia voltaram o FMI, ao final dos anos 2000, ao centro do ordenamento econômico e financeiro internacional (MOSCHELLA, 2010; G-20, 2011; CEU, 2010). Tal iniciativa não se deu, no entanto, sem apoio dos emergentes, que, através de sua participação no G-20, manifestaram sua opinião em favor do retorno do Fundo a uma posição de alta relevância na governança econômica global (MOSCHELLA, 2010).

O momento em que ainda se vive a grande crise dos países avançados é um de grande interesse quanto à posição em que os emergentes resultarão após o fim das turbulências, e de incertezas quanto aos consensos que efetivamente emergirão em relação à norma em política econômica. Estaria o neoliberalismo diante de seu fim, ou tão-somente de uma vasta exposição de suas fragilidades, da qual resultará mais forte? Nenhuma das questões se apresenta com respostas claras.

Curioso, ainda, é o papel do FMI neste processo de reordenamento econômico e financeiro internacional: por que razão a instituição, afastada de uma atuação de grande relevância como esteve por tantos anos após a crise asiática, retorna ao centro das atenções nestas novas circunstâncias? O objetivo deste trabalho é responder a esta última pergunta, passando, no entanto, por ponderações em relação às demais. Neste intento, proponho uma análise construtivista, buscando a compreensão das possibilidades que o Fundo oferece, por meio dos mecanismos de legitimação que disponibiliza, às mais diversas partes interessadas – seus Estados-membros, seus economistas residentes, acadêmicos, o mercado, e ainda outras, e mesmo estas desmembradas em outras. Nestes termos, o discurso – aquilo que é dito para *justificar*, e que não necessariamente *explica* a *verdadeira razão* para que algo tenha sido feito – ganha relevância central ao argumento que desenvolvo:

Truths as we take them to be are inextricable from the arguments offered for them. One may begin with facts, “things”, they are, thereby taking for granted the argument for their facticity. One may begin with words, ideas, arguments, taking for granted the facts to which they refer. Constructivism begins with deeds. Deeds done, acts taken, words spoken-These are all that facts are (ONUF, 1989, p.35-36, grifo meu).

O discurso aceito como justificativa para um ato se respalda nas regras que integram os consensos normativos que orientam a sociedade política, estabelecendo as condutas apropriadas para atingimento do bem comum (ONUF, 2002). A legitimidade do ato, portanto, passa por sua justificativa se inserir por completo em consensos que o autorizem. Fundado sobre os pilares do multilateralismo, o FMI se incorpora a uma tradição ética bastante próxima da

metafísica de Kant, que respalda a noção de que uma *Federação de Povos* autônomos seria condição para o atingimento da paz perpétua, propósito visto com entusiasmo pelas nações que lideravam a ordem mundial após meio século de violentos conflitos entre si (KANT, 2004). O Fundo, assim como outras instituições multilaterais, como o GATT e o Banco Mundial, criadas no pós-Segunda Guerra Mundial, se insere neste projeto por meio do argumento de que o crescimento, a integração comercial e a estabilidade econômica desestimulam a guerra (PEET, 2003, p. 32-33).

Em se considerando estes elementos essenciais à justificação, sob o ponto de vista ético, do recurso ao multilateralismo como forma de ordenamento internacional, pode-se concluir que as instituições que desenvolvem-se a partir deste mecanismo devem ter sua legitimidade defendida ou questionada nos termos de sua aderência aos princípios normativos que justificaram sua criação. Assim, o FMI, se cumpridor de seu propósito de estabilização econômica internacional, exerce seu papel de forma legítima.

Observe-se, no entanto, que instituições internacionais multilaterais não encerram apenas uma declaração de intenções, mas um *modus operandi* que igualmente exerce a função de torná-las legítimas: a participação formal de seus membros em suas decisões, que, sob o ponto de vista do ideal normativo que respalda esta forma de organização, deve se dar de maneira a confirmar suas autonomias.

Duas possibilidades discursivas, portanto, poderiam justificar o questionamento ou resgate da legitimidade de uma instituição internacional multilateral: sua eficácia em relação ao cumprimento do propósito para o qual foi criada, e sua observância ao princípio da autonomia dos membros. Assim, proponho que, ao oferecer estes argumentos fundados na ética que permeia o ordenamento mundial vigente a partir da segunda metade do século XX, o FMI se apresenta como instrumento para legitimação dos mais diversos atos, das mais diversas partes.

Ressalto que o presente trabalho não se propõe a investigar os *reais* interesses, ou *razões explicativas* (ATIENZA, 2002, p. 21-26) que levaram determinados agentes a determinados posicionamentos em relação ao FMI.

Embora diversas das referências utilizadas e fatos observados sugiram possibilidades bastante plausíveis em relação a este aspecto, a *verdade* por trás do discurso não é objeto desta análise, ou o é apenas à medida que é possível admitir que as intenções efetivas em muito podem divergir das declaradas. Ainda, mesmo em situações em que tais divergências parecem bastante óbvias a alguns, o discurso pode igualmente ser bem sucedido em cumprir sua função justificatória – caso, por exemplo, da isenção de culpabilidade dos *hedge-funds* na ocasião da crise asiática, legitimando reformas que não passaram por controles de suas atividades (CHWIEROTH, 2010, p. 226-254; BEST, 2008a). O argumento que veiculo é também mais interessado nos mecanismos de autorização, do que naquilo que é autorizado, realçando a dimensão capacitante da norma e da convenção como faceta adicional à restritiva e à coercitiva.

No contexto da disciplina de Relações Internacionais, este trabalho busca participar da construção do entendimento sobre o papel das instituições na produção da política internacional, particularmente das aplicações do multilateralismo como instrumento de legitimação de atos, acessível às mais diversas partes, e não apenas em uma visão agente-principal. Assim, é central à discussão a noção de que mais do que mecanismos de exercício de autoridade por meio de suas regras de decisão, instituições internacionais formalmente constituídas incorporam consensos, os quais são construídos de forma complexa e não podem ser atribuídos a uma simples relação direta de imposição (PARK & VETTERLEIN, 2010, p. 11), e aos quais qualquer ente – uma ONG, um professor universitário ou um burocrata governamental ex-profissional do mercado financeiro – pode recorrer na justificação de seus atos.

No empreendimento desta discussão sobre as razões que possibilitaram, ao final da primeira década do século XXI, um retorno do FMI ao centro da governança econômica global, analiso fatos e discursos subjacentes a três momentos de extrema relevância na construção das regras que subsidiam o ordenamento econômico e financeiro internacional: (i) a emergência do neoliberalismo como consenso normativo no Ocidente, em resposta à ineficácia do modelo keynesiano diante da aumentada mobilidade de capitais nos anos 1970; (ii) a estabilização do neoliberalismo e sua expansão ao mundo ex-soviético após a queda do Muro de Berlim, e a sequência de crises econômicas nos emergentes

que se dá ao longo dos anos 1990, em crescente desafio à efetividade do consenso normativo vigente; e (iii) as crises gêmeas *subprime*-dívida européia, encerrando a década de 2000 com uma curiosa inversão de papéis em que os emergentes, após um período de crescimento e estabilização econômica, dão apoio financeiro e consultivo aos países avançados em recessão.

A cada um destes momentos, associou-se uma reformulação do consenso então vigente sobre o papel do FMI em relação aos eventos que se configuravam, sempre causando uma transição na sua forma de atuar no ordenamento econômico global. Em analisando estes momentos de crise e transição, recorrerei à abordagem de ciclos normativos de Park e Vetterlein (2010), que descreve a vida de uma norma nas fases de emergência, ou surgimento de um novo consenso; estabilização, auge do consenso; e crise, questionamento do consenso. Adicionando à proposição dos autores uma dimensão explicativa, proponho que é a contínua verificação da legitimidade da norma, pelas diferentes partes interessadas, que a movimenta pelas fases deste ciclo.

À emergência do neoliberalismo correspondeu a mudança do Fundo para a coordenação de um processo de liberalização financeira ordenada das economias em desenvolvimento, cuja estabilização se dá também ao início da década de 1990, em paralelo à do próprio capitalismo neoliberal, em forte ascendência durante os anos 1980 e finalmente vitorioso perante o desmantelar da União Soviética (MOSCHELLA, 2010; HARVEY, 2005).

Já as crises financeiras que acometem os países emergentes na década de 1990 e contagiam a economia mundial acabam por fortalecer o consenso neoliberal; ao FMI, no entanto, não foi reservada a mesma sorte, havendo o modelo de liberalização ordenada pela instituição sido acusado de haver criado as condições para erupção da crise, pelos mais diversos atores, dentre os quais economistas de elevada reputação acadêmica, como Stiglitz (2002) e Krugman (1999) e representantes do governo americano, como o próprio Congresso (MOSCHELLA, 2010, p. 111), o Presidente do Fed e o Secretário do Tesouro (BEST, 2008a, p. 5). Por sua vez, os países emergentes asiáticos, acusados de engendrar políticas industriais clientelistas, foram eventualmente definidos com culpados; suas economias, combalidas, e suas reputações prejudicadas, decidiram

por uma maior independência das recomendações de credores como o FMI, e foram se desvencilhando da instituição por meio do acúmulo de reservas cambiais e repagamento de suas dívidas remanescentes (CHWIEROTH, 2010, p. 246; BEST, 2008a, p.10). Assim, o FMI passa por um processo de redução de sua participação no ordenamento econômico mundial, respaldado por um consenso sobre a desejabilidade de uma maior descentralização da supervisão e regulação financeiras mundiais.

À segunda metade da década de 2000, no entanto, o Fundo se redime perante seus membros graças à força da nova evidência: a descentralização regulatória proposta ao final dos anos 1990 resulta em uma catástrofe financeira global que, ainda, tem seu epicentro nos Estados Unidos e vem posteriormente abalar com toda a força os países da União Européia. Neste momento, o Fundo emerge novamente em sua glória: com seus mecanismos decisórios já aceitos e estabelecidos e 187 membros resultando em capacidade portentosa de levantar fundos, a instituição atua de forma decisiva no resgate à Grécia, quando constata-se o grande risco de *default* de sua dívida soberana em maio de 2010, seguindo-se ao *downgrade* de seu risco pelas agências de *rating* Standard & Poor's, Fitch e Moody's.

Posteriormente, o Fundo posta-se lado a lado à UE na tentativa de estabilização da crescente crise das dívidas soberanas de seus membros. Os países emergentes, por sua vez, são convocados a apoiar a nova reforma da arquitetura financeira global, por meio da liderança do processo pelo G-20 e de contribuições com os pacotes de resgate dos países europeus. Este grupo, a despeito de haver no passado recente tido experiências desagradáveis com o apoio do FMI a suas reformas macroeconômicas, suportou e mesmo incentivou que a instituição efetivamente ocupasse papel central na condução do resgate (MOSCHELLA, 2010, p. 150-151).

Meu argumento central é de que o recurso às narrativas que legitimam a criação do Fundo, vinculadas ao ideal normativo de autonomia dos povos, seria manobra presente nos discursos veiculados pelas mais diversas partes interessadas, que recorrem à instituição, nos termos dos princípios éticos que a sustentam, tanto como solução – quando então se mantém inserido com papel

relevante nas reformas ao ordenamento econômico-financeiro internacional – quanto como problema. Tratando-se de uma convenção com larga adesão formal na comunidade internacional – 187 Estados membros – o FMI se mostra um forte e veloz veículo para concretização de atos em torno dos quais haja consenso, a exemplo do resgate financeiro em tempo-recorde da Grécia. Por outro lado, a diversidade de interesses que podem ser alcançados por meio do Fundo pode também torna-lo alvo conveniente de críticas à neutralidade política que sua função consultiva e independência burocrática supõem que observe, respaldando discursos interessados em reformulações normativas que se beneficiem de uma descentralização da supervisão e regulação financeira internacional.

Nesta análise, a manutenção do neoliberalismo se mostra, durante a crise asiática, superveniente à do Fundo no centro da formulação de normas e supervisão financeira internacional, sugerindo que mesmo a autoridade disponibilizada aos Estados-membros majoritários por meio dos mecanismos decisórios do FMI pode ser menos significativa do que oferecida por meio de um sólido consenso neoliberal. Nesta ocasião, o Fundo é sacrificado, inclusive por representantes do governo dos EUA, em argumentos que o acusam de causar assimetrias informacionais e turvar o julgamento da sociedade sobre as economias às quais prestava auxílio (BEST, 2008a, p.5).

Outros autores acusaram ainda mais abertamente a ausência da neutralidade política que supostamente deveria orientar a ação do Fundo, que teria favorecido a ideologia neoliberal em detrimento de sua efetiva adequação, e interesses os Estados Unidos e dos líderes da União Européia em relação aos demais membros; Stiglitz (2002) foi uma das iniciativas mais contundentes, ainda por ter o economista sido presidente do Banco Mundial. No entanto, se a crítica serviu como contribuição para que se desse o afastamento do FMI do ordenamento da liberalização financeira internacional, não foi suficiente para que o neoliberalismo deixasse a posição de consenso normativo: restaurar a transparência que, sob a doutrina neoliberal, é premissa para atingimento do resultado agregado das trocas financeiras, foi a missão que orientou a nova arquitetura financeira construída a partir do final da década de 1990 (VEESTERGARD, 2004).

Adicionalmente, ainda durante os efeitos da crise europeia e americana do final da década de 2000, o neoliberalismo mostra-se resistente e presente nos discursos de reforma, embora tenha feito uma passagem pelo banco dos réus e co-exista com propostas de regulação e controle que não lhe são estritamente coerentes (HELLEINER & PAGLIARI, 2011; VESTERGAARD, 2008). Isto sugere um momento de *interregno* normativo, em que não há indícios, contudo, de que se está em vias de uma superação do consenso neoliberal (HELLEINER, 2010).

Nesta situação, no entanto, o Fundo se mostra veículo interessante para a formulação do novo consenso, tanto por iniciativa dos países avançados quanto dos emergentes e em desenvolvimento. A presente pesquisa propõe que esta conflagração de interesses teria sido deflagrada pela necessidade de financiamento urgente dos países desenvolvidos e oportunidade para formalização de maior capacidade decisória dos emergentes por meio da reforma na governança do FMI. Tal manobra teria sido novamente justificada nos termos da neutralidade política, respondendo às críticas do passado: as participações dos emergentes na instituição não mais retratariam sua real posição na economia mundial, e a fórmula de cálculo das cotas estaria defasada e seria excessivamente complexa, ensejando uma revisão.³

O resgate das economias europeias em crise, por sua vez, já é parte inerente à missão do Fundo, tal como expressa nos parágrafos (v) e (vi) do primeiro artigo de seu Estatuto:

- (v) To give confidence to member governments by making the general resources of the Fund temporarily available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustment in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity.
- (vi) In accordance with the above, to shorten the duration and lessen the degree of disequilibrium in the international balances of payments of members.⁴

³ FMI. Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/041307.htm>, acesso em 07/11/2011.

⁴ FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>, acessado em 17/06/2011.

Este trabalho, em suma, propõe que as narrativas de legitimação que respaldaram a criação e forma do FMI são utilizadas como recurso na justificação de atos das mais diversas partes e na construção e reconstrução de consensos normativos em relação ao atingimento do propósito para o qual a instituição foi criada: a estabilização financeira internacional. Oferecendo-se, como salvador ou algoz, a discursos que legitimem reformulações do consenso normativo em práticas de supervisão e regulação financeira, o FMI se recolhe e reconfigura quando nova oportunidade surge para que seu potencial de alavancagem financeira e formalização de capacidades decisórias no ordenamento econômico internacional reconquiste o interesse e a validação de seus sócios.