

Democracia

e governança financeira



O déficit democrático nas instituições multilaterais

Fernando J. Cardim de Carvalho

Economista, professor titular do Instituto de Economia da UFRJ e um dos coordenadores do projeto Liberalização financeira e governança global: o papel dos organismos internacionais

Por muito tempo, o funcionamento dos mercados financeiros foi considerado uma atividade de pouco interesse para as organizações da sociedade civil. Para muitas pessoas, esses mercados apenas serviam para redistribuir renda entre os grupos de renda mais alta da população. Alguns ricos ficavam mais ricos, outros, conseqüentemente, menos, mas acreditava-se que a sociedade como um todo não tinha por que dedicar atenção a esse jogo. O que interessava era o que acontecia com a economia real, com os setores produtivos, com o emprego, entre outros.

A crise econômica dos últimos três anos mostrou a validade de uma esquecida lição de grandes pensadores do capitalismo: nada é mais real em uma economia capitalista do que o dinheiro, os lucros e como eles são apropriados. O funcionamento do sistema financeiro não é indiferente para o restante da sociedade. Por um lado, porque o principal canal pelo qual as instituições financeiras ganham dinheiro é pela oferta de

crédito, em suas muitas formas. Quando esse crédito é ofertado para os que produzem e adquirem bens, ele pode contribuir para acelerar o crescimento econômico e para conceder à população acesso aos bens que deseja - especialmente aqueles de mais alto valor, como bens de consumo durável, automóveis e residências. Ao contrário, quando esse crédito é dirigido a outras instituições e agentes financeiros, como aconteceu nos últimos anos nas economias mais avançadas, o resultado é sempre a construção de castelos de cartas, fadados, cedo ou tarde, ao desmoronamento.

A segunda razão pela qual o funcionamento do sistema financeiro não pode ser indiferente para a sociedade é porque quando esses mercados se tornam disfuncionais, novamente como aconteceu nos últimos anos, eles acabam entrando em crise. E crises financeiras contagiam rapidamente o resto da economia. Instituições financeiras cujo capital esteja ameaçado ou tenha diminuído por causa de perdas não fazem empréstimos. Sem empréstimos, não há produ-

ção, nem consumo em economias capitalistas. O produto despencar, o desemprego crescer, e a população, especialmente aqueles grupos de renda mais baixa que não têm onde se apoiar na hora de necessidade, paga o preço do aumento dramático de pobreza. Isso tudo acontece apesar da capacidade "real" de produção continuar fundamentalmente a mesma. As fábricas continuam de pé, as máquinas continuam existindo - mesmo se paradas -, os trabalhadores que poderiam estar utilizando-as continuam vivos, mas em suas casas ou perambulando pelas ruas em busca de oportunidades de emprego. Os pensadores mais conhecidos que analisaram as economias capitalistas continuam tendo razão: nada é mais real em uma economia assim do que o dinheiro e as finanças.

A globalização financeira é um processo pelo qual os mercados financeiros de todo o mundo tendem a se unificar. No seu limite, deixam de existir os mercados financeiros nacionais e passa a existir apenas um grande mercado, o mercado mundial, no qual compradores e

vendedores de ativos financeiros fazem suas transações, sem que sua nacionalidade ou residência faça qualquer diferença. Esse processo se dá por vários canais.

Por um lado, instituições financeiras nacionais se tornam multinacionais: bancos americanos se instalam ou se expandem nos mercados latino-americanos, europeus e asiáticos. Bancos europeus e asiáticos fazem o mesmo. Até mesmo casas bancárias latino-americanas perseguem o mesmo objetivo, como é o caso dos grandes bancos privados brasileiros e, mais recentemente, até mesmo o Banco do Brasil. Esses bancos captam recursos nos lugares onde se instalam e usam esses recursos para comprar ativos na própria economia para onde vieram ou, quando as leis assim permitem, em outras.

O segundo canal de globalização resulta da desmontagem dos controles de capitais. Durante a maior parte do século XX, praticamente todas as economias impunham controles sobre a circulação de capitais, seja de estrangeiros que querem vir fazer aplicações no país, seja de residentes desse país que querem fazer suas aplicações no exterior. Esses controles variavam desde a proibição de fazer certas operações (como jogar em bolsas de outros países) até a criação de barreiras, como a taxação desses investimentos de modo a torná-los menos atrativos aos agentes privados.

A razão pela qual se aplicavam esses controles era a de que moeda estrangeira é um insumo precioso, especialmente para economias que dependam de bens e serviços importados, e, por isso, seu uso tinha de ser administrado pelo governo. Países em desenvolvimento apelaram em maior ou menor grau para esses controles durante seu processo de industrialização (no Brasil, por exemplo, esses controles datavam da década de 1930). Os países europeus que tiveram de reconstruir suas economias depois da Segunda Guerra

Mundial também impuseram muitos controles de capitais e os mantiveram em operação até recentemente, na década de 1980. Grandes potências emergentes como a China e a Índia os mantêm até hoje.

Na América Latina, o canto da sereia (ou o conto do vigário) do neoliberalismo levou a maioria dos países a remover essa forma de proteção. Argentina, Brasil (de Collor a Lula), Chile, México, todos compraram a propaganda de que mercados financeiros são eficientes e não precisam de controles. No Brasil, ainda há poucas semanas, o Banco Central continuava a tomar medidas para liquidar os últimos resquícios dos controles (que, a bem da verdade, já não eram aplicados, pela falta de vontade das autoridades, há muito tempo).

Um resultado da globalização financeira é a perda de influência de governos locais sobre variáveis estratégicas, como a oferta de crédito e seu custo. Se governos almejam acelerar o crescimento econômico por meio da redução de juros, terão de enfrentar a possibilidade de fuga de capitais. Uma fuga de capitais se dá, precisamente, quando os detentores de capitais julgam que podem conseguir melhores ganhos em outro lugar. Fugas de capitais podem resultar não apenas de tentativas de redução de juros, mas também porque os detentores de riqueza podem não concordar com a orientação política de um dado governo, ou de medidas específicas, como a criação de impostos sobre fortunas e outras iniciativas similares. Governos são intimidados pela operação de mercados financeiros e a simples ameaça de crise pode reduzir muito as ambições de mudança, especialmente aquelas que impliquem redução de privilégios que os agentes financeiros vejam como direitos adquiridos (sempre auxiliados, naturalmente, por grupos de economistas prontos a escrever trabalhos destinados a mostrar como o atendimento desses interesses é bom para todos e para o país).

Crises financeiras marcam o funcionamento de economias capitalistas há mais de dois séculos. Nada há de surpreendente na sua ocorrência (exceto para os que realmente compram a ideia de que esses mercados são eficientes), embora sua violência, às vezes, como agora, possa escapar dos padrões conhecidos. Na verdade, quando da ocorrência da última crise financeira com impacto comparável (pior sob alguns ângulos, melhor sob outros), a da década de 1930, a percepção de

Um resultado da globalização financeira é a perda de influência de governos locais sobre variáveis estratégicas, como a oferta de crédito e seu custo

que essas atividades podem mesmo se tornar armas de destruição em massa – como George Soros usou a expressão para se referir a derivativos –, levou os países mais avançados, sob a liderança dos Estados Unidos do presidente Franklin Roosevelt, a criar um grande conjunto de instrumentos de controle do funcionamento de mercados financeiros capazes de evitar novas crises catastróficas, ou pelo menos amenizar os seus impactos.

Na era pré-globalização financeira, que durou até os anos 1970 e 1980, o aparato de regulação financeira criado pôde ser manejado com eficácia e crises financeiras de vulto não voltaram a ocorrer por cerca de cinquenta anos. As instituições criadas pelo governo Roosevelt foram copiadas e adaptadas pela maioria dos países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento. A competência na definição das regras (que, estrito senso, é o que se chama de regulação financeira) e na sua implementação (atividade chamada de supervisão financeira, exercida em muitos países pelo Banco Central) ajudou a criar mercados financeiros mais ou menos sólidos, capazes de apoiar a atividade produtiva sem criar riscos excessivos para a sociedade como um todo.

Um economista americano que a crise atual tornou célebre, Hyman Minsky, advertiu, há décadas, que a segurança pode gerar a complacência. Nas palavras que usava, a estabilidade pode se tornar desestabilizante, porque a experiência da ausência de crises leva muitos a acreditar que crises são coisa do passado, já não são mais ameaças e, por isso, não é necessário que os cuidados e precauções tomados no passado continuem sendo aplicados. Foi isso exatamente que caracterizou o que se tornou conhecido como desregulação financeira, processo que foi acelerado na era Reagan/Thatcher.

Fundamentalmente, o processo consistiu na desmontagem de restrições à atividade dos agentes e instituições financeiros, sob o pressuposto de que os mercados sabiam o que é melhor e dispensavam a intervenção do governo, que críticos liberais sempre caracterizam como pesada, desengonçada e poluída pela corrupção, o que consideram monopólio estatal.

Ao mesmo tempo que as instituições nacionais de proteção eram desmontadas, dando mais liberdade (e poder) a mercados financeiros, a globalização projetava processo semelhante para a economia mundial. A capa-

cidade de intervenção e contenção de crises de governos foram corroídas, portanto, tanto domesticamente quanto internacionalmente, ainda que não inteiramente destruídas.

Déficit democrático

No entanto, já desde a década de 1970 alguns sinais de perigo começaram a ser visíveis. Em meados daquela década, a quebra de um ou outro banco nos Estados Unidos e na Europa começavam a indicar que a globalização estava criando um tipo novo de risco, gerado fora das fronteiras de um país.

O primeiro desses sustos foi dado quando um banco alemão, relativamente pequeno – pouco relevante em si, mas bastante integrado no mercado financeiro mundial –, faliu por causa de uma descoordenação entre seus negócios nos mercados japonês e americano. O banco Herstatt captava em um país e aplicava em outro e quando teve de interromper suas atividades acabou criando problemas na Ásia e nos Estados Unidos além, naturalmente, na Europa. O resultado mais importante desse e de outros episódios ocorridos à mesma época foi a percepção de que, tendo instituições financeiras operando em vários mercados nacionais, cada país acabava se expondo ao risco de ter de enfrentar uma crise gerada fora da jurisdição de seu governo. Naturalmente, se um choque é gerado por uma instituição financeira operando fora das fronteiras nacionais, o Estado não tem como intervir para exigir que instituições estrangeiras se comportem da maneira como gostaria.

Desse modo, enraizou-se a crença de que era necessário definir instâncias internacionais de regulação e supervisão financeira para garantir que instituições operando em mercados sobre os quais um dado país não tem controle não venham a criar dificuldades para esse país. Foi nesse contexto que nasceu o Comitê da Basileia para a Supervisão Bancária, ou Comitê da Basileia, como é conhecido. O comitê serve para que supervisores financeiros nacionais possam discutir métodos e padrões de regulação e supervisão comuns, de modo a garantir que um nível mínimo de segurança seja alcançado por todos, evitando com isso que membros de comportamento mais duvidoso possam causar crises e prejuízos a outros países.

A iniciativa em si não foi uma má ideia, especialmente se há a crença de que a globalização veio para ficar – já houve outros períodos

de globalização no passado, mas que foram interrompidos por grandes crises. Se mercados se tornaram maiores que governos, o que se buscava era criar uma espécie de “governo internacional”, pelo menos na esfera da regulação financeira. Se os reguladores nacionais se articulam para perseguir políticas semelhantes, os agentes privados não terão para onde fugir e não poderão, assim, corroer o poder de intervenção dos Estados.

O problema dessa iniciativa foi que ela envolveu apenas os países mais desenvolvidos e, mesmo assim, nem todos. O Comitê da Basileia reunia supervisores financeiros do G10 (teoricamente os supervisores das sete maiores economias do mundo, mas que podia ter um pouco mais ou um pouco menos que dez membros realmente). Não foi criado como uma instância oficial, mas como um clube informal de reguladores, um espaço de, digamos, socialização, que lhes permitisse conversar sobre problemas regulatórios. A natureza informal da associação serviu como instrumento de exclusão, deixando de fora os pouco mais de 170 países que não compõem o G10. Dentre esses pouco mais de 170 países incluía-se todo o mundo em desenvolvimento, além de países da periferia do grupo de países chamados de “avançados”.

A exclusão era justificada por razões de eficiência: com poucos membros, o Comitê poderia analisar e examinar em profundidade as alternativas mais eficientes de regulação e propor métodos que incorporassem as técnicas mais avançadas de supervisão. Nesse comitê nasceram as estratégias de regulação financeira conhecidas como Acordo da Basileia de 1988 e, mais recentemente, o Basileia II, de 2004. Além de um grande número de orientações sobre todos os aspectos da regulação financeira, vista, claro, do ponto de vista liberal que dominou ideologicamente essa discussão nas últimas duas décadas, até a eclosão da crise.

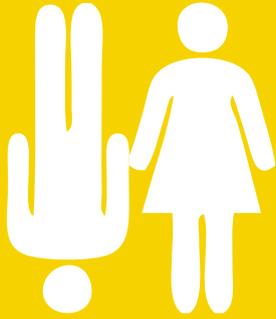
O argumento da superior eficiência permitida pela exclusão de todos os países que não fossem os mais ricos desmoronou rapidamente quando a crise começou. Na verdade, instâncias de decisão como o Comitê da Basileia apenas veicularam a mesma ideologia liberal que levou à desregulação e ao desmonte de controles de capital que estão na raiz da crise que já se prolonga há três anos, e que se traduz, entre outros, pelos 10% de desempregados da economia norte-americana.

Por outro lado, esperava-se que as orientações do Comitê fossem seguidas por todos os países que não quisessem ser considerados como párias pelos mercados financeiros, fortalecidas pela adesão de instituições como o FMI e o Banco Mundial, que as transformaram em paradigma de modernidade. Assim, as orientações eram decididas por um grupo de reguladores de dez países e sua aplicação era garantida por outras instituições que, como se sabe, são mais representativas, mas nas quais as vozes dos diversos países são ouvidas de modo extremamente desigual.

O Comitê da Basileia exclui, o FMI e o Banco Mundial controlam o tempo de microfone. Esse é o chamado déficit democrático característico das instituições financeiras multilaterais. De fato, apenas a ONU, a organização internacional que menos influência tem sobre essas matérias, dá voz e voto igual a cada país. Nas outras, ou a voz não existe e voto ainda menos, ou a voz existe, mas o voto dos mais fracos é repartido por um grande número de países.

Foi exatamente para denunciar e propor alternativas de governança para essas instituições que o Ibase iniciou em 2006 um projeto, patrocinado pela Ford Foundation, em Nova York, intitulado Liberalização financeira e governança global: o papel dos organismos internacionais. Esse projeto, co-coordenado por Jan Kregel e pelo autor deste artigo, reúne cerca de quinze participantes de quase todos os continentes, acadêmicos e militantes de organizações de sociedade civil. Da sua atividade já resultaram quatro seminários de debate, com a presença de representantes de outras organizações da sociedade civil, e um número significativo de textos e outros materiais sobre o tema, todos disponíveis no site <www.democraciaefinancas.org.br>.

Dentre os trabalhos realizados no âmbito do projeto, selecionamos três textos, que ocupam as páginas seguintes. Cada um explora um ângulo particular e apresenta as conclusões a que chega cada autor individualmente. A diversidade das posições apresentadas reflete a riqueza dos debates e do material acumulado pelo projeto, podendo servir de instrumentos de capacitação de movimentos ou mesmo de indivíduos que, percebendo a essencialidade assumida por mercados financeiros nas economias modernas, se decida a participar dos debates e pressionar por uma governança mais democrática das instituições responsáveis pela ação regulatória. ■



Finanças internacionais É hora de radicalizar

Bruno Jetin¹

Economista do Centre d'Economie, Université de Paris Nord, França

Em 1998, durante a crise financeira no Leste Asiático, Paul Krugman publicou um famoso artigo expressando a consternação dos que creem em uma economia de livre mercado: "Salvando a Ásia: É hora de radicalizar"².

Dez anos depois, uma nova crise financeira entrou em erupção, desta vez, no centro do capitalismo, os Estados Unidos. De acordo com o *The Economist*, agora "o capitalismo está acuado"³. Uma janela de oportunidade se abriu novamente para os que apoiam a reconstrução de uma nova ordem financeira. Os altermundialistas devem aproveitar o momento para expor seus argumentos em favor de um sistema financeiro e monetário radicalmente novo e centrado nas necessidades das pessoas.

Financiar uma economia capaz de fornecer empregos dignos, educação, saúde e habitação, respeitando a natureza e as culturas, deve ser a "*raison d'être*" de um novo sistema financeiro, baseado na maior descentralização possível, pois é assim que o controle democrático dos cidadãos pode ser melhor exercido.

[Traduzido por Mariana Dias]



¹ Como membro do comité científico da Attac França, me beneficeei de seus debates internos. No entanto, sou o único responsável pelas opiniões expressas neste documento.

² Paul Krugman, "Saving Asia: It's time to get radical", *Fortune*, Nova York, 7 de setembro de 1998.

³ "The Economist", 18 a 24 de outubro de 2008.

Em âmbito nacional, o Banco Central e as autoridades financeiras e monetárias devem ser submetidos à autoridade política de parlamentos e governos. Representantes dos sindicatos dos setores bancário e financeiro, juntamente com representantes de organizações da sociedade civil (OSCs), devem tornar-se membros de conselhos executivos de bancos e do Banco Central. A total transparência seria baseada no princípio do livre acesso à contabilidade, possibilitando o controle democrático.

A cooperação internacional financeira e monetária entre países deve seguir os mesmos princípios. Essa cooperação pode ser construída com o princípio da proximidade, para facilitar o controle democrático – até porque pessoas pertencentes a uma mesma área geográfica tendem a ter mais interesses em comum que podem ser satisfeitos por meio de cooperação.

O princípio da subsidiariedade significa que a cooperação internacional e as instituições que a tornam possível devem ser estabelecidas, primeiramente, em âmbito regional. Uma arena democrática regional deve ser criada para possibilitar o debate público sobre o que deve ser financiado e sobre como gerir democraticamente as instituições financeiras e monetárias regionais. Duas novas instituições regionais seriam criadas: um banco de desenvolvimento para financiar a economia solidária, e uma instituição monetária, para administrar a cooperação monetária, e, possivelmente, uma moeda regional. Como normalmente não existe parlamento regional⁴, os parlamentos nacionais dos países-membros exerceriam controle direto sobre essas instituições, juntamente com representantes de sindicatos e OSCs.

No âmbito mundial, duas novas instituições financeiras, completamente democratizadas, seriam criadas sob a autoridade das Nações Unidas. Um novo “banco de desenvolvimento mundial” e uma nova “instituição monetária mundial” poderiam substituir o Banco Mundial e o FMI. Se novas instituições mundiais deveriam ser criadas do zero ou se seriam o produto final de uma profunda reforma é uma questão em aberto. Essas novas instituições seriam para a resolução de problemas que não podem ser solucionados regionalmente, seja porque são globais, ou porque as instituições regionais não possuem recursos suficientes para resolvê-los. Esse é o caso da África, onde a maioria dos países é tão pobre que a mutualização de seus recursos fiscais não seria suficiente para financiar os investimentos necessários nas áreas sociais.

Se concordarmos com esses objetivos e princípios, podemos imaginar um novo sistema financeiro, com as seguintes características.

Âmbito nacional: um sistema baseado em bancos públicos

O financiamento da economia deve se basear em bancos e não em mercados financeiros. Os mercados financeiros não estão preocupados em financiar investimentos produtivos – ainda mais se esses projetos forem investimentos de longo prazo com lucros incertos. Tampouco estão interessados em financiar investimentos voltados para as necessidades das pessoas, a não ser que sejam altamente rentáveis a curto prazo, o que nunca acontece. E quando os mercados financeiros financiam ondas de inovações e ciclos de crescimento, isso se dá a um custo muito alto.

A especulação infla bolhas seguidas por estouros que desestabilizam as economias. A lição é clara: a maior parte do financiamento deve vir de bancos e não dos mercados de ações. E mais: bancos podem ser mais facilmente controlados e organizados para financiar produção e serviços socialmente necessários do que mercados financeiros, cujo grande número de investidores anônimos pode fugir do controle e investir em qualquer coisa que seja rentável, ainda que seja totalmente inútil e poluente.

Nacionalizar todo o setor bancário é a única maneira de garantir que bancos retomem sua função básica: fornecer crédito à economia. Há muita confusão sobre a re-regulação do setor bancário e financeiro hoje. Muitos dos que antes culpavam o excesso de regulação, hoje estão pedindo uma regulação sensata e ética. Mas a ética desaparece assim que uma nova bolha começa a crescer. A única maneira de garantir que a regulação será respeitada é com o controle de todo o setor bancário, por meio de uma nacionalização completa.

A nacionalização do setor bancário não deve, porém, reproduzir os erros do passado. A governança democrática do setor bancário público deveria ser garantida pela eleição de conselhos executivos dos bancos, com membros do parlamento, representantes de sindicatos do setor bancário e de OSCs dos setores populares que utilizam serviços bancários: pequenos produtores agrícolas e pequenas empresas, trabalhadores autônomos e cooperativas e clientes comuns.

⁴ Com exceção do Parlamento Europeu.

Por que precisamos de mercados financeiros?

Não há nada que bancos não possam financiar. A história mostra que muitas inovações foram financiadas por bancos. E bancos de investimentos especializados podem perfeitamente investir em novos serviços e bens intangíveis se os riscos forem claramente assumidos.

Mais precisamente, a história mostra que países em desenvolvimento bem-sucedidos, como o Brasil ou Coreia do Sul, para citar apenas dois exemplos, contam amplamente com bancos públicos para financiar sua industrialização. Na Coreia do Sul, todo o setor bancário esteve, por vezes, sob controle estatal. Vários países desenvolvidos, como a França, tinham até a década de 1990, e ainda têm, poderosos bancos estatais que financiam capital e diversos setores de tecnologia, como a energia nuclear, telecomunicações e indústrias de trens de alta velocidade, juntamente com o financiamento de habitação social. Não há nenhum argumento definitivo em favor da superioridade dos mercados financeiros, mesmo em fases posteriores de desenvolvimento. Economias, mesmo as capitalistas, podem perfeitamente viver sem mercados financeiros.

Se os mercados financeiros fossem fechados, empresas privadas seriam completamente financiadas por crédito e os gastos públicos seriam financiados por impostos progressivos e corporativos. A lógica é que é socialmente mais justificável que o Estado seja financiado por impostos e não pela dívida pública. Caixas de poupanças públicas recolheriam mais dinheiro para financiar gastos públicos, em troca de uma taxa fixa de juros.

Se o mercado financeiro precisasse ser mantido, no caso de as receitas fiscais e poupanças não serem suficientes para o total de gastos públicos, seria estritamente regulado. Derivativos⁵ de todos os tipos seriam proibidos e impostos sobre as transações garantiriam que investidores focassem no longo prazo.

Essas propostas podem parecer distantes da realidade, mas até pouco tempo atrás, a nacionalização do sistema bancário também parecia. Os pacotes de resgate nos EUA e Europa - que de certa forma "nacionalizaram" bancos privados - trouxeram o tema de volta às manchetes. Esses pacotes de resgate provam que nacionalizar grandes bancos não é apenas possível: é também desejável.

Esses representantes da sociedade civil garantiriam que os bancos não participassem de atividades especulativas ou outras aventuras dos chamados "produtos financeiros inovadores". Eles também garantiriam que empréstimos fossem oferecidos prioritariamente a projetos sociais e ecológicos, debatidos e incluídos em um planejamento democrático.

Essa governança democrática do novo sistema bancário nacionalizado seria complementada por outras medidas de democratização do Banco Central e outras autoridades públicas.

- Audiências com o presidente do Banco Central no parlamento para que sua política seja explicada e suas decisões justificadas. Isso já existe em alguns países, como nos EUA e na União Europeia. Representantes de sindicatos e OSCs também poderiam questionar a política do Banco Central.
- Audiências públicas com gerências de outros bancos públicos, especialmente com bancos de desenvolvimento, devem ser organizadas no parlamento com mecanismos que permitam membros do parlamento e representantes do movimento social interrogá-los.
- A regulamentação do Banco Central deve incluir o pleno emprego e crescimento sustentável⁶ como metas oficiais, além do controle da inflação. O Banco Central deve

ser responsável por essas três metas – e não apenas pela inflação.

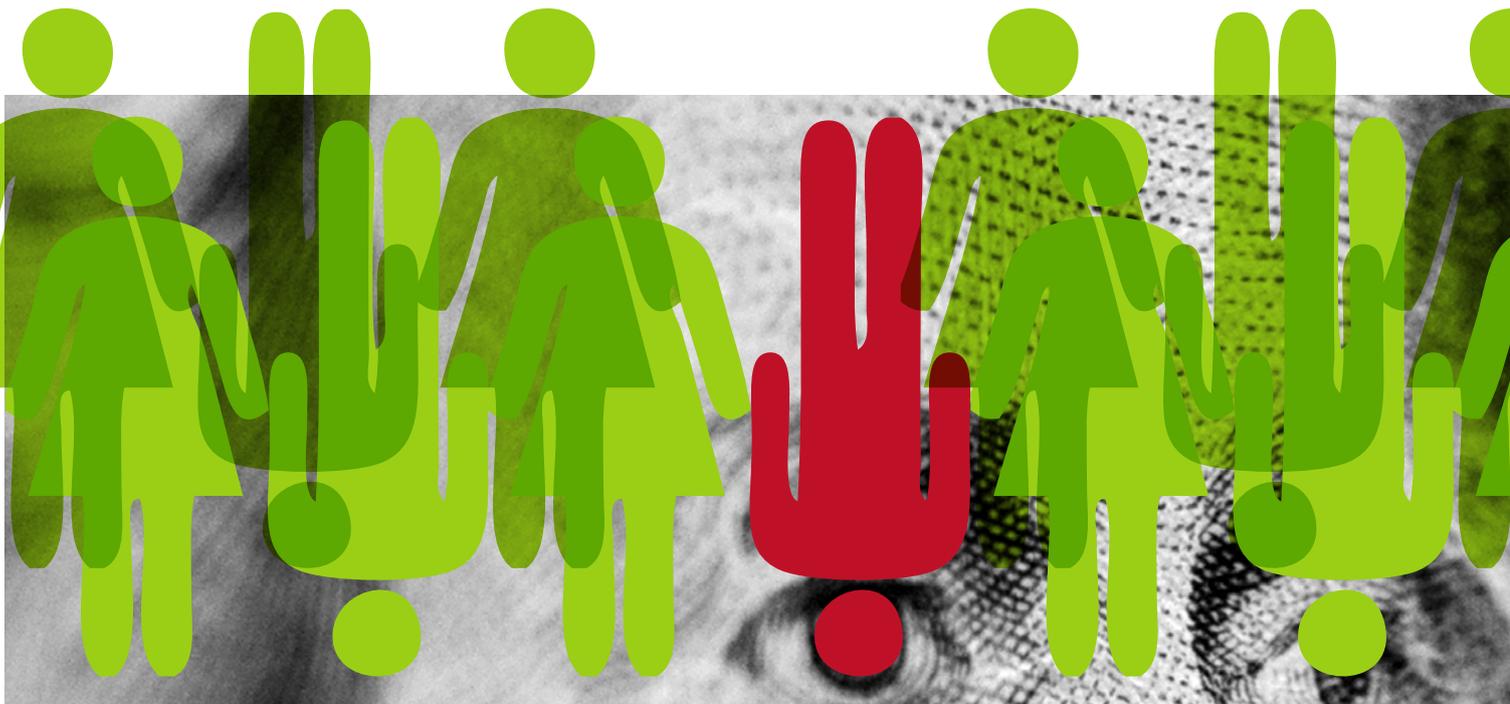
- O Banco Central não deve ser independente. O papel e o poder do Banco Central são grandes demais para serem deixados nas mãos de auto-proclamados "gestores independentes", à margem de qualquer tipo de controle democrático.
- A regulamentação dos bancos de desenvolvimento também deve ser revista, de modo a incluir todos os aspectos do desenvolvimento social: redução da pobreza e desigualdade de renda, redução da desigualdade de gênero, da discriminação contra pessoas com deficiência, da desigualdade étnica, das desigualdades regionais e proteção do meio ambiente.

Instituições e governança financeira regionais

A integração regional pode oferecer uma alternativa à globalização neoliberal em comércio, investimentos, finanças, políticas monetária e cambial. Mas a integração regional não é progressiva por si só. Um regionalismo com foco nas pessoas estabeleceria duas novas instituições: um novo tipo de banco de desenvolvimento regional e um novo fundo monetário regional.

⁵ Derivativo é um contrato no qual se definem pagamentos futuros baseados no comportamento dos preços de um ativo de mercado (chamados *commodities*). Pode-se dizer que derivativo é um contrato cujo valor deriva de um outro ativo.

⁶ Pleno emprego e crescimento sustentável não são contraditórios, mas objetivos complementares. Pleno emprego não implica maior quantidade possível de produção com ônus ao meio ambiente. Reduzir horas de trabalho por indivíduo permitiria compartilhar trabalho entre todos os trabalhadores, sem necessariamente aumentar demais a taxa de crescimento do PIB e da destruição da natureza, como acontece na China. Nos países ricos, a taxa de crescimento zero ou mesmo a diminuição do PIB devem ser discutidas. A produção de bens e serviços é suficiente, mas distribuída desigualmente.



O mundo precisa de multilateralismo para resolver problemas globais, chegar a acordos e organizar solidariedade

Um “Banco do Sul” latino-americano poderia servir de modelo para a criação de outros na Ásia e África. Um “Fundo Monetário do Sul”, regional e totalmente independente, poderia ser financiado por reservas cambiais, *swaps* multilaterais entre os países-membros e parte dos impostos sobre transações financeiras regionais. Um dos seus objetivos seria administrar a criação de uma moeda regional, reduzindo a dependência em relação ao dólar americano.

Novas instituições financeiras globais

Quatro medidas básicas poderiam ser tomadas para democratizar o FMI e o Banco Mundial⁷: reforma do sistema de voto; reforma do processo de escolha do diretor geral; reforma da formação de conselhos tomadores de decisão; e a mudança do local das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) para os países em desenvolvimento, o que reforçaria o multilateralismo.

O mundo precisa de multilateralismo para resolver problemas globais, chegar a acordos e organizar solidariedade. Há um debate em curso sobre a reforma das IFIs, inclusive no

interior do G-20. Do lado das OSCs, esse debate é obscurecido pela posição a ser adotada *vis-à-vis* as instituições financeiras internacionais⁸ já existentes: devemos fechá-las ou reformá-las?

Fechá-las abre o caminho para a construção de uma nova arquitetura financeira mundial, com governabilidade democrática e um novo mandato. Mas todo mundo sabe como isso é difícil. Reformar as instituições existentes a partir de dentro, para democratizá-las, mudar seus objetivos e sua organização verticalizada pode parecer mais factível: é, na verdade, tão difícil quanto fechá-las, pois essas instituições são fortemente controladas pelos países desenvolvidos, que não aceitarão ceder o poder sem discussão.

A origem da última crise financeira não é financeira, mas social. Em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, os salários estagnaram ou caíram, enquanto os lucros dispararam, com uma pequena parte deles sendo transformado em investimentos. Por essa razão, a solução para a crise financeira não pode ser puramente financeira. Melhorar a situação de trabalhadores e desempregados, reduzindo a pobreza, é a melhor maneira de resolver a crise. É necessário um pacote de resgate social.

As seguintes medidas sociais poderiam ser adotadas.

- Redistribuição de riqueza a favor de trabalhadores. Particularmente importante em países como o Brasil, onde as diferenças sociais são extremas, mas também em países ricos, onde a desigualdade de renda cresceu nas últimas décadas.

⁷ Woods, Ngairé 2008.

⁸ FMI, Banco Mundial, OMC e o Banco de Compensações Internacionais (BIS).



- Promoção do trabalho digno por meio da redução de todas as formas de flexibilização das normas trabalhistas, levando à diminuição da precarização dos direitos sociais e da pobreza.
- O aumento dos déficits orçamentários e das dívidas públicas deve ser pago com aumento dos impostos sobre a renda das famílias mais ricas e sobre o lucro das empresas. Assim como pela tributação de todos os lucros não investidos das empresas, o que aumentaria a receita fiscal do Estado para financiar o pacote de resgate social ou levaria ao aumento da produção e, em seguida, do número de empregos.

Algumas outras propostas para a questão financeira⁹.

- Definição dos limites de alavancagem e ampliação de sua abrangência para todo tipo de fundos de investimentos, limitando riscos e especulações.
- Extensão da regulação bancária e da regulação prudencial a todas as instituições que fazem empréstimos.
- Os bancos centrais não devem refinarçar bancos indiscriminadamente, com as mesmas taxas de juros para todos os bancos comerciais e de investimentos, pois válida, *a posteriori*, suas atividades especulativas e cria um risco moral. Os bancos centrais devem refinarçar bancos caso a caso, alocando montantes pré-definidos que, ultrapassados, implicariam em refinanciamentos com taxas de juros maiores. Isso ajudaria a evitar bolhas.

- Os credores precisam manter uma exposição clara dos empréstimos que fazem e assumir pelo menos parte do risco.
- Securitização deve ser, na maioria dos casos, proibida. Fundos de *hedge*¹⁰ devem ser abolidos.
- As agências de *rating* devem perder seu papel no quadro da regulação e uma agência estatal deve ser criada.
- Empréstimos sobre hipotecas devem ser abolidos, pois levam ao “sobre-endividamento” das famílias.

Finalmente, para evitar a próxima crise, é necessário se livrar da dominância das finanças sobre a economia real.

- Tributação adequada dos acionistas para que não tenham incentivos para aumentar a exploração dos trabalhadores¹¹.
- Tributações de todos os tipos de transferências de capital, incluindo operações em moeda, a fim de reduzir a hipertrofia do setor financeiro e reduzir a velocidade da lógica do curto prazo (Attac 2008).
- Um fundo especial para crises deve ser criado a fim de amortecer as consequências da crise na economia real. Seria alimentado por meio de um desconto extra de impostos sobre os rendimentos de capital acima de 50 mil euros e um imposto de 1% extra em todos os lucros das empresas (Attac 2008). Isso evitaria a socialização das perdas do setor financeiro. O princípio “quem polui paga” seria aplicado a todos os atores do setor financeiro.
- Proibição de paraísos fiscais.

Apresentei aqui um breve sumário de alguns princípios e medidas que podem ser considerados quando pensamos em um sistema financeiro e monetário radicalmente novo, democrático e centrado nas necessidades das pessoas. Uma apresentação mais detalhada pode ser encontrada em meus escritos anteriores produzidos para a iniciativa *Liberalização financeira e governança global: o papel das entidades internacionais*.¹² ■

⁹ É devidamente reconhecido que algumas dessas propostas coincidem com as propostas feitas em outros lugares, especialmente pela Attac-Europa. Ver “The time is ripe: Democratic control over financial markets!”. Attac Europe: Berlin, 2008.

¹⁰ São fundos comuns de recursos privados que investem em instrumentos negociáveis (títulos e derivativos), que podem empregar alavancagem por vários meios, inclusive por posições a descoberto, e, geralmente, não são regulamentados (ver Crise financeira e déficit democrático. Ibase, 2009, p. 16. Disponível em <www.democraciaefinancas.org.br>).

¹¹ Frederic Lordon, um economista francês, propôs um dispositivo especial de tributação de acionistas que ele chama de “Margem limitada autorizada de acionista” (SLAM). Para mais detalhes, veja: <www.mondediplomatique.fr/2007/02/LORDON/14458>.

¹² Para análises mais compreensivas, veja: Jetin, Bruno. “Reconstruindo as finanças internacionais: É hora de radicalizar”. Ibase, Rio de Janeiro, 2008 (versão integral). Jetin, Bruno. “The Basel II accord and the development of market-based finance in Asia.” Ibase, Rio de Janeiro, 2007a. Jetin, Bruno. “The Basel II accord and the development of market-based finance in Asia.” 2007b. Disponíveis em <www.democraciaefinancas.org.br>.

Finanças a serviço das pessoas ou tornar o cassino mais seguro para os jogadores?¹

Peter Wahl

Diretor da organização Weed (Economia Mundial, Ecologia e Desenvolvimento) sediada em Berlim, fundador e membro da direção nacional da rede Attac Alemanha.

Esta é a mais séria crise financeira internacional desde a Segunda Guerra Mundial. O foco da crise foi o centro do próprio sistema mais avançado e sofisticado do mundo. É uma crise do tipo “salame”: seu conteúdo aparece fatia por fatia e seu final ainda não se divisa no horizonte. Os EUA entraram em recessão e haverá uma redução clara do crescimento global. Muitos países em desenvolvimento serão indiretamente atingidos pela recessão nos EUA e pela diminuição da demanda e do crescimento global. Os países mais pobres são afetados duplamente pela crise dos mercados financeiros e dos preços dos alimentos.

¹ Este artigo foi escrito antes da crise do euro que atingiu a Grécia e ameaça se espalhar por outros países do continente europeu.

[Traduzido por Jones de Freitas]

Sob a pressão da crise, mesmo as correntes dominantes da comunidade financeira defendem algumas mudanças. O FMI, o Comitê de Estabilidade Financeira (FSB – Financial Stability Board) e outros buscam caminhos para a *estabilidade sistêmica*. Centenas de propostas, algumas muito controversas, estão sendo apresentadas e seus escopos e direções dependerão dos interesses que as moldarem. Os banqueiros pedem intervenção do Estado porque os mercados falharam, mas o que visam é a socialização dos prejuízos e a manutenção dos lucros em mãos privadas. Quando os gerentes de fundos pedem estabilidade financeira, referem-se à estabilidade de seus rendimentos e de seus bônus.

O papel da sociedade civil é não aceitar esses termos para o debate. O fracasso do modelo dominante nunca foi tão óbvio. Desacreditado, abre-se uma oportunidade histórica para mudanças substanciais.

O que está em jogo?

A estabilidade sistêmica é uma questão importante e a sociedade civil enfrenta o desafio de apresentar propostas e avaliar criticamente as propostas governamentais e privadas. Entretanto, elas precisam ser sistêmicas e não tratar somente de elementos superficiais da atual crise. Esta não resulta de circunstâncias infelizes, nem pode ser reduzida a um fracasso da supervisão das agências de classificação de risco ou ao mau comportamento de bancos e fundos de *hedge*.² A crise tem raízes sistêmicas e, portanto, a estrutura e os mecanismos do sistema estão em jogo.

Além dos riscos que afetam a estabilidade do atual sistema financeiro, outros aspectos devem ser colocados na pauta, como o domínio dos mercados financeiros sobre a economia real e seus efeitos sobre a distribuição de renda e riqueza e a igualdade social.

A introdução do câmbio flutuante, o fim dos controles de capitais e a liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros levaram ao estabelecimento de um novo modelo econômico, chamado por alguns de *capitalismo financeiro*. Foi uma virada histórica, pois enquanto nas três primeiras décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial os mercados financeiros cumpriam um papel subordinado e instrumental em relação à economia real, após os anos 1980, as finanças passaram a ser o centro dominante das economias avançadas.

O volume, escopo e variedade dos negócios financeiros cresceram rapidamente. Por meio de arbitragens e especulação com moedas, títulos, diferenciais de taxas de juros etc., surgiram novas fontes de renda, que produziam lucros maiores do que investimentos na economia real.

Nesse sistema, que Keynes chamou de cassino, a busca do lucro máximo no menor tempo possível torna-se cada vez mais a razão básica da atividade econômica. Outras metas, como a competitividade a longo prazo, a inovação tecnológica e a geração de emprego ficam para trás. Como resultado, há um baixo investimento estrutural na economia real, com suas deletérias consequências para o crescimento, trabalho e bem-estar social.



A financeirização aumentando a desigualdade

Nas finanças, o crescimento da renda e dos ativos é extraordinariamente dinâmico e tanto maior quanto maior for a renda dos aplicadores. O “bolo” cresce e a fatia dos mais poderosos e ricos fica maior. Ao mesmo tempo, os salários reais estagnaram ou declinaram na maioria dos países.

As políticas fiscais conservadoras também têm contribuído para a concentração de renda. Com o objetivo de aumentar a atratividade de um país, os investidores e especuladores recebem vantagens fiscais e outros privilégios. Os mercados financeiros utilizam sua influência para diminuir os impostos diretos e aumentar os indiretos (impostos sobre o consumo, imposto sobre o valor agregado etc.), penalizando os mais pobres. Além disso, a dinâmica dos mercados financeiros produz uma pressão permanente pela privatização dos sistemas de seguridade social e dos serviços públicos, o que

² São fundos comuns de recursos privados que investem em instrumentos negociáveis (títulos e derivativos), que podem empregar alavancagem por vários meios, inclusive por posições a descoberto, e, geralmente, não são regulamentados (ver Crise financeira e déficit democrático. Ibase, 2009, p. 16. Disponível em <www.democraciaefinancas.org.br>).

não somente cria uma tendência para que esses sistemas se tornem voláteis e instáveis, como também aprofunda a desigualdade social.

Os países em desenvolvimento e os grupos sociais mais vulneráveis são especialmente atingidos. Estima-se que, no mundo em desenvolvimento, as perdas causadas pelas crises dos últimos 25 anos alcancem um quarto do Produto Nacional Bruto (PNB). Porém, mesmo quando não existe uma crise à vista e os mercados financeiros funcionam de forma adequada, a volatilidade dos mercados representa uma tensão econômica permanente e custos para os países em desenvolvimento. As flutuações das taxas de câmbio são responsáveis pela constante volatilidade das receitas de comércio exterior e de serviço da dívida.

Necessitamos de mudanças substanciais de paradigma: a meta não pode ser tornar o cassino mais seguro para os jogadores, e sim colocar as finanças a serviço de uma economia que priorize a equidade social, a estabilidade econômica e o desenvolvimento humano sustentável sobre a maximização dos lucros.

Nova arquitetura financeira

A complexidade do atual sistema financeiro exige a articulação de vários instrumentos para a resolução dos problemas, sendo, além disso, necessário diferenciar as medidas de curto, médio e longo prazos e suas diferentes abrangências e metas. Classificamos essas medidas em quatro níveis: medidas de gestão de crise e de estabilização de curto prazo; soluções para problemas de estabilidade de médio e longo prazos; superação da dinâmica da desigualdade no sistema financeiro; e rompimento do domínio das finanças sobre a economia real.

Algumas das propostas serão mais fáceis de serem implementadas, pois convergem para os interesses da comunidade financeira e/ou das pessoas que tomam as decisões políticas. Outras medidas só poderão ser implementadas caso haja um deslocamento considerável do equilíbrio de poderes na direção do desenvolvimento humano. No entanto, não

é papel da sociedade civil pensar unicamente em termos pragmáticos. É preciso ir além. A própria apresentação de alternativas é uma força política produtiva. A atual crise abre uma oportunidade para a sociedade civil apresentar perspectivas de mudança amplas, profundas e de longo prazo.

Ao mesmo tempo, é necessário desenvolver propostas de acordo com estratégias de ação. É preciso estabelecer metas que possam ser atingidas no curto prazo, mas que também preparem o terreno para uma mudança no equilíbrio de poder e para reformas de maior alcance.

Crise e estabilização de curto prazo

O FMI, o Comitê de Estabilidade Financeira e alguns governos e bancos centrais adotaram medidas como injeções de liquidez, exigências de transparência, aumento dos investimentos públicos e até mesmo a nacionalização como forma de gestão da crise. Mas essas medidas não enfrentam suas causas fundamentais. Tanto por razões de justiça como para manter a disciplina no mercado, aqueles que se beneficiaram do sistema no passado precisam pagar a conta. Assim, *o princípio de que o especulador paga* deve ser observado em termos estritos.

Cada país afetado pela crise deve criar um fundo de emergência especial para prover liquidez se o funcionamento do sistema estiver em perigo; amortecer as consequências sobre a economia real; e prover um fundo de emergência para os países pobres.

A transparência é uma condição para qualquer supervisão e regulamentação eficientes. Portanto países que se recusam a suspender o sigilo bancário quando solicitados pela instituição supervisora de outro país devem ser pressionados por tarifas extras e até por embargo, se necessário. Operações financeiras não contabilizadas no balanço das instituições financeiras tiveram um papel importante na crise e devem ser imediatamente proibidas. Os padrões contábeis devem ser reformulados, criando-se um sistema internacional que acabe com as brechas legais.

Todos os países devem ser autorizados e estimulados a usar controles de capitais para evitar o contágio da crise. Exigências de capital e práticas prudenciais no setor bancário devem ser reformuladas. Os requisitos de capital para os bancos e a divulgação da sua exposição

A transparência é uma pré-condição para qualquer supervisão e regulamentação eficientes

ao risco precisam ser melhorados. É também essencial separar os serviços bancários de investimentos dos demais serviços financeiros. Além dessas, outras medidas devem ser tomadas tais como o fortalecimento da supervisão e impedir que fundos de *hedge* e outras instituições altamente alavancadas especulem com alimentos e matérias-primas.

Para combater a queda no crescimento e no emprego devem ser implementados programas de investimentos públicos em infraestrutura social e meio ambiente. Eles podem ser financiados de acordo com o *princípio de que o especulador paga*, isto é, taxando-se os ganhos dos especuladores e das instituições financeiras.

Estabilidade de médio e longo prazos

A cooperação política deve ser o principal modo de regulação no lugar da "autocorreção das forças do mercado". É preciso estabelecer o controle democrático, assim como a cooperação entre economias nacionais. No processo de tomada de decisões econômicas, devem ser priorizados o desenvolvimento sustentável e os direitos humanos.

Precisamos chegar a um acordo sobre um novo Bretton Woods, desenvolvendo um marco institucional adequado, no âmbito da ONU, e adaptado ao mundo de hoje. Um elemento importante de um novo acordo seria a descentralização e a subsidiariedade, ou seja, o FMI, o Banco Mundial e a OMC deveriam ser complementados por fortes fundos regionais, bancos de desenvolvimento e acordos comerciais regionais. Os mandatos dessas instituições devem ser redefinidos, passando a ser suas prioridades máximas a redução da pobreza, a igualdade global e o bem-estar geral.

O Banco Mundial e o FMI devem ser democratizados por meio de sistemas de votação equilibrados. A sua governança deve estar baseada no interesse de todos que são afetados por sua ação, incluindo a sociedade civil, consumidores, sindicatos, indígenas etc. O BM, o FMI e a OMC devem ficar sob o controle da ONU. Como inicialmente planejado, o Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc, na sigla em inglês) precisa ter o mesmo status que o Conselho de Segurança, mas sem o direito de veto das grandes potências. A supervisão nacional e a cooperação internacional entre os órgãos regulatórios devem ser fortalecidas.

As taxas de câmbio flutuantes estão na origem de muitos dos problemas do sistema financeiro. Elas produzem riscos e, portanto, acarretam custos para o comércio e abrem caminho para especulação e levam a um sistema volátil e instável. Assim, primeiro devemos considerar a estabilização das taxas de câmbio e, a longo prazo, sua substituição por taxas fixas ou a fusão de moedas, com o estabelecimento de moedas regionais como o euro.

Os problemas de administração do câmbio podem ser solucionados pela adoção de um imposto sobre transações cambiais em dois níveis, vinculado a uma banda cambial variável. Enquanto a taxa de câmbio real ficar dentro da banda, o imposto será baixo. Tão logo os limites sejam ultrapassados, uma segunda alíquota de imposto, de valor proibitivo, entra em vigor, trazendo a taxa de câmbio de volta à banda.

Enquanto houver certos riscos globais na economia real (como a volatilidade das taxas de câmbio), os derivativos podem cumprir um papel positivo se servirem de seguro contra riscos. Com esse objetivo, devem ser negociados nas bolsas de valores, padronizados e autorizados pela autoridade supervisora. Entretanto, as operações de balcão devem ser banidas. Nenhum ator sujeito à supervisão deve ter permissão para emitir e negociar produtos fora desse marco.

Os fundos de *hedge* não trazem nenhum benefício para a economia e precisam ficar sob supervisão, sendo submetidos às mesmas exigências de capital e outros requisitos a que os bancos. Assim, a sua alavancagem será reduzida a um limite sustentável. A supervisão deve ser aplicada de acordo com os países onde operam, e não onde estão sediados legalmente – em geral, um centro extraterritorial (*offshore*).³ É ainda necessário impedir que bancos façam negócios com os fundos de *hedge*.

A maior parte dos países emergentes se desvinculou do FMI, pois puderam pagar suas dívidas com o Fundo. No entanto, para o grupo de países pobres altamente endividados (HIPCs, na sigla em inglês) a crise da dívida não chegou ao fim. *Um regime de dívida sustentável para os países em desenvolvimento* incluiria o cancelamento imediato e incondicional das dívidas externas insustentáveis dos HIPCs.

Deve-se estabelecer um regime de insolvência para devedores soberanos e novos países credores, como a China e a Índia, devem ser incluídos num regime de dívida multilateral. Este

³ Provavelmente, isso será o fim dos fundos de *hedge*, pois todo o seu modelo de negócio está baseado em escapar de regras e supervisão. Se forem tratados como bancos, perderão sua vantagem competitiva e interesse.

regime não deve mais ser determinado de forma unilateral pelos credores e seus interesses.

Os paraísos fiscais e centros bancários extraterritoriais (*offshore*) são um risco à estabilidade: servem somente a indivíduos ricos e especuladores institucionais que desejam esconder seus ativos das autoridades fiscais, máfia, terroristas, traficantes de armas e outras forças criminosas que desejam lavar dinheiro. Por isso, a atual função econômica desses centros deve ser totalmente interrompida.

Enfrentar a concentração de renda

A tributação progressiva da renda do capital é um instrumento fundamental para a superação da dinâmica da desigualdade no sistema financeiro. Enquanto os lucros com transações financeiras e as recompensas para banqueiros e altos executivos forem muito maiores do que na economia real, haverá incentivo para a especulação e riscos excessivos. Assim, os incentivos para lucros excessivos (não lucros *per se*) precisam ser eliminados, tanto no caso de indivíduos quanto de instituições.

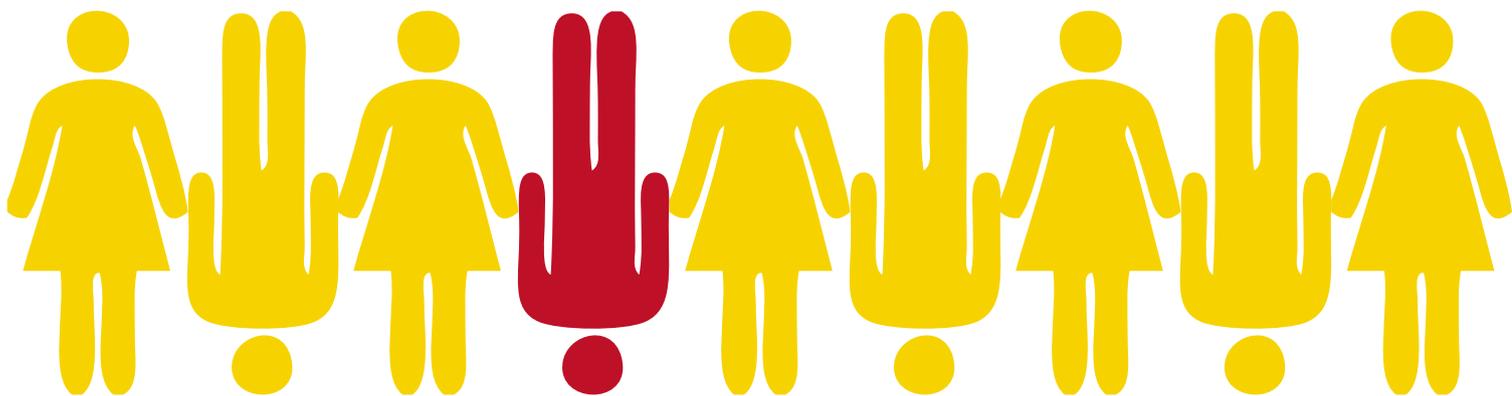
A privatização dos sistemas sociais e de infraestrutura importante, como energia e transporte, precisa parar e ser revertida. As questões sociais subjacentes a esses sistemas, como envelhecimento da população, saúde, sociedade baseada no conhecimento, mobilidade, proteção do meio ambiente etc, são tão ligadas à própria existência que não podem ser deixadas à tirania comercial. Como envolvem bens comuns, requerem gestão pública.

A regulação dos fundos “*private equity*”, se feita de forma adequada, dirigindo-os para o financiamento de investimentos, pode aumentar a eficiência da economia real e ser fonte de capital. As exigências de capital precisam ser aumentadas e a alavancagem limitada a um nível sustentável. São necessárias reformas na governança corporativa e os sindicatos, consumidores e outras partes interessadas devem ter participação obrigatória nas decisões.

Deve haver limites regulatórios para o endividamento das famílias. Moradia para as camadas sociais com o menor poder de compra assim como o acesso à propriedade residencial devem ser parte dos programas sociais governamentais.

Para que haja uma mudança real, a orientação básica é ter como objetivo romper o domínio dos mercados financeiros sobre a economia real. Muitas das medidas acima mencionadas contribuiriam para uma reorientação das atividades econômicas como, por exemplo, o imposto sobre transações com moedas, controles de capitais, regulamentação de taxas de câmbio, imposto de renda progressivo etc.

Para fechar as muitas brechas legais que ainda permanecem, outros instrumentos poderiam ser utilizados. Alguns deles são a tributação de todos os tipos de transferência de capital (para reduzir a hipertrofia e o poder do setor financeiro), diminuindo sua velocidade de operação e visão de curto prazo; a criação de incentivos para que os bancos voltem a financiar as empresas; e fortalecer e privilegiar, por meio de tributação, por exemplo, o setor público e cooperativo da indústria financeira. ■



Reforma do FMI

Pensamentos e reflexões de um militante em Washington

Rick Rowden¹

Ativista, especialista em relações Norte-Sul e em instituições financeiras internacionais.

Nos últimos anos, várias tendências fizeram com que a disparidade de poder entre os países na Diretoria Executiva do FMI ficasse cada vez mais fora de sincronia com a evolução das normas contemporâneas. Primeiramente, embora o FMI tenha sido concebido para proporcionar apoio de curto prazo para o equilíbrio de balanço de pagamentos – direcionado a outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e não a países de baixa renda –, tal propósito se inverteu nas últimas décadas, criando uma situação na qual os países ricos, com maior poder de decisão, não ficavam expostos às condicionalidades exigidas dos países mais pobres e tomadores de empréstimos. Esse desequilíbrio político nunca foi o propósito inicial ou intenção do Fundo, nem de sua estrutura de governança original, e essa desigualdade de poder se tornou importante alvo de críticas a sua legitimidade. Em segundo lugar, muitas economias emergentes e grandes países de renda média já não tinham representação proporcional na Diretoria Executiva do FMI compatível com o tamanho de suas economias, o que estimulou a demanda por reformas na divisão de votos e cotas na Diretoria. Em terceiro lugar, a alteração de normas e expectativas sobre representatividade, transparência e *accountability*² das instituições públicas nas últimas décadas tornou a estrutura de governança do FMI cada vez mais fora de sintonia com os padrões contemporâneos, levando à demandas de modernização da governança do FMI para a manutenção de sua legitimidade.

Além disso, muitos *insiders* do FMI lamentaram a redução dos processos de tomada de decisões por consenso na última década. Embora a Diretoria Executiva continue

¹ Rick Rowden trabalhou em Washington com ONGs de incidência e foi analista sênior para o escritório da Action Aid nos EUA. Trabalhou também como consultor da UNCTAD em Genebra. Atualmente, está fazendo doutorado em Economia na Índia.

² *Accountability* é um termo sem tradução exata, que se refere à necessidade de prestação de contas por parte dos governos e administrações. Usa-se, por vezes, “responsabilização”, em tradução aproximada.

[Traduzido por Mariana Dias]

a tomar decisões baseadas em “consenso”, a determinação desse consenso é feita pela Presidência, pelo diretor-geral ou diretor-adjunto. A decisão é tomada em um processo totalmente fechado e sem *accountability*. A progressiva redução na duração das discussões e a diminuição da ênfase em decisões consensuais e construção de compromissos fizeram com que os países em desenvolvimento se sentissem ainda mais alienados da instituição.

Os membros do Fundo vêm debatendo como renovar a fórmula que define os direitos de voto dentro da instituição. Após mais de dois anos de negociação para a reorganização das fórmulas utilizadas para calcular votos básicos e a divisão de cotas entre membros, algumas mudanças foram feitas. Mas os países ricos, que representam cerca de 15% dos membros do FMI, continuaram a exercer quase 60% dos direitos de voto na instituição³.

O processo oficial de reforma da governança do FMI até agora incluiu somente negociações sobre a proporção de direito de voto entre seus membros. Mas para que qualquer mudança real sobre o controle do poder ocorra, uma série de outras questões deve ser abordada, incluindo o aumento da transparência nos processos de decisão e nos documentos oficiais. A publicação dos votos para todas as decisões da diretoria é vital. Espaços de participação envolvendo todas as partes interessadas precisam ser criados, assim como métodos para aumentar a capacidade dos países em desenvolvimento se pronunciarem a uma só voz bem como de realizarem ações coletivas.

O processo oficial de reforma da governança do FMI continua aquém do necessário para aumentar a legitimidade da instituição. Existe um acordo tácito oficial de que o tamanho de uma economia e seu peso na economia global são as medidas que contam no FMI. As ideias de um país/um voto, de maiorias duplas, que considerem o peso da população, ou de algum tipo de “ação afirmativa”, visando aumentar o poder dos países mais pobres, não estão colocados para discussão. Dada essa situação, pode-se esperar que a influência de algumas das principais economias emergentes seja relativamente fortalecida. Mas, apesar disso, nenhuma democratização significativa da estrutura de poder no FMI parece provável em um futuro próximo.

A mais nova versão da política de divulgação de informações do FMI demonstra a tendência de aumento de transparência. Hoje, os documentos são publicados em maior quantidade do que em qualquer outro momento. Há também uma

diferença cada vez maior no âmbito da transparência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, já que as economias industrializadas publicam mais documentos do que as nações em desenvolvimento. Em resposta às exigências de maior transparência, governos dos países desenvolvidos acusaram países em desenvolvimento de serem os obstáculos à transparência.

A preocupação com a falta de transparência do FMI e sua instituição parceira, o Banco Mundial, levou à formação da Iniciativa Global pela Transparência (GTI, na sigla em inglês), que procura romper o segredo que cerca as operações das instituições financeiras internacionais. Como uma ferramenta para alcançar esse objetivo, foi esboçada uma Carta de Transparência, um documento que descreve nove princípios que devem reger o acesso à informação de instituições financeiras internacionais (IFIs)⁴.

Os documentos que detalham os programas de empréstimo do FMI para países de média e baixa renda contêm mudanças extremamente controversas de política econômica e que, muitas vezes, são condicionalidades para acesso a crédito. Entre essas condicionalidades estão a liberalização comercial, privatizações, liberalização das contas de capital e bancário, bem como metas de políticas fiscal e monetária que podem restringir, e muito, as taxas de crescimento, o tamanho de orçamentos e salários de funcionários públicos. No entanto, apesar de sua importância, as informações contidas no documento são pouco compreendidas pela sociedade civil globalmente.

Apesar do progresso recente em matéria de transparência, o FMI, infelizmente, regrediu em um dos princípios mais importantes da Carta de Transparência: a divulgação automática. A primeira política de publicação do FMI, criada em 2001, continha intenção de divulgação para quatro tipos de documentos, incluindo as Cartas de Intenções e Memorandos de Políticas Econômicas e Financeiras. No entanto, em 2003, o FMI reviu essa política e passou a requerer permissão por escrito das autoridades de cada país antes de publicar um documento. Tal fato constitui, na verdade, a intenção de não divulgação. A nova definição permanece em vigor.

Limites das reformas de políticas

A única reforma importante de política ocorrida nesses anos de neoliberalismo foi o cancelamento de dívidas bilaterais com os países doadores do Norte, concedido pela Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPCs⁵), e, em seguida,

³ Nota da editora: na reunião anual de primavera entre o Banco Mundial e o FMI, em 25 de abril de 2010, foi decidido o aumento no direito de voto de alguns países em desenvolvimento, tais como Brasil, Índia e China. Sendo que a China teve o aumento mais significativo, quase dobrando sua participação anterior – de 2,77% para 4,42%. Com essa mudança, os países em desenvolvimento passaram a deter 47% dos votos.

⁴ V. “Transparency at IMF: guide for civil society on getting access to information from IMF”, Global Transparency Initiative, 2007. <<http://www.brettonwoodsproject.org/art-557777>>.

⁵ HIPCs, sigla em inglês.

pela Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral (MDRI). Apesar de pouquíssimas nações terem se beneficiado desses acordos, tais transformações representam as mudanças mais significativas nas políticas do FMI nos últimos anos. É essencial notar que foram fruto da pressão política interna e externa sobre os governos do G7 que dominam a diretoria do FMI e do Clube de Paris, assim como sobre os doadores de recursos para a ajuda oficial.

Além da anulação das dívidas, houve oportunidades para avançar em outras frentes de transformação política, mas não foram levadas adiante. Por exemplo, no que se refere às conservadoras políticas fiscal e monetária do Fundo, quase nada foi alcançado. Embora, em anos mais recentes, possa ter havido acordo de liberação de países devedores para empregar políticas fiscal e monetária mais expansivas, a fim de capacitá-los a absorver mais ajuda estrangeira e aumentar gastos públicos para alcançar as metas do milênio – pelo menos em termos de gastos sociais –, os últimos anos foram caracterizados pelas mesmas políticas restritivas, com foco único na estabilidade macroeconômica.

O *The New York Times* resumiu corretamente em editorial a desconexão atual das políticas dos países doadores: “Há a necessidade desesperada por uma política de maior coerência em um período em que muitos governos nacionais, incluindo o de Washington, estimulam governos africanos a gastar mais em saúde e educação, ao mesmo tempo em que as instituições financeiras internacionais, em grande parte controladas por esses mesmos governos ocidentais, têm pressionado os países africanos a encolher suas folhas de pagamento, inclusive o pagamento de professores e profissionais de saúde.”

O processo de produção de Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza⁶ (PRSP, em inglês) foi iniciado. Nesse processo, “ouvir os pobres”, “aumentar a participação da comunidade” e “comprometer-se com a redução da pobreza” nos países mais pobres do mundo estão entre os mantras repetidos por altos líderes do Banco Mundial e do FMI. Faz parte da composição da “carinha feliz” que as instituições financeiras globais esperavam poder pintar em seus próprios rostos, já que muitas organizações da sociedade civil haviam rejeitado completamente os programas de reajuste estrutural e as outras reformas de política econômica que acompanham as condições de empréstimos para o desenvolvimento.

No entanto, esse processo não foi bem sucedido até o momento, o que levanta uma discussão essencial para as organizações da sociedade

civil que continuam participando. Se políticas de ajuste estrutural e alternativas possíveis não podem ser discutidas nas consultas realizadas por governos no âmbito do PRSP, as organizações da sociedade civil deveriam avaliar se a participação em outro tipo de consulta pública, liderada pela sociedade civil, constituiria uma estratégia mais útil na defesa de políticas alternativas de desenvolvimento e na mobilização de apoio político interno.

Dominância da ideologia neoliberal e monetarista

É provável que a principal restrição de mudança das políticas do FMI seja o domínio do neoliberalismo em muitas áreas de influência. Como Susan George bem explicou, os neoliberais passaram grande parte da década de 1970 investindo em instituições e estabelecendo as bases ideológicas para a rápida decolagem de suas ideias com a ascensão dos regimes Reagan/Thatcher, no começo dos anos 1980⁷.

Nos 30 anos seguintes, essas ideias foram totalmente incorporadas às estruturas de pensamento dominante, de ministérios a “think tanks” e à mídia corporativa, para não mencionar editoras e departamentos universitários que ensinaram a duas ou três gerações de estudantes de Economia o pensamento puro e exclusivamente neoliberal. Assim como ilustra o excelente trabalho de Ha-Joon Chang, as ideias neoliberais que, quando introduzidas nos anos 1980, eram vistas como um conjunto conservador de opções políticas, entre uma série de outras escolhas, posteriormente passaram a ser entendidas como o único conjunto de opções políticas disponível para “policy makers”. As referências a políticas heterodoxas, tais como barreiras alfandegárias, políticas industriais ou políticas fiscais e monetárias expansionistas, foram totalmente retiradas do currículo dominante dos departamentos universitários de Economia e das editoras de livros universitários⁸.

A Action Aid apresentou à diretora-executiva americana do FMI, Meg Lundsager, cópias impressas de cerca de uma dúzia de artigos existentes na literatura econômica acadêmica sobre a localização do nó na relação crescimento-inflação. Tais artigos mostram que há pouca evidência empírica para justificar a manutenção de níveis de inflação tão baixos quanto os que o FMI vêm determinando há mais de 25 anos. No entanto, ela, literalmente, empurrou a pilha de papéis para o lado e disse: “Eu não me importo com o que está na literatura. Os Estados Unidos simplesmente acreditam que a inflação deve ser baixa!”

⁶ Documentos de planejamento que os países de baixa renda e altamente endividados apresentam ao FMI e ao Banco Mundial, nos quais se comprometem a reduzir a pobreza, descrevendo as políticas macroeconômicas e sociais a serem desenvolvidas durante um período. A partir da apresentação desse documento, o país em questão pode pedir o abatimento de sua dívida perante o Banco Mundial, o FMI e demais países doadores, tendo acesso a novos créditos, empréstimos e recursos a fundo perdido. O PRSP deve, em tese, ser construído com a participação da sociedade civil (N.E.).

⁷ “How to win the war of ideas: lessons from the gramscian right,” por Susan George. *Dissent Magazine*. Verão 1997. <<http://plec.blogspot.com/Dissent%20-%20Gramscian%20right>>.

⁸ “Kicking away the ladder,” by Ha-Joon Chang. London: Anthem Press, 2002.

O domínio do neoliberalismo nos fóruns e espaços públicos de discussão e negociação significa que o modelo econômico em si não é sequer questionado, e que suas falhas não são mencionadas. Tal fato apresenta restrições às mudanças políticas do FMI. Sem alternativas a maior liberalização comercial, privatização e desregulamentação, o que resta à “ajuda oficial internacional” é polvilhar um pouco mais de dinheiro para saúde, educação, agroexportação e, talvez, microcrédito. E, assim, pressupõe-se acriticamente que tudo isso constitui “desenvolvimento”.

Desafios às organizações da sociedade civil

Devemos reconhecer que a maioria dos grupos da sociedade civil também não faz perguntas críticas nos fóruns internacionais sobre o que deve constituir o “desenvolvimento econômico”.

De muitas maneiras, as principais organizações de desenvolvimento foram seduzidas durante os últimos 10 anos pelo discurso da “redução da pobreza” e, agora, podem ter dificuldade de distinguir “ajuda externa”, “redução da pobreza” e “desenvolvimento”. Muitas, mas não todas, foram carregadas para uma espécie de “gueto da redução da pobreza”, onde estão presas. “Desenvolvimento” como conceito se confunde com auxílio à saúde e à educação, esforços para microfinanças e ajuda de emergência para secas e inundações, com centenas de organizações da sociedade civil (OSCs) contratadas à disposição. Nos Estados Unidos, isso se manifesta ao longo do processo para a aprovação do *Foreign Aid Bill* (que regulamenta os recursos para ajuda a países estrangeiros) no Congresso, e a mobilização para que seja aprovado.

Nesse contexto, os termos “redução da pobreza”, “desenvolvimento” e “ajuda externa” são utilizados alternadamente e se tornaram indistinguíveis no discurso popular, praticamente sem qualquer pensamento analítico crítico. O mesmo se desdobra em muitas OSCs com sede em Washington, em “*think tanks*”, entre membros do Congresso Nacional e ex-embaixadores etc, que gostariam de criar um novo Departamento de Desenvolvimento Global, que ultrapassaria a Usaid⁹ e elevaria seu novo formato ao nível de ministério. Assim, mais uma vez, os termos “redução da pobreza”, “desenvolvimento” e “ajuda externa” seriam utilizados alternadamente e tornar-se-iam sinônimos.

Em uma reunião de OSCs, durante encontros do FMI e Banco Mundial, em abril de

2008, um funcionário da Action Aid pediu a um representante do FMI para definir o que o Fundo entende por “desenvolvimento econômico”. Este incluiria mais empregos, diversificação econômica, mais empresas nacionais? O funcionário do FMI disse que “não iria responder a essa pergunta”.

O problema é que praticamente nenhuma dessas organizações sequer pensa sobre o FMI e muito menos sobre suas políticas. Isso representa grande obstáculo no sentido de mudar as políticas do FMI ou propor algum tipo de reforma.

A maioria dessas organizações não investiu adequadamente em treinamentos básicos de “alfabetização econômica” e, assim, não têm conhecimento de conceitos básicos de teoria do comércio, nem de política fiscal e monetária. Esse é um problema de extrema importância: o excesso de especialização de muitas OSCs em assuntos específicos, como meio ambiente, direitos humanos, direitos trabalhistas, questões relativas à água, educação e saúde etc, tem contribuído para esse fenômeno.

O fato de que muitas tiveram grande sucesso ao estabelecer ligações com instituições internacionais que compartilham das mesmas opiniões e que estão lutando por essas questões em fóruns regionais ou internacionais é digno de nota. Mas o fato de que, simultaneamente, esqueceram de investir em “alfabetização econômica” ou de analisar o modelo de desenvolvimento dominante e seus fracassos é desanimador.

Além disso, muitas organizações também sofrem as consequências do domínio do neoliberalismo durante os últimos 30 anos em que liberalização comercial, privatização e desregulamentação são as únicas políticas conhecidas. Simplesmente não sabem da existência de alternativas.

Atualmente, articulações da sociedade civil norte-americana estão tentando aproveitar a crise no sistema financeiro para pressionar por uma mudança política real no FMI e pelo o fim de suas políticas nocivas à promoção dos direitos humanos e da justiça social.

O desenrolar da crise financeira global e de seus impactos sobre a economia real – em particular a importante perda de empregos e de moradia de um número significativo de pessoas – tornou clara a necessidade de cidadãos e cidadãs se engajarem na luta por outra regulação do sistema financeiro global. Dessa forma, poderemos atuar no sentido da superação do atual “déficit democrático” e levar o foco para onde deve estar: nas condições de vida dos cidadãos. ■

⁹ Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, na sigla em inglês (N.R.)