

2.

Intenções, normas e instituições: perenidade e adaptação pela coerência com o propósito

All the world's a stage, and all the men and women, merely players

Da peça *As You Like It* de William Shakespeare (1599 ou 1600), ato II, cena IV.

No princípio, havia o intento. Assim traduz-se neste trabalho a frase que também inicia o primeiro capítulo de *World of our making* (ONUF, 1989). *In the beginning was the deed*, também tradução de *im Anfang war die Tat*, frase extraída de Ludwig Wittgenstein (ver referências em ONUF, 1989, p.35).

Deed tem o significado possível de ação permeada de intenção. Como *rule*, palavra que guarda como significados tanto a regra quanto o domínio que torna possível seu enunciado legítimo. A intenção é ação quando explícita, e este caminho é percorrido através da possibilidade de atribuição de significado ao fato por quem o efetua, observa ou é seu objeto. A regra – algo que é aceito, mas sentido como imposto (ONUF, 1989, p. 205) – é também domínio quando traduz-se em norma formalizada pelo punho ou fala daqueles que são vistos como *legítimos* legisladores, isto é, possuem autoridade para determinar, em algum grau, as expectativas gerais sobre a convivência em sociedade, bem como as punições requeridas como garantia ao cumprimento dos padrões estipulados.

A tradição ocidental do pensamento sobre o exercício de domínio pauta-se na premissa central à teoria republicana, desde Aristóteles até o presente, de que alguns indivíduos podem e devem ter autoridade sobre outros desde que o intento subsidiando sua atuação seja o *bem comum* (ONUF, 2007, p. 3). Para Onuf, homens organizam-se em sociedade por ser este o desígnio da natureza e também porque suas próprias capacidades cognitivas lhe permitem reconhecer e da melhor forma possível buscar atingir este desígnio (ONUF, 2007, p. 6). Assim, *instituições* podem também ser intencionalmente formadas para atingimento de

propósitos particulares, constatado seu benefício para o funcionamento do *todo* em relação a melhor proporcionar o bem comum (ONUF, 2002).⁵

Instituições internacionais atraem também o interesse de outros teóricos das mais distintas perspectivas: alguns mais interessados na problemática da cooperação (KEOHANE, 1984; MARTIN, 1994); outros buscam apoio no marxismo para explicitar mecanismos de dominação (COX, 1983); há ainda os que mais objetivamente crêem que a ordem é função da dominação (GILPIN, 1981; STRANGE, 1987). Este primeiro grupo de autores não esgota as possibilidades de estudo abertas em relação ao tema, mas apresenta em comum a investigação que tem como unidade de análise central o Estado e suas motivações para ingressar em acordos bilaterais ou coletivos, ou, ainda, estruturados em organizações.

Um outro grupo, por sua vez, problematiza a possibilidade de que as próprias instituições se portem como agentes dotados de potencial influência sobre as preferências e valores dos Estados, e não apenas seus instrumentos na busca da cooperação ou imposição de seus interesses (a exemplo de FINNEMORE, 1993; DREHER & JENSEN, 2004; COPELOVICH, 2010, que investigam esta hipótese com conclusões distintas entre si). O interesse em uma dinâmica agente-principal é bastante presente, em afirmações ou questionamentos da proposição de que a instituição tão-somente sirva a seus membros, e observações sobre em que termos se dá esta relação.

Um outro enfoque – pautado na análise das regras e propósitos que definem e legitimam a existência e o papel de uma instituição no ordenamento do todo, em prol do bem comum – permite uma análise cujo objeto seria a complexidade das interações entre as razões que originam os atos dos mais diversos agentes por meio dos discursos que os tornam legítimos. Estes discursos não retratam ou explicam, necessariamente, os interesses que legitimam, mas sim, o consenso

⁵ Onuf defende ainda, no mesmo artigo, que espontaneidade e intencionalidade se interrelacionam a todo o tempo na sociedade política, com a seguinte consequência para a proposição em que se origina esta referência: ao emergir das práticas regulares da vida cotidiana e política, convenções são intencionalmente formalizadas em instituições, assim como ao intencionalmente formar uma instituição com um propósito em particular, pode-se obter consequências inesperadas.

normativo socialmente construído que torna legítimos os atos passíveis de justificação por seu intermédio.

Retornar ao exame de uma proposição inicial de que instituições internacionais consistem em um conjunto de regras, com um propósito específico, integrando a organização do todo em prol do bem comum traz, portanto, distintas contribuições ao desenvolvimento do estudo do papel das instituições na ordem internacional. Intenções permanecem entre o enunciado da regra e sua concretização em norma,⁶ mas para que se dê esta manobra entre o interesse e o exercício efetivo de autoridade, há que haver a mediação através da legitimidade, e o domínio só seria legítimo se reconhecidamente exercido em busca do bem. Assim, a própria adoção de um modelo de relações internacionais permeado de instituições multilaterais intencional e formalmente constituídas, justificaria, se permanecemos próximos a Onuf, por ser *boa*.

Note-se ainda a importante distinção entre as razões que levam a um ato e o discurso que o *justifica*. Tal distinção é crítica, e aqui será feita nos termos das teorias da argumentação jurídica, que incorporam, da filosofia da ciência, a distinção entre *razão explicativa* e *razão justificadora*: a primeira, corresponde àqueles fatores que *explicam* uma ação (por exemplo, um juiz pode emitir um julgamento determinado por suas crenças religiosas); a segunda, corresponde ao recurso à lei na justificação do ato, isto é, ao processo de legitimação do ato por via de sua conexão a princípios gerais, desvinculando-a do impulso de caráter pessoal que a originou. (ATIENZA, 2002, p. 21-26). O discurso revela a fronteira de possibilidades no âmbito da norma, isto é, ainda que a razão pela qual se age seja diversa da razão utilizada na justificação da ação, esta última é a que indica as razões consideradas legítimas pela sociedade para que se aja.

Considerando o interesse do presente trabalho em uma das mais influentes instituições criadas após a Segunda Guerra Mundial, e junto a uma diversidade de outras organizações multilaterais, cabe buscar uma resposta sobre a razão pela

⁶ Por simplesmente norma busca-se traduzir o conceito de *policy norm*, “*shared expectations for all relevant actors within a community about what constitutes appropriate behaviour, which is encapsulated in policy. Norms shape how policies are devised in certain ways and not others.*” (PARK & VETTERLEIN, 2010, p.04, grifo original).

qual este modelo de organização da sociedade política mundial foi tão particularmente buscado àquela época.

2.1

Autonomia, intencionalidade e legitimidade: discursos fundadores do multilateralismo pós-Segunda Guerra Mundial

Os objetivos do FMI, tais como declarados em seu Estatuto, são os seguintes:

- (i) To promote international monetary cooperation through a permanent institution which provides the machinery for consultation and collaboration on international monetary problems.
- (ii) To facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy.
- (iii) To promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation.
- (iv) To assist in the establishment of a multilateral system of payments in respect of current transactions between members and in the elimination of foreign exchange restrictions which hamper the growth of world trade.
- (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.⁷

⁷ FMI, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/aa01.htm>, acessado em 17/06/2011.

Assim, resumidamente, a instituição tem como propósito formalmente declarado a promoção da estabilidade econômica, do crescimento, desenvolvimento e dos níveis de emprego de seus Estados-membros a partir da cooperação e consultoria em políticas monetárias e cambiais e da disponibilização temporária de recursos como segurança contra desequilíbrios de balanço de pagamentos, contribuindo, finalmente, para a ampliação do comércio internacional.

Observando-se a distribuição de poderes no âmbito das instituições que se formavam – a exemplo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança na ONU (Rússia, China, Estados Unidos da América, França e Inglaterra), com poder de veto sobre as resoluções mais relevantes; e do próprio FMI, onde os EUA, em função da regra de supermaioria (85% do total de votos dos países membros) conjugada a sua participação no Fundo consistentemente superior a 15% do número de votos, também detêm direito de veto sobre decisões selecionadas – fica evidente o desequilíbrio na capacidade decisória dos membros, em favor das nações aliadas vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Discursivamente, no entanto, era presente a noção de que os fóruns multilaterais estavam sendo formados com o propósito da prevenção de novas guerras, assumindo-se, em contradição com as condições efetivas em que se dava a distribuição de poderes entre os Estados participantes destas instituições, que entre todos os membros havia dependência mútua, reciprocidade e relativa igualdade de capacidades econômica e militar. No caso do FMI, buscava-se proporcionar a paz através da integração comercial e estabilidade financeira internacionais (PEET, 2003, p. 32-33).

O discurso remete a uma leitura de Kant, autor que se inclui na tradição teórica republicana e para quem a organização dos Estados em *Federações de Povos* proporcionaria o atingimento da paz perpétua, que *idealmente* se daria à medida que cada Estado, assim como cada cidadão, fosse autônomo, e como tal, agisse racionalmente e de forma soberana e em perfeita simetria de capacidades entre si (KANT, 2004).

Autonomia, em Kant, guarda um significado particular. Para o autor, o conceito não é sinônimo de liberdade, auto-determinação, ou soberania, mas

sobretudo uma condição de agência. O ente autônomo, em Kant, é puramente racional, e a finalidade da razão é permitir-lhe alcançar o *bem* (KANT, 2002, p. 23).

Para Kant, ainda, o conteúdo moral de uma ação é tanto maior quando o *bem* que dela emana emerge não de *inclinação natural*, mas do *dever* – assim se revelaria a força do *caráter*. E que é esse dever? O autor formula: *Dever é a necessidade de uma ação por respeito à lei* (KANT, 2002, p. 31). Em nota, desenvolve ainda o significado do termo *respeito*: o objeto do respeito é simplesmente a lei, aquela que nos impomos a nós mesmos, e no entanto, é necessária em si. Isto é, o *dever* emana da legitimidade da regra que se cumpre (KANT, 2002, p. 32).

E quando é que tais regras são legítimas? Kant atribui à vontade autônoma a responsabilidade por desvelar e agir em acordo com os *imperativos categóricos*. Neste conceito jaz o fundamento da metafísica dos costumes, o princípio a partir do qual se constrói a ética pura: “*age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal*”, uma Lei da Moralidade que não é sujeita à especificidade da situação hipotética (KANT, 2002, p. 57-59).

A vontade autônoma é portanto aquela que não escolhe senão de modo a que as máximas da escolha estejam incluídas, no querer mesmo, como lei universal; a vontade é para si mesma a sua própria lei (KANT, 2002, p. 85). Quando a vontade busca a lei que deve determiná-la em qualquer objeto que não a própria universalidade das máximas que exprime, ocorre a heteronomia (KANT, 2002, p. 86).

Investigando os artigos preliminares desenvolvidos por Kant para atingimento da paz perpétua entre os Estados, observa-se no Artigo V que *nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro Estado* (KANT, 2004, p. 123). Assim temos como pré-condição kantiana para o fim de todas as guerras um Estado indivisível, inalienável, sobre o qual outro não poderá exercer autoridade por via de conflito ou agressão; seu fundamento jaz na independência do povo que escolheu formar-se Estado, e como tal, é *autônomo*.

Já no segundo artigo definitivo para atingimento da paz perpétua, Kant enuncia:

Os povos podem, enquanto Estados, considerar-se como homens singulares que no seu estado de natureza (isto é, na independência de leis externas) se prejudicam uns aos outros já pela sua simples coexistência e cada um, em vista da sua segurança, pode e deve exigir do outro que entre com ele numa constituição semelhante à constituição civil, na qual se possa garantir a cada um seu direito. Isto seria uma federação de povos que, no entanto, não deveria ser um Estado de povos. Haveria aí uma contradição, porque todo o Estado implica a relação de um superior (legislador) com um inferior (o que obedece, a saber, o povo), e muitos povos num Estado viriam a constituir um só povo, o que contradiz o pressuposto (temos de considerar aqui o direito dos povos nas suas relações recíprocas enquanto formam Estados diferentes, que não devem fundir-se num só) (KANT, 2004, p. 132).

Aqui, Kant estabelece o vínculo fundamental entre a federação de povos e a preservação da soberania do Estado: primeiramente, pela atribuição aos povos, enquanto Estados, de uma certa humanidade (*“Os povos podem, enquanto Estados, considerar-se como homens singulares”*) – e portanto, de vontade e racionalidade; adicionalmente, pela necessidade de preservação da autonomia dos povos, veículo a partir do qual é possível o cumprimento do dever, da regra legítima, do imperativo categórico cuja descoberta só é possível à razão autônoma, que, no âmbito dos povos tornados Estados, implica em soberania. Sendo parte do dever do Estado a preservação da segurança do povo e admitindo-se *a priori* que no estado de natureza um Estado prejudica o outro, evidencia-se que é categoricamente imperativa para Kant a formação da federação de povos. Em segundo lugar, um Estado não se sobrepõe ao outro, pois são iguais enquanto povos, ou, ainda, horizontalmente dispostos entre si, não havendo superior àquele que o povo assim designou: *“(…) muitos povos num Estado viriam a constituir um só povo, o que contradiz o pressuposto (temos de considerar aqui o direito dos povos nas suas relações recíprocas enquanto formam Estados diferentes, que não devem fundir-se num só).”*

O pensamento kantiano teve notável influência entre os idealizadores das mais relevantes instituições internacionais multilaterais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial, a exemplo de Hans Kelsen, intelectual de relevância central na constituição da ONU (HARDT & NEGRI, 2000, p. 5; WALKER, 2010). Por meio dessa relação, pode-se construir, nos termos da ética kantiana, a noção de

que o discurso de intencionalidade que legitima a organização da relação entre os Estados por meio do multilateralismo seria o atingimento da paz perpétua.

A proliferação de instituições internacionais multilaterais, notável a partir da segunda metade do século XX, portanto, se deveria à aceitação generalizada (i) da paz como objetivo a ser atingido a partir das relações entre os Estados e (ii) do próprio multilateralismo como aproximação prática legítima para o ambiente de convívio entre Estados autônomos que é pré-requisito ideal para o atingimento da paz. Neste sentido, torna-se claro o predomínio da autonomia como ideal normativo que regula as relações internacionais, em particular entre as potências ocidentais.⁸ Ainda que este ideal normativo tenha sido avançado, neste momento particular de fundação do multilateralismo da segunda metade do século XX, pela força e interesse das nações vencedoras da Segunda Guerra Mundial, argumento que o discurso que justifica a materialização destas convenções estabiliza-se como consenso ao longo da existência e atuação das instituições que nelas se pautam e torna-se disponível à legitimação de interesses de agentes diversos daqueles que o utilizaram originalmente, como evidencia-se, particularmente, ao final da década de 2000, com as exigências dos emergentes de melhor representação, no FMI e diversos outros fóruns, de sua autonomia política e econômica, em troca de suporte financeiro à Europa em crise.

Avançando-se na análise, nota-se também que o ímpeto em direção à formação de instituições internacionais multilaterais é afim (cabível assumir) a uma percepção generalizada da necessidade – e possível efetividade – da estabilização e compartilhamento de expectativas sobre boa conduta nas relações internacionais. As organizações poderiam ser meros fóruns deliberativos, reunindo-se pontualmente a decidir sobre eventos particulares; no entanto, tomaram a forma de corpos normativos, que, em adição a suas determinações em casos específicos, são legítimos para emitir juízos de validade geral sobre as melhores práticas de políticas públicas.

⁸ Absolutamente não se pretende discutir o ponto histórico de emergência da autonomia como ideal normativo, ou mesmo das origens da preocupação com a estruturação das relações internacionais, tema polêmico como notado, por exemplo, em Messari & Nogueira, 2005, p. 66, bastando notar que, ao início da segunda metade do século XX, tais características tinham, decididamente e até o presente momento, acentuada relevância política.

O mecanismo que outorga esta autoridade às instituições internacionais, no entanto, passa também pela lógica da autonomia: se o multilateralismo é uma aproximação razoável para o ideal de uma organização de Estados autônomos, as normas que dele emanarem conduzirão ao cumprimento do dever, isto é, ao atingimento da paz perpétua. Em garantia à pureza das normas emanadas das instituições, são evocadas (i) a natureza racional de suas orientações, emulada a partir de justificações através da linguagem da ciência e (ii) a decisão soberana dos Estados Membros em participar da organização e, por meio da assinatura voluntária de seus Artigos de Acordo, legitimar seus mecanismos de voto.

É esta autoridade atribuída às instituições internacionais que torna possível que sejam *professores de normas* (FINNEMORE, 1993), mas não apenas isto; por necessariamente estarem imersas em mecanismos que tornam legítima a passagem do enunciado da regra à norma, as organizações nem se limitam a exprimir intenções *próprias*, nem as de seus principais (os Estados-membros), e nem mesmo a uma co-constituição entre ambas as estruturas de preferências. De fato, instituições se integram a uma complexa rede de motivações e compartilhamento de valores que se estende mais vastamente por toda a sociedade, e a emergência de uma norma pode ser devida a consensos firmados também de fora da relação *agente-principal* que se estabelece entre as instituições e seus membros: por exemplo, em centros acadêmicos que interferem na formação e crenças tanto dos burocratas independentes empregados da organização quanto de seus representantes dos Estados e mesmo de seus apoios domésticos políticos e eleitorais (PARK & VETTERLEIN, 2010, p. 11); em particular, é possível verificar uma relação entre a formação acadêmica dos economistas profissionais integrantes do Fundo e a emergência de idéias associadas à tradição dos centros a que se vincularam:

An extensive literature suggests that professional training in economics can act as a powerful socialization mechanism and often serves as a critical source of an individual's economic ideas (Colander and Klammer 1987; COGEE 1991:1043–1044; Klammer and Colander 1991; Coats 1992:345). For instance, in their widely cited study, entitled *The Making of an Economist*, Klammer and Colander interview numerous economics graduate students [...]. These students often speak of being

“socialized” and “accepting everything” their instructors offer them (Klamer and Colander 1991:177). This evidence suggests that an indicator of neoliberal ideas within the IMF may be constructed by examining the professional training background of senior staff, the assumption being that professional training at economic departments known for teaching certain ideas likely leads individuals trained there to adopt similar ideas (CHWIEROTH, 2007).

O presente trabalho tem como objetivo a investigação das razões pelas quais o Fundo Monetário Internacional sobreviveu a crises de legitimidade do calibre da sofrida ao final dos anos 1990, quando caiu em descrédito após uma década de elevada instabilidade financeira coroadada pelo contágio mundial a partir das economias emergentes asiáticas. Neste capítulo, serão delineadas os mecanismos que seriam subjacentes à possibilidade de um ressurgimento do FMI do porte do observado a partir de 2010, com a criação do fórum de líderes de Estado do G-20, do *Financial Stability Board* (FSB) e atuação decisiva do Fundo na (tentativa de) recuperação das economias europeias ameaçadas pela dívidas soberanas de alguns dos membros da União Européia.

Essencial a esta capacidade de recriar-se seria a legitimidade atribuída à possibilidade de reposicionamento técnico periódico pela instituição, em detrimento de uma alternativa cobrança de *coerência ideológica*. Esta legitimidade adviria da aceitação dos passos que levam ao multilateralismo como uma das formas convencionais em que se dão as relações internacionais, em particular de uma representação da autonomia em concepções de neutralidade política e racionalidade vinculadas ao respaldo das deliberações no conhecimento científico, subjacente à função consultiva do Fundo tal como estabelecida no primeiro parágrafo do primeiro artigo de seu Estatuto. Assim, mesmo após períodos de forte contestação de seus posicionamentos e atuação como ocorrido a partir da crise asiática ao final dos anos 1990, foi possível ao FMI articular-se a renovações dos consensos normativos vigentes, o que viabilizou o eventual resgate da legitimidade da centralidade de sua atuação à ordem econômica internacional ao final da década de 2000, perante a comunidade que a respalda.

Como subsídio a esta análise, avanço a concepção teórica desenvolvida por Park e Vetterlein (2010) de que normas têm origem em idéias e passam por ciclos

com três fases principais: a emergência, a estabilização e a crise. Para estes autores, a primeira fase tem comumente origem no questionamento de uma norma já vigente (que por sua vez, ingressa na fase de crise), e é um momento de redação, proposição, formalização; a segunda fase, por sua vez, seria a de maior força da norma, quando passa mesmo a prescindir de justificação por haver-se tornado um senso comum; finalmente, a terceira fase seria a do declínio, quando a norma passaria a ser confrontada por novos entendimentos e em último caso, seria abandonada em favor de novos consensos.

Partindo desta proposição inicial, desenvolvo uma perspectiva levemente distinta para a abordagem de ciclos normativos. Primeiramente, antecede a concepção de *idéias* pela de *intenções* (por vezes será utilizada a palavra *propósito*), o que ressalta o aspecto da legitimidade que torna possível que uma regra se torne consenso. Idéias são medidas e aceitas em relação às suas finalidades *declaradas*, e o exercício de autoridade que se manifesta na determinação de uma norma só é legítimo à medida que este agir normativo tem legitimidade na própria dimensão de suas intenções formalmente enunciadas. Para o atingimento de um propósito específico, podem ser empregadas distintas idéias, cuja legitimidade enquanto normas é regulada contra sua eficácia em relação à finalidade para a qual foram aceitas e empregadas.

Em segundo lugar, associo as três fases originalmente propostas – emergência, estabilização e crise – à evolução do consenso em torno da norma. Isto significa um distanciamento de Park e Vetterlein (2010) à medida que há um desvínculo entre a formalização e a maturidade da norma. Isto tem maior impacto na definição da primeira fase do que nas demais, e se apresenta como uma contribuição ao modelo: a movimentação do ciclo normativo passa a ter a legitimidade como motor, medida a partir do consenso em torno da adequação da norma aos seus propósitos. Ainda, o uso do termo *consenso* deve ser entendido a partir da concepção de *hegemonia* desenvolvida em Onuf (1989), baseada em Gramsci, que descreve as condições em que um ato é legítimo por ter sua justificação naturalizada entre os atores relevantes:

Hegemony refers to the promulgation and manipulation of principles and instructions by which superordinate actors monopolize meaning which is then passively absorbed by subordinate actors. These activities constitute a stable arrangement of rule because the ruled are rendered incapable of comprehending their subordinate role. They cannot formulate alternative programs of action because they are inculcated with the self-serving ideology of the rulers who monopolize the production and dissemination of statements through which meaning is constituted (ONUF, 1989, p. 209-210).

Subjacente aos mecanismos que dão legitimidade ao Fundo como entidade que não se limita a proporcionar um fórum deliberativo, mas que se propõe a exercer atividade consultiva e normativa, está sua afinidade ao subsídio científico a suas decisões no contexto de sua justificação. O respaldo na produção técnica de conhecimento possibilita a justificativa para a renovação de posicionamentos da instituição por meio do aprendizado, e alinhamento a novos ciclos normativos cuja emergência se dá de forma descentralizada, a partir de contribuições não apenas dos técnicos do próprio Fundo ou de seus Estados-membros mas também da própria academia e outras fontes de *opinião especializada*, como agências de *rating* e profissionais de mercado.

O consenso que resulta entre os diversos agentes relevantes produtores de discurso econômico se traduz então na segunda fase dos ciclos normativos, a *estabilização*, quando uma norma torna-se *senso comum* e passa a não mais necessitar justificação ao ser evocada, isto é: não é mais necessário percorrer o caminho que fundamenta a existência da norma para que seja referenciada ou observada, pois este já foi plenamente internalizado por aqueles que a devem observar – aqui temos a maior aproximação da noção de hegemonia como consenso desenvolvida em Onuf (1989). Em Park e Vetterlein (2010, p. 22), temos como exemplo de norma neste estágio o chamado *Pós-Consenso de Washington*, ou a incorporação de dimensões *humanas* – simetria de tratamento entre os gêneros, qualidade ambiental, preservação do patrimônio cultural – ao conceito de *desenvolvimento*, que no *Consenso de Washington* associava-se sobretudo ao crescimento e estabilidade econômicos de um país.

Finalmente, uma norma atinge seu momento de declínio quando tem sua legitimidade questionada, isto é, quando tem questionada a sua aplicabilidade ao efetivo cumprimento do desígnio para o qual foi adotada. Esta fase pode ser perfeitamente ilustrada pela crise do modelo de gestão centralizada de paridades cambiais que caracterizou o fim do Sistema Bretton Woods ao início da década de 1970, marcando a transição para a emergência do neoliberalismo como consenso normativo em elaboração de política econômica.

Este momento de transição entre o ciclo normativo que foi berço do FMI – o keynesianismo – e o neoliberalismo mostra-se também como oportunidade de análise de um primeiro grande movimento de absorção de novas idéias pelo Fundo, em um reposicionamento alinhado ao consenso que se formava em torno do neoliberalismo. No cerne do discurso dos mais diversos entusiastas da nova norma, no entanto, permanecia o antigo propósito de garantir a estabilidade econômica internacional. A justificação por trás da emergência do neoliberalismo se vinculava a uma constatação de mudança dos ambientes político e financeiro mundiais, particularmente o aumento significativo da mobilidade internacional de capitais em relação ao momento em que o FMI havia sido fundado, razão pela qual as antigas idéias perdiam eficácia.

Após a análise da construção do consenso em torno do neoliberalismo e das transições do FMI no sentido de alinhar-se a este novo consenso, finalizarei o capítulo com a proposição de que a queda do Muro de Berlim e demais eventos que marcam o fim da oposição soviética ao bloco capitalista também são o marco da transição para a fase de estabilização do neoliberalismo, em que o FMI tem acentuada sua atuação no sentido de ampliar o alcance deste consenso.

Assim, terei estabelecido o ponto de partida para a análise, no próximo capítulo, dos passos que levam à crise de legitimidade do Fundo ao final dos anos 1990, que, argumentarei, não implicaram em uma crise do neoliberalismo como consenso normativo vigente, mas em uma constatação da inadequação do Fundo à manutenção da estabilidade financeira internacional que lhe era propósito. Ainda que críticos do neoliberalismo venham a atacar o Fundo (KRUGMAN, 1999, COLLIER & GUNNING, 1999, STIGLITZ, 2002, entre outros) por avançar uma ideologia que seria nociva ao desenvolvimento econômico em economias mais

frágeis ou emergentes, temos em outro espectro aqueles que argumentavam que o FMI não se adequava mais ao neoliberalismo; era abandonada a idéia de *liberalização ordenada* avançada através da instituição por uma *liberalização ditada pelo mercado*, em que as instituições passam a ter no centro de suas atribuições a proposição e divulgação de informações padronizadas de forma a garantir ao mercado transparência suficiente para que opere emitindo sinalizações adequadas (MOSCHELLA, 2010).

No capítulo seguinte, no entanto, observo que a crise econômica nos Estados Unidos e Europa no final da década de 2000 proporciona o avanço de novos interesses na articulação do resgate das economias em crise por meio de uma renovação do fortalecimento do FMI: as economias emergentes, representadas no então recém-criado G20, mostram interesse em uma reforma na instituição em troca de seu apoio financeiro e consultivo. Em paralelo, é possível admitir que o neoliberalismo pode finalmente ter entrado em crise no início da segunda década do século XXI, sem constatar-se, no entanto, qual será o próximo consenso a emergir como norma ou se, como na crise asiática, novas idéias afins ao neoliberalismo irão prevalecer, sendo adequado, talvez, enquadrar o momento como um *interregno* (HELLEINER, 2010).

2.2

O declínio do consenso keynesiano e a emergência do neoliberalismo: intenções, legitimidade e coerência no reposicionamento do FMI

A falência do Sistema Bretton Woods representa o primeiro momento marcante de crise de legitimidade do Fundo Monetário Internacional, e, como tal, é o momento a partir do qual é iniciada a análise que proponho, pelas razões que explico a seguir. A criação do Fundo se vincula ao propósito essencial de manutenção da estabilidade da economia mundial, havendo as crises econômicas que assolaram os Estados Unidos e a Europa no entre-guerras sido constatadas como elementos catalisadores do segundo e grandioso conflito; “*era necessário resolver a tensão entre a autonomia doméstica e a estabilidade internacional*” (GUILPIN, 1987 *apud* PEET, 2003, p. 36). A estratégia inicialmente adotada para atingimento desta finalidade era resultado de um consenso em torno do *keynesianismo*, evidenciada na

seleção do próprio Keynes como um dos formuladores das instituições de Bretton Woods. O economista foi escolhido, à época, para defender o interesse da Inglaterra em garantir prioridade ao pleno emprego e acesso a financiamentos em termos favoráveis em um arranjo que seria a base para uma Declaração Conjunta (*Joint Statement*) britânica e americana em relação ao futuro da ordem monetária mundial no pós-guerra e posteriormente, para os Artigos de Acordo do Fundo Monetário Internacional (EICHENGREEN, 1996, p. 96).

A doutrina keynesiana é marcada pelo reconhecimento do papel do governo na orientação das expectativas do mercado, atuando de forma contracíclica de forma a promover otimismo em cenários recessivos sobretudo a partir do investimento do Estado na economia (por exemplo a partir de obras públicas, gerando empregos e melhorias em infra-estrutura básica que se refletem em diversos setores de produção e distribuição), garantindo a estabilidade de uma situação de pleno emprego dos recursos (inclusive mão de obra) à disposição. Assim, o chamado ao keynesianismo no âmbito internacional busca conciliar, com este mesmo foco em estabilidade e prosperidade, interesses conflitantes em formulação de política econômica: não apenas a já mencionada tensão entre autonomia doméstica e estabilidade internacional, mas também entre a promoção do livre-comércio e a aplicação de controles de capitais (BEST, 2008b, p. 365). Central ao Sistema Bretton Woods, portanto, era a manutenção de paridades cambiais internacionais em bandas fixas de flutuação, sinalização dos Estados-membros do FMI de seu compromisso com a cooperação e a estabilidade econômica.

A recuperação da economia mundial no pós-guerra foi vastamente bem-sucedida, o que, em parte, resultou no início do fim da adequação do Sistema Bretton Woods ao seu propósito de manutenção da estabilidade financeira internacional. Paulatinamente, a combinação entre câmbio aproximadamente fixo e controles de capitais foi se mostrando mais e mais inviável, à medida que os investidores encontravam alternativas para romper as barreiras estabelecidas pelos governos. O sistema monetário pautado em bandas cambiais fixas vinculadas ao dólar e no valor desta moeda também fixo em ouro foi estressado até atingir seu limite ao início dos anos 1970, quando então reconheceu-se necessária uma nova estratégia normativa, adequada aos novos tempos de mobilidade pouco

controlável de capitais. Assim, nos estertores do ciclo normativo vinculado à doutrina keynesiana, tem início a fase de emergência do neoliberalismo.

O neoliberalismo, por sua natureza descentralizadora e oposição à visão keynesiana do papel do Estado como interventor direto na economia, se mostra como primeiro desafio à longevidade do FMI, tema que é o principal interesse neste trabalho. Havendo sido fundado sobre a lógica de atuação como centralizador e supervisor de políticas econômicas, a instituição tinha simultâneo foco em possibilitar a geração doméstica de empregos e a estabilização cambial, objetivos viabilizados em conjunto e de forma sistêmica somente por meio de controles de capitais. Em um cenário em que a mobilidade de capitais passa a não mais ser limitada, o Fundo parecia ter perdido a razão de ser frente à nova realidade normativa que se avizinhava.

Os grandes volumes de recursos disponíveis no FMI para empréstimos a economias em dificuldades de balanços de pagamentos mostraram-se parte da solução que levou a instituição a uma nova interpretação de seu propósito, alinhada ao consenso normativo que se formava: a crise do petróleo, com suas nefastas consequências para países em desenvolvimento dependentes de recursos energéticos estrangeiros, mostrou-se oportunidade para que a busca de estabilidade financeira internacional se desse de mãos dadas à liberalização financeira, por meio da concessão de necessários empréstimos, condicionais a ajustes macroeconômicos recomendados pelo Fundo e que lentamente ajustavam-se aos novos padrões de boas-práticas postulados na doutrina neoliberal (em CHWIEROTH, 2010, p. 139-146, há uma interessante análise sobre o processo de absorção do neoliberalismo pelos técnicos do Fundo, formados na doutrina keynesiana).

No contexto da proposição teórica que pretendo avançar, este primeiro momento de confronto e reorientação do FMI frente a um novo consenso normativo é valioso, pois permite uma primeira análise da capacidade de recriar-se do Fundo, mantendo sua legitimidade, mesmo diante de idéias incoerentes com as que observava até então. Em se recordando que o propósito que guiou a criação do FMI foi a estabilização da economia mundial, estabelece-se um questionamento à validade de sua atuação como centralizador

da manutenção de paridades cambiais quando tal medida passa, diante de um novo cenário de mobilidade de capitais, a trazer instabilidade. Mantendo-se fiel ao seu propósito, o Fundo absorve a crise do modelo normativo keynesiano, abraçando o neoliberalismo que buscava a simpatia européia e ampliava seu alcance nos Estados Unidos, tanto por meio da tomada da academia pelo monetarismo quanto pela orientação de políticos nos diversos escalões de autoridade no governo, culminando nos anos 1980 com o Presidente da República Ronald Reagan.

Na próxima seção deste capítulo, revisitarei, mais detidamente, a transição do sistema Bretton Woods de restrições à mobilidade de capitais e coordenação de paridades cambiais centralizada no FMI para um novo modelo de câmbio flutuante e coordenação econômica internacional, pautada pela informalidade entre os países avançados. Identificarei alguns agentes interessados nas novas idéias para o ordenamento financeiro mundial e possíveis razões para suas preferências, levando, em última análise, à crise do keynesianismo e emergência do consenso em relação ao neoliberalismo como norma em formulação de políticas públicas domésticas e internacionais.

Em contraponto, observarei que a argumentação que buscou legitimar o neoliberalismo também buscava o atingimento do mesmo propósito de estabilidade e ordem, cujas justificações apoiavam-se no respaldo técnico proporcionado pela teoria econômica monetarista. Assim, a manutenção da coerência com seu propósito fundador tornou possível a manutenção, pelo FMI, de um discurso coerente tanto a sua missão quanto à sua caracterização como entidade politicamente neutra, em paralelo à adoção das novas práticas no exercício de sua autoridade.

2.3

Mobilidade de capitais e coordenação macroeconômica internacional: o fim do sistema Bretton Woods

De acordo com modelos consagrados de análise de economias abertas, o câmbio fixo traria consigo, em um cenário de elevada mobilidade de capitais, uma

baixa capacidade de determinação de objetivos macroeconômicos internos, tais como o crescimento estimulado pelos gastos governamentais ou pela redução das taxas de juros. O efeito se traduz, na teoria econômica, na figura do *trilema* de política macroeconômica, desenvolvida a partir dos chamados modelos IS-LM-BP, construídos em Mundell (1962) e Fleming (1963). Resumidamente, em acordo com suas proposições, a taxa de câmbio é um fator de grande relevância na determinação do equilíbrio do balanço de pagamentos, isto é, do saldo entre as entradas e saídas de moeda estrangeira no país através das variadas transações que as ensejam (importações, exportações, remessas ou recebimento de capitais, etc.). Se há liberdade plena de movimentação de capitais em conjunto com uma política de câmbio fixo, temos que um aumento do fluxo de moeda estrangeira não irá valorizar a moeda nacional, e nem sua saída poderá desvalorizá-la; assim, a autoridade macroeconômica nacional deverá orientar a política monetária para equilibrar os livres movimentos de capitais, por exemplo, aumentando taxas de juros quando os investidores estrangeiros estiverem saindo do país, de forma a tornar os títulos nacionais mais atrativos, incentivando a entrada de capitais.⁹

Neste sentido, se o dólar é formalmente objeto de formulação de paridades cambiais fixas em outros países e tem seu valor fixo em ouro como no arranjo monetário Bretton-Woods, um aumento nas taxas de juros dos Estados Unidos pressionaria os demais a tomar a mesma medida. No entanto, o aumento dos juros consiste em uma medida recessiva, que restringe as capacidades de obtenção de crédito em toda a cadeia econômica e, ainda, amplia os saldos devedores dos empréstimos tomados a taxas variáveis – inclusive os dos

⁹ Na prática, a sujeição ao trilema macroeconômico esteve, por exemplo, no cerne do ataque especulativo à libra esterlina em 16 de setembro de 1992, a Quarta-feira Negra, narrado também em Eichengreen (1996). Uma das etapas iniciais da transição para a moeda única européia foi a adesão pelos signatários do Tratado de Maastricht a bandas de flutuação comandadas pelo Bundesbank, o Banco Central da Alemanha Ocidental, cujo conservadorismo e eficácia no combate à inflação havia tornado o marco alemão a âncora cambial européia desde o fim do arranjo de Bretton Woods. A Alemanha, no entanto, sofria fortes pressões inflacionárias à época devido aos grandes gastos públicos resultantes da empreitada de reunificação, o que levou sua autoridade monetária a empreender um aumento na taxa de juros alemã. Para manter-se na faixa de flutuação cambial, no entanto, a Inglaterra, cuja economia encontrava-se já desaquecida, também teria que aumentar os juros. Especuladores financeiros de todo o mundo, notadamente o húngaro George Soros (que ficou conhecido como O Homem que quebrou o Banco Central da Inglaterra), começaram a apostar contra a capacidade do governo inglês de honrar seus compromissos assumidos em Maastricht. Após constatar a ineficácia dos anúncios de drástico aumento na taxa de juros, numa tentativa de honrar a paridade, o Tesouro britânico retirou-se do arranjo cambial europeu, abdicando do câmbio fixo em prol da autonomia monetária, diante da livre e inevitável mobilidade de capitais.

próprios governos. Em um cenário de plena mobilidade de capitais, a manutenção do câmbio fixo não permitiria a utilização da taxa de juros como ferramenta de política doméstica, pois ela também influencia o câmbio ao tornar o mercado interno mais ou menos atrativo aos capitais estrangeiros. Sendo formal e voluntariamente responsáveis pelo equilíbrio do sistema monetário internacional, os Estados Unidos teriam, portanto, restrita liberdade em decidir sua política monetária, sendo obrigados a utilizar a taxa de juros como instrumento de estabilização dos fluxos de capitais, e não de indicadores macroeconômicos internos como inflação ou investimento agregado.

A decisão pelo fim do sistema Bretton Woods de orientação de paridades cambiais internacionais, portanto, não teria sido provocada por um enfraquecimento dos Estados Unidos, mas por uma percepção de que a crescente mobilidade internacional de capitais tolheria a liberdade de definição de metas macroeconômicas internas, desencadeada a partir do crescimento da influência política da doutrina neoliberal nos Estados Unidos, espelhado, por exemplo, na indicação do economista do MIT e Escola de Chicago George Schultz para o Tesouro Americano em 1972 e na proximidade entre os governos Ford e Nixon e intelectuais como Milton Friedman. Relatadamente, o FMI resistiu à nova orientação dos oficiais americanos, particularmente devido à afinidade original do *staff* e de oficiais europeus e japoneses à doutrina keynesiana que originalmente recomendara os controles de capitais que vigoravam em suporte ao arranjo monetário internacional então vigente; a economia européia tinha grande dependência da estabilidade cambial, visto a extensão e importância do comércio intra-europeu para a Europa. Finalmente, em 1976, na Jamaica, a flutuação livre das taxas de câmbio foi autorizada, as referências à paridade com o ouro eliminadas, e a Seção I do Artigo IV do Estatuto do Fundo foi adicionado ao propósito essencial do sistema monetário internacional a facilitação da circulação de capitais entre os países (CHWIEROTH, 2010, p. 144).

A abdicação da centralização formal da coordenação do sistema monetário internacional não teria, no entanto, afetado a capacidade efetiva de liderança dos Estados Unidos sobre o sistema. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o dólar se manteve como moeda de mais elevada conversibilidade no sistema monetário internacional, consistindo, na prática, na reserva monetária preferencial da maioria

dos países. Em outro aspecto, constata-se que mesmo perseguindo políticas fiscais imprudentes (como os gastos militares na Era Reagan) e provocando desequilíbrios graves como a crise da dívida na América Latina, houve baixa interferência internacional na política econômica americana, que permaneceu com alto grau de liberdade em relação às demais (WEBB, 1991, p. 341). Por outro lado, necessidade de coordenação cambial entre países europeus acabou levando a arranjos alternativos internos à região, que, posteriormente, evoluíram para a medida radical de adoção de uma moeda única, cujas consequências eram a redução das soberanias nacionais na determinação de política monetária, *vis-à-vis* maior independência do bloco europeu frente à coordenação macroeconômica internacional.

Assim, flutuou-se, entre a economia americana e as economias européias, para uma coordenação *ad-hoc* de interesses através de acordos informais, como os Acordos do Plaza, em 1985, do Louvre, em 1987, e outros compromissos de cavalheiros firmados ao longo da década de 1980 (WEBB, 1991, p. 329). Mais ágeis e adequados ao cenário de volatilidade característico das crises financeiras mundiais em tempos de elevada mobilidade de capitais, os acordos informais encerram a vantagem de poder ser adequados com muito maior facilidade a novas conjunturas e interesses, sendo as penalidades associadas ao desvio mais restritas ao âmbito da reputação e ainda assim, suavizadas em relação a tratados mais convencionalmente firmados. Cabe notar que o movimento em direção à informalidade é também um em direção à responsabilidade difusa, visto que, em diversos casos, não há vínculo direto entre a representação nacional que firmou o acordo e as entidades diplomáticas que retratam oficialmente os interesses e posicionamentos de Estado (LIPSON, 1991, p. 509).

A crescente mobilidade de capitais a partir do final da década de 1960 haveria então resultado em uma transição de interesses quanto à centralização e formalização da coordenação de um sistema monetário internacional cada vez menos controlável frente às crenças de investidores e especuladores em relação às metas cambiais propostas como âncora de equilíbrio de balanços de pagamentos, em um movimento em que busca-se reduzir a exposição às ambiguidades possibilitadas pela linguagem do *risco* financeiro ao reduzir-se o esforço formal para controlá-lo, passando-se a um tipo de governança *através* da própria

ambigüidade (BEST, 2008b). Se anteriormente, no keynesianismo, buscava-se governar as expectativas dos agentes econômicos sobre risco a partir do enunciado de compromissos macroeconômicos, o aumento da liberdade destes agentes em relação às decisões governamentais, particularmente no âmbito da movimentação de capitais, teria passado a dificultar essa estratégia à medida que volumes cada vez maiores de recursos eram necessários para que os compromissos enunciados fossem mantidos frente aos movimentos dos especuladores. O próprio enunciado de compromissos, portanto, teria se tornado objeto de especulação e ataque sob elevada mobilidade de capitais, levando à nova estratégia de descentralização e informalização da coordenação macroeconômica internacional.

A maior mobilidade de capitais teria tido portanto diversos efeitos sobre a atividade do Fundo Monetário Internacional. Primeiramente, o Fundo foi afastado da formulação de política macroeconômica na Europa, que optou por reforçar a formalidade interna na coordenação internacional de políticas econômicas de seus países, chegando-se ao extremo de objetivar-se uma união monetária. Em paralelo, ampliou-se a informalidade no que dizia respeito à relação entre a Europa e os Estados Unidos, e ainda, entre estes e o resto do mundo.

Adicionalmente, os Estados Unidos se desvincularam da responsabilidade formal pela condução do sistema monetário internacional, à medida que o dólar deixa de ser a referência institucionalizada através do FMI, sem que, no entanto, os EUA e suas decisões e interesses domésticos efetivamente deixassem de influenciar as decisões de coordenação macroeconômica internacional. Isto se deu por ter a moeda continuado a ser referência de paridade cambial em muitos países em desenvolvimento, e se mantido no patamar de mais elevada conversibilidade e utilizada em maior volume como reserva internacional.

Finalmente, o esvaziamento das funções do Fundo na coordenação macroeconômica entre Estados Unidos, Japão e Europa rapidamente teria dado lugar a sua atuação em suporte aos desequilíbrios fiscais dos Estados-membros em desenvolvimento, a exemplo da América Latina. Tais desequilíbrios, note-se, foram em muito provocados pelas dívidas aumentadas em decorrência das crises do petróleo, e novamente ampliadas, logo em seguida, em razão das medidas

recessivas tomadas pelos EUA de Paul Volcker ao início dos anos 1980, com a elevação das taxas de juros americanas a níveis estratosféricos.

O nicho de atuação do Fundo, portanto, é re-encontrado à medida que países em desenvolvimento vão procedendo à liberalização de seus fluxos de capitais preconizada pelo Consenso de Washington e, como os EUA e a Europa ao final da década de 1960, vão também se tornando vítimas da crescente mobilidade internacional de capitais. Se, no entanto, a solução para os EUA e os países da Europa ocidental havia sido a independência de formulação de suas políticas econômicas, aos membros menos abastados do FMI restava recorrer à função de *lender of last resort* da instituição (socorro financeiro de última instância, através da disponibilização de linhas de crédito a países em desequilíbrio dramático de balanços de pagamentos) para solucionar seus problemas. Em troca, o Fundo exigia o cumprimento de sua cartilha de condições para manutenção dos empréstimos: abertura financeira e comercial, redução de gastos do governo e controle rigoroso da inflação.

2.4

A construção do consenso: legitimando o neoliberalismo

Nos anos 1970, o interesse na supressão da atuação do Estado e na liberalização dos mercados foi traduzido por Milton Friedman na supostamente neutra linguagem matemática da economia monetarista, enquanto a mídia abria espaço para artigos de Friedrich Hayek em veículos populares como a *Reader's Digest* (PEET, 2003, p. 9).¹⁰ O desafio teórico frente ao interesse político em remover as amarras burocráticas à livre circulação de capitais e mercadorias (“*big money's interest in removing red tape*”, PEET, 2003, p. 13) era sobretudo

¹⁰ Keynes era também um matemático e incorporava a sua teoria econômica elementos que a caracterizavam como científica; no entanto, como vemos em Best (2008b), o autor abria um espaço mais amplo para a intersubjetividade em seu trabalho, atribuindo aos governos o papel de orientar as expectativas dos agentes econômicos através de sinalizações expansivas (por exemplo, por meio de investimentos do Estado na economia) ou restritivas (elevação de taxas de juros, reduzindo investimentos privados). Na teoria monetarista, no entanto, a racionalidade dos agentes econômicos é premissa forte, e assume-se que sob perfeita disponibilidade de informação (transparência) o mercado não será governado por declarações e ações do Estado, e, em última análise, a intervenção estatal na economia será vã.

vincular as aparentemente contraditórias orientações no sentido de reduzir a intervenção nas economias e, ao mesmo tempo, garantir que a liberalização se daria, isto é, governar algo não-governado (DILLON, 2002).

O neoliberalismo, no entanto, apresentava como inovação, perante o liberalismo clássico, a concepção do Estado como garantidor dos direitos naturais do indivíduo, particularmente o direito à propriedade. Nestes termos, era possível legitimar a intervenção do Estado em prol do fortalecimento do arcabouço normativo que orientaria o livre-mercado (DARDOT & LAVAL, 2009). Assim, a teoria econômica, respaldada pela construção de tensões e ambiguidades, encontra-se no cerne dos discursos que legitimam, simultaneamente, comportamentos aparentemente díspares, tais como as posturas americana e europeia de independência cambial frente ao crescimento da mobilidade de capitais face ao incentivo ao controle de paridades cambiais em países em desenvolvimento, ali ocorrendo simultaneamente ao encorajamento à abertura de capitais. Desta forma, o arcabouço normativo em emergência servia como respaldo à reorganização do sistema monetário internacional em iniciativas de coordenação informais entre os países avançados, com a reformulação do FMI como instrumento prioritariamente de suporte financeiro e consultivo a economias em desenvolvimento.¹¹

Em sua breve história do neoliberalismo, Harvey (2005) aponta como a sutil construção do consenso em torno da doutrina neoliberal teve sucesso em dar à ontologia utilitarista e anti-distribucionista o caráter da verdade incontestável. A racionalidade neoliberal desenvolveu-se de tal modo que tornou-se um valor socialmente compartilhado, uma regra comportamental; agências independentes de *rating* de crédito passam a ganhar força normativa, tornando-se suas avaliações em algo similar a profecias auto-realizáveis, tamanha a divulgação e utilização de seus modelos de previsão racional (SINCLAIR, 1994). Vestergaard (2008)

¹¹ Mais à frente, no próximo capítulo, apoiando-me em argumento de Krugman (1999), esclarecerei, sem aprofundamento na teoria econômica, que a defesa das paridades cambiais radicais como recurso para contenção inflacionária em economias em desenvolvimento apoiava-se sobre a tese de que o histórico de leniência em política monetária e fiscal destes países exigia compromissos claros e firmes, no sentido de sinalizar credibilidade ao mercado. Economias como a americana ou de países europeus como a Alemanha, no entanto, não necessitariam de tais âncoras de credibilidade por ter junto ao mercado um histórico de gestão macroeconômica responsável.

explica que própria disseminação de métodos quantitativos como forma de mensuração de risco levaria a comportamentos de manada, que atuariam de forma pró-cíclica sobre os mercados por meio da consagração de modelos particulares, podendo, na realidade, contribuir para um aumento da instabilidade sistêmica.

Dillon (2002) aponta que haveria um paradoxo fundamental na governança liberal: a imposição da liberdade individual e de mercado como valor promotor do desenvolvimento, a contradição em governar algo que se diz ser melhor governado por si mesmo. Analisando as atuações das instituições financeiras internacionais nos países em desenvolvimento ao longo das décadas de 1970 ao final de 1990, Dillon alinha-se àqueles que julgam ter sido a liberalização dos mercados financeiros avançada mediante a exploração da necessidade; o desvio das normas propostas, penalizado através da redução ou completa retirada da assistência (DILLON, 2002, p. 138-139). Note-se, contudo, que Dillon associa o paradoxo da governança global a um liberalismo clássico, em que há contradição em que uma burocracia imponha a conversão à cega confiança na mão invisível do mercado; o neoliberalismo, no entanto, tem entre seus méritos a resolução de tal incômodo.

Uma revisão do liberalismo clássico se dá quando Hayek, destacado entre outros autores e particularmente os oriundos da escola liberal de economia austríaca, concentrou-se em demonstrar os malefícios da intervenção racional e administrativa sobre o bem-estar coletivo, fazendo uso de um ferramental teórico que busca no direito natural e nas filosofias políticas de John Locke e de Adam Smith a corroboração da busca estrita do interesse pessoal como inequívoco caminho para a melhor sociedade possível. Hayek não é, absolutamente, um anarquista; empenha-se, quase ao contrário, em justificar a atribuição central do Estado como garantidor dos direitos naturais à propriedade e ao empreendimento e mesmo como provedor de incentivos à instalação de novos mercados onde falha a iniciativa individual em empreendê-los (HAYEK, 1973).

Para Dardot e Laval (2009), a originalidade do neoliberalismo residiria precisamente nesta consciência de que a economia de mercado deve ser constantemente observada e direcionada, e, mais do que emanada da liberdade individual, decorre de um arcabouço normativo produzido conscientemente, ainda

que a partir de direitos e obrigações *naturais*. Assim, o liberalismo clássico se renova através do reconhecimento do papel ativo do Estado na construção institucional que o suporta.

Em suma, trata-se da recusa de uma metafísica naturalista (*laissez-faire*) em prol de um intervencionismo de natureza normativa (e não administrativa) que possibilite o florescimento da iniciativa privada em um ambiente ideal de livre-competição; tal abordagem torna passível de solução o paradoxo da governança liberal apontado por Dillon (2002), e viabiliza, nos termos do neoliberalismo, uma empreitada de liberalização ordenada, centralizada no FMI, que passa a fazer uso de seu vasto potencial financeiro para levar o novo consenso normativo a países em desenvolvimento necessitados de recursos para fazer frente a suas dívidas externas. Frente à concepção anterior de ordem, vigente ao longo do consenso keynesiano, o neoliberalismo avança a profunda fé em que, para atingimento do *bem comum*, cada indivíduo na sociedade deve agir como lhe parecer *natural*; em relação ao liberalismo clássico, no entanto, temos a diferença de que o (direito) natural deve ser garantido por meio do Estado.

Para Harvey (2005), a construção do neoliberalismo como norma consensual toma oportunisticamente como bandeiras os movimentos libertários emblemáticos de 1968 e as sucessivas crises do sistema econômico mundial marcado, até então, pelo intervencionismo administrativo do Estado. O timing da análise de Harvey coincide com as demais observações aqui elencadas, particularmente a partir de Webb (1991), quando constata-se uma mudança na orientação dos Estados Unidos e dos países líderes da economia europeia em relação ao FMI. Neste mesmo período, como já se viu, torna-se desinteressante a estes Estados submeter-se a um regime centralizador do sistema monetário internacional e, em paralelo à nova agenda monetária independente, enseja-se um aprofundamento da participação do FMI em países em desenvolvimento em uma atuação de cunho liberalizante, avançada através da aplicação de condicionalidades.

Tudo é tornado possível, no entanto, através do consenso complexo que emerge e se vai estabilizando não apenas por conflacionar distintos e diversos interesses, ou razões explicativas nos termos de Atienza (2002), mas também por

incorporado a contextos favoráveis à sustentação e aceitação formal, ou à *justificação*, por toda a comunidade especialista relevante, do conjunto de idéias que é chamado neoliberalismo.

Até o presente momento, construí o argumento de que a mudança do ideal regulatório do FMI do keynesianismo para o neoliberalismo ao longo da década de 1970 engendrou em paralelo sua orientação para o suporte financeiro e normativo a países em desenvolvimento. A incorporação do Fundo, criado sob o antigo consenso keynesiano, ao emergente ciclo normativo neoliberal, foi legitimada por meio de um discurso justificatório que preservasse não somente a coerência da atuação institucional com seu propósito de manutenção da ordem econômico-financeira mundial, mas também com os passos que legitimaram a outorga de autoridade à organização e legitimam o multilateralismo em geral como prática: a neutralidade política vinculada à (i) validação voluntária pelos membros de sua participação nas decisões do Fundo e (ii) ao respaldo científico como aproximação de racionalidade.

Este discurso justificatório foi identificado no contexto analisado com: (i) a revisão e compartilhamento de novas idéias sobre política econômica internacional ensejada pela constatação da falha do modelo keynesiano Bretton Woods diante de uma mobilidade irrefreável de capitais que não era realidade quando foi criado o sistema, perpetrada entre acadêmicos, equipe técnica do FMI e os próprios Estados membros, particularmente os EUA e Europa; (ii) a inserção desta discussão em um maior contexto de pensamento sobre liberdades individuais ao final dos anos 1960 e ao longo da década de 1970 e (iii) a proposição de uma solução de governança que atualizava o já conhecido liberalismo clássico em um formato que o adequava à intervenção institucional e estatal. O terceiro e último aspecto, em particular, é crucial subsídio à legitimidade do movimento do Fundo em direção à normatização das economias em desenvolvimento como moeda de troca pela concessão de financiamentos críticos.

Os anos 1970 e 1980 são, portanto, para o FMI, de foco em países menos influentes na economia mundial. As duas crises do petróleo tiveram efeitos dramáticos sobre as economias em desenvolvimento e emergentes, que viram os preços dos combustíveis importados aumentarem imensamente, estimulando

processos inflacionários e implicando em necessidade de financiamento ampliada entre 1973 e 1979. Logo em seguida, os juros sobre esta dívida aumentada foram lançados às alturas, quando os Estados Unidos tomaram medidas recessivas para contenção da inflação crescente (que lá alcançou os 13,5%), sob a batuta de Paul Volcker, presidente do Fed de 1979 a 1987, chegando a ter sido aumentada a taxa de juros americana para 21,5% em 1981. Ainda, os preços das *commodities* sofreram forte queda no período, devido ao desaquecimento generalizado da economia mundial, aumentando o desequilíbrio de balanço de pagamentos dos países em desenvolvimento e iniciando, com o apoio à crise da dívida mexicana de 1982, um período de *dolorosas reformas*, como sumarizado pelo próprio FMI.¹²

Assim, se a resposta da Europa e dos Estados Unidos diante da crescente mobilidade de capitais internacional e consequente vulnerabilidade a ataques especulativos teria resultado em um desmonte da centralização formal de políticas cambiais na figura do FMI, a instituição teve sua razão de ser renovada no apoio financeiro e consultivo às economias em desenvolvimento. Havendo brevemente passado por uma fase de questionamento ao início dos anos 1970 – sem a função de coordenar as políticas cambiais de seus membros, que restaria ao Fundo? – as crises do petróleo e seus efeitos sobre os balanços de pagamentos nos países em desenvolvimento teriam revelado ao FMI sua nova vocação: promovendo os pilares do bom-senso macroeconômico, que nos anos 1980 tornou-se ainda mais sinônimo do neoliberalismo por meio dos governos Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA, o Fundo passou a condicionar seu auxílio ao seguimento de uma cartilha neoliberal amplamente apoiada no que ficou conhecido como Consenso de Washington, caracterizada sobretudo pela liberalização dos mercados financeiros e restrição de gastos governamentais, pautada no princípio da mínima intervenção estatal e com foco na redução da dívida pública e da inflação. Finalmente, os anos 1990 abriram uma nova janela de oportunidade de atuação para a instituição, que apoiou a conversão das economias ex-socialistas ao capitalismo.

¹² FMI. Debt and Painful Reforms (1982-1989), <http://www.imf.org/external/about/histdebt.htm>, acesso em 03/09/2011.

Embora Fukuyama tenha se esquecido do Islã ao anunciar o fim da oposição significativa aos pilares da democracia liberal (FUKUYAMA, 1989; PEET, 2003, p. 9), efetivamente o alcance do consenso neoliberal foi ampliado quando se deu por derrotada a ideologia socialista soviética. Por este motivo, entendo que o longo período de construção do consenso em torno do neoliberalismo se encerraria, com razoável efeito didático, com a derrubada do Muro de Berlim. Vitorioso, supremo como o capitalismo possivelmente jamais o havia sido, o neoliberalismo ingressa na segunda fase de seu ciclo: a estabilização, quando passa a ser evocado com reduzido ou nenhum rigor em justificar-se os passos que o levariam a ótmo normativo.¹³

¹³ Argumenta-se mesmo que o neoliberalismo já não é mais uma orientação político-econômica, mas uma forma de existir, uma concepção que o indivíduo tem de si mesmo como uma empresa e de sua racionalidade como maximizadora de utilidade (DARDOT & LAVAL, 2009, p. 5).