

ASPECTOS ESTRATÉGICOS DO DEBATE ECONÔMICO NOS FOROS MULTILATERAIS

SÉRGIO ABREU E LIMA FLORÊNCIO
EDUARDO PAES SABÓIA

I - INTRODUÇÃO

Os debates sobre temas econômicos e sociais nos foros internacionais exercem influência sobre as políticas governamentais. Conceitos e compromissos estabelecidos em conferências internacionais encontram-se refletidos em planos de ação nacionais e sensibilizam a opinião pública, ampliando as fronteiras da interdependência.

O texto examina duas tendências em curso na economia internacional: crescente desemprego estrutural nos países da OCDE e alta volatilidade de fluxos de capitais privados internacionais nas economias emergentes. Avalia as implicações desse debate sobre o exame de temas econômicos na ONU e considera a questão do futuro do FMI na fase pós-crise mexicana. Procura fornecer elementos para uma reflexão brasileira sobre o debate de temas econômicos no âmbito multilateral.

II - SUMÁRIO

O debate de temas econômicos nos foros internacionais está crescentemente marcado por uma inversão de expectativas: a preocupação dominante dos países desenvolvidos não mais estaria na liberalização econômica e comercial dos países em desenvolvimento, mas sim nos seus efeitos adversos sobre as formas de organização econômica e social no mundo desenvolvido.

Duas tendências econômicas merecem atenção especial neste quadro: o desemprego estrutural crescente nos países desenvolvidos (equivocadamente associado ao crescimento das importações originárias das economias emergentes); e a alta volatilidade dos fluxos de capitais privados, que vem dando lugar ao reexame do papel do FMI, com o objetivo de promover clima de maior estabilidade macroeconômica e evitar a emergência de graves crises cambiais, como a ocorrida no México em dezembro de 1994.

É parâmetro essencial para a definição de uma estratégia brasileira com relação ao debate dos temas econômicos e sociais nos foros internacionais nos-

sa condição de país em desenvolvimento, de país latino-americano e de mercado emergente.

Na questão do desemprego estrutural, nossos interesses nos aproximam claramente de muitos países em desenvolvimento que procuram evitar novas formas de protecionismo baseadas em argumentos ambientais e sociais. Ao mesmo tempo, o Brasil deve continuar favorecendo a incorporação de novas frentes temáticas na cooperação internacional para o desenvolvimento, as quais devem somar-se e não substituir as preocupações tradicionais dos países em desenvolvimento.

No tocante à globalização financeira, a estratégia brasileira deveria apoiar esforços não só no sentido de fortalecer nossa participação nas decisões do FMI, mas também de promover reformas que o habilitem a alcançar eficácia em evitar a emergência de crises financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, devemos preservar nossa capacidade para utilizar com eficácia e oportunidade os instrumentos de política econômica necessários a assegurar que o volume do ingresso de fluxos financeiros se situe em níveis compatíveis com os objetivos de promoção do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica.

III - TENDÊNCIAS EM CURSO NA ECONOMIA INTERNACIONAL

A primeira consideração relevante a respeito das transformações na economia internacional seria a de que a liberalização comercial já se estende à grande maioria dos países em desenvolvimento de maior expressão econômica e aos países de economias em transição (Leste Europeu e ex-URSS). Esse processo de liberalização vem sendo acompanhado por significativo aumento da participação de alguns países em desenvolvimento - os mercados emergentes - na economia mundial.

Estimativas do Banco Mundial indicam amplo diferencial de crescimento futuro entre o conjunto dos países em desenvolvimento (média de 3,0% em 1974/93 e estimativa de 4,8% para 1994/2003) e dos países desenvolvidos (2,9% em 1974/93 e estimativa de 2,7% para 1994/2003). Diferentemente do passado, prevê-se crescimento sustentado para diversos países em desenvolvimento, o que seria resultante tanto da maior estabilidade política, como da consolidação do processo de ajustamento macroeconômico e da liberalização comercial e financeira.

Tão expressivo diferencial de crescimento seria, segundo muitos analistas, portador de perceptíveis modificações na economia mundial, transformando as economias em desenvolvimento em responsáveis por cerca de metade da produção mundial no final desta década, em comparação com 44% atuais (segundo a metodologia de contas nacionais baseada na paridade do poder de compra - PPP). Segundo a atual metodologia de contabilidade baseada nas taxas de câmbio de mercado, a participação atual dos países em desenvolvimento seria de 27%.

Alguns dados específicos de comércio exterior tornam ainda mais visível o alargamento do espaço das economias em desenvolvimento. Em 1955, os manufaturados respondiam por apenas 5% do total das exportações dos países em desenvolvimento, o que contrasta com os 60% de hoje. A participação do mundo em desenvolvimento no total das exportações mundiais de manufaturados reforça ainda mais essa dinâmica

de transformação, passando de 5% em 1970 para 22% em 1993.

Os mecanismos do GATT, reforçados pela dinâmica da Rodada Uruguai, também vêm impulsionando o aumento da participação dos países em desenvolvimento na produção mundial e no comércio global. O conceito de mercado emergente, inicialmente restrito aos quatro NIC's asiáticos, atualmente inclui cerca de trinta países da América do Sul, o México, os "novos NIC's" asiáticos, Índia e China.

Esses países, bem como as economias em transição, são marcadamente livres de práticas protecionistas de índole tarifária ou não tarifária. Assim, consolida-se a trajetória de queda das barreiras - não só comerciais como também financeiras - que se antepunham aos avanços da globalização. Um duplo processo de ajustamento macroeconômico e de liberalização econômica, que corresponde à materialização de uma visão mais globalizada e menos nacionalista das relações econômicas internacionais, vem coincidindo, entretanto, com a preservação de desequilíbrios macroeconômicos (dívida interna) e sociais (desemprego) nos países da OCDE, mesmo em período de expansão econômica, como nos últimos anos.

O segundo ponto relevante na análise das transformações da economia mundial, portanto, estaria ligado aos efeitos que vem tendo a participação dos mercados emergentes no conjunto da economia mundial sobre o comportamento de variáveis, como nível de emprego e déficit comercial nos países desenvolvidos.

A gravidade dos desequilíbrios econômicos no âmbito dos países da OCDE vem provocando preocupação, em função do crescente nível de desemprego, e dos elevados níveis de dívida pública como percentagem do PIB (superiores a 3%), sobretudo na União Européia, acompanhado de déficits estruturais persistentes e elevados na balança comercial, sobretudo nos EUA, e de graves crises bancárias e da recessão enfrentadas pelo Japão.

IV. CONTROVÉRSIAS EM TORNO DAS CAUSAS DO DESEMPREGO ESTRUTURAL NOS PAÍSES DA OCDE

A visão econômica segundo a qual o elevado nível de desemprego no mundo desenvolvido estaria associado a causas estruturais (mudanças tecnológicas rápidas com consequente deslocamento das fontes de oferta de emprego; rigidez do funcionamento do mercado de trabalho; crescimento descontrolado do setor público com consequentes déficits fiscais crônicos) vem sendo recentemente substituída por uma percepção politizada, que atribui a baixa taxa de ocupação às crescentes importações de produtos industrializados originários dos mercados emergentes.

Há alguns anos, a "culpa" do desemprego nos EUA era atribuída ao Japão, responsável, segundo essa visão, pelo elevado déficit comercial norte-americano. Com uma economia em recessão e crescentemente voltada para os mercados asiáticos, o Japão, menos dinâmico no mercado dos EUA, não seria mais o foco das críticas. Há uma década, as exportações do Japão para os EUA suplantavam em 30% as exportações nipônicas para a Ásia, enquanto hoje ocorre o inverso.

O atual diagnóstico - mais político do que econômico - culpabiliza os mer-

cados emergentes e, por conseguinte, o livre comércio. Embora essa percepção não se tenha refletido plenamente na política oficial dos EUA (vide reafirmação do NAFTA e dos objetivos da Cúpula de Miami de constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas pelo Governo Clinton), a opinião pública norte-americana e européia vem sendo crescentemente influenciada por uma visão negativa dos efeitos do “free trade” sobre o conjunto de suas sociedades.

Essa tendência, refletida em frequentes artigos na imprensa norte-americana e européia, baseia-se na idéia de que, nos últimos anos, com a crescente liberalização comercial, quatro bilhões de habitantes do Terceiro Mundo teriam ingressado na economia mundial, contingente que deverá, nos próximos 35 anos, elevar-se a 6,5 bilhões. Deste total, aqueles que participam do mercado de trabalho recebem salários que correspondem (no caso das Filipinas e do Vietnã, por exemplo) a cerca de 1/47 (isto é, 0,2%) dos níveis prevalecentes no mundo desenvolvido. Ao mesmo tempo, como alguns países do Terceiro Mundo experimentam avanços tecnológicos, sobretudo em indústrias tradicionais, suas exportações são marcadamente mais competitivas. Para evitar a competição, o capital emigra dos países desenvolvidos para o Sul, gerando desemprego no Norte. É um diagnóstico obviamente simplista e distorcido, mas com forte apelo junto ao grande público.

A percepção acima esboçada é advogada, em versões mais refinadas, por personalidades influentes, como Klaus Schwab, Presidente do Fórum Econômico Mundial de Davos em 1995, e Jacques Delors, ex-Comissário da União Européia. Schwab manifesta preocupação com o fato de que, em contraste com a divisão tradicional entre países ricos com alta produtividade e altos salários, de um lado, e países pobres, com baixa produtividade e baixos salários, de outro, hoje em dia, diversos países do Terceiro Mundo exibem alta produtividade com baixos salários. Na avaliação de Schwab, esta última combinação estaria na raiz de um processo de realocação de recursos em escala internacional, com expressivos desvios de investimentos do Norte para o Sul.

Ao enfatizar a gravidade dos elevados níveis de desemprego nos países da União Européia, Jacques Delors indicou, como uma de suas causas relevantes, a incapacidade de a região competir com países em desenvolvimento com baixos níveis salariais.

Raciocínio semelhante estaria subjacente a estimativas, como a do “Economic Policy Institute” dos EUA, de que o NAFTA custaria 500 mil empregos à economia norte-americana, em consequência do desvio de investimentos.

A combinação de desemprego e déficit comercial parece ser a razão central de crescente questionamento dos frutos da liberalização comercial nos Estados Unidos e na União Européia. Esse questionamento pode ser explicitado pelo seguinte quadro descrito em recente pesquisa do *The Economist*: “As emerging economies’ exports, boosted by the lowering of trade barriers agreed under the GATT’s Uruguay Round, continue to grow, so will the resentment of many people in today’s rich nations. Many politicians, businessmen and even economists in America and Europe fear that the success of these new competitors will come at the expense of the First World.”

Em contraste com esses diagnósticos, surgem algumas vozes discordantes,

como a do economista Paul Krugman:

“Countries do not compete with each other the way corporations do. Coke and Pepsi are almost purely rivals: only a negligible fraction of Coca-Cola’s sales go to Pepsi workers, only a negligible fraction of the goods Coca-Cola workers buy are Pepsi products. So if Pepsi is successful, it tends to be at Coke’s expense. But the major industrial countries, while they sell products that compete with each other, are also each other’s main export markets and each other’s main supplier of useful imports. If the European economy does well, it need not be at U.S. expense; indeed, if anything a successful European economy is likely to help the U.S. economy by providing it with larger markets and selling it goods of superior quality at lower prices. (...) International trade is not a zero-sum game.”

Ao focalizar mais diretamente o tema dos reflexos dos mercados emergentes sobre as economias desenvolvidas, Krugman apresenta dois consistentes argumentos. O primeiro é o de que o nível de comércio dos países em desenvolvimento com o mundo desenvolvido é ainda diminuto em termos relativos. De fato, as importações pelos países desenvolvidos de produtos industrializados originários dos NIC’s teriam correspondido, em 1990, a apenas 1,2 % do PIB total daqueles países. Quadro semelhante ocorreria na questão do desvio de investimentos: “The record capital flows of 1993 diverted only about 3% of First World investment away from domestic use and reduced the growth in the capital stock by less than 0.2%”.

O segundo argumento, igualmente baseado em exemplos históricos como os do Japão e da Coreia do Sul, é o de que aumentos de produtividade automaticamente levam a aumentos salariais, o que afastaria a perspectiva, acima indicada por Klaus Schwab, de combinação de alta produtividade e baixos salários. Além disso, segundo Krugman, o aumento da produtividade dos países onde o trabalho é o fator de produção mais abundante teria efeitos benéficos sobre a renda dos países desenvolvidos, ao aumentar a procura por bens de alta tecnologia e baratear o custo dos bens de consumo importados das economias emergentes.

Em lugar de atribuir ao mundo em desenvolvimento a responsabilidade pelo desemprego no Norte, Krugman identifica como fator causal a prática, por parte dos EUA e de outros países desenvolvidos, de deslocar investimentos produtivos para fins improdutivos, como o financiamento de déficits orçamentários: “Since 1980, the United States alone has run up more than \$ 3 trillion in federal debt, more than ten times the amount invested in emerging economies by all advanced countries combined. The export of capital to the Third World attracts a lot of attention because it is exotic, but the amounts are minor compared with domestic budget deficits” .

A tese de que o desemprego estrutural nos países desenvolvidos tem suas raízes no crescente comércio Norte-Sul é também refutada no relatório sobre Comércio e Desenvolvimento da UNCTAD de 1995.

Segundo o relatório, mesmo em setores onde o Sul se tornou mais competitivo do que o Norte, como no de têxteis, o comércio teria pouca relação com o desemprego. Com efeito, as receitas de exportação dos países em desenvolvimento são em grande parte utilizadas na importação de bens manufaturados e serviços

originários dos países desenvolvidos, estimulando, portanto, a geração de emprego nos países do Norte. Além disso, as diferenças na taxa de desemprego de países desenvolvidos não poderiam ser atribuídas a diferenças nos saldos da balança comercial com países em desenvolvimento. O Canadá, por exemplo, experimentou recentemente a maior elevação na taxa de empregos no setor manufatureiro da OCDE e, ao mesmo tempo, a segunda maior queda no saldo da balança comercial com os países em desenvolvimento. No mesmo período, a Itália sofreu a menor queda no saldo da balança comercial, mas perdeu 20% dos empregos no setor manufatureiro.

A UNCTAD refuta também a tese de que a causa básica do elevado nível de desemprego residiria na rigidez do mercado de trabalho, i. e., numerosas leis trabalhistas, custos previdenciários, salário mínimo. Na sua avaliação, a recente tendência no sentido de introduzir maior flexibilidade no mercado de trabalho teria sido geradora de um número insuficiente de “bons empregos”. A expansão, quando houve, ocorreu na categoria de empregos de baixa renda, baixa produtividade e concentrou-se no setor de serviços. Tais empregos constituiriam formas disfarçadas de desemprego. Em outras palavras, em países com mercados de trabalho mais flexíveis (EUA, Reino Unido), tende a ocorrer maior desemprego disfarçado e maior desigualdade de renda. Nos países com mercados de trabalho menos flexíveis (França, Itália), tende a prevalecer aumento nas taxas oficiais de desemprego. Estima-se que em 1987 havia mais de 6 milhões de trabalhadores no setor de serviços nos EUA na condição de desemprego disfarçado.

A causa do desemprego estrutural residiria, portanto, em fatores macroeconômicos e não no grau de rigidez da legislação trabalhista. Segundo o relatório da UNCTAD, a queda substancial das taxas de crescimento da formação de capital fixo seria um dos fatores causadores do desemprego. Tais taxas declinaram de 6% (1960-1973) para 1.1% (1973-1979) nos países da OCDE, e não conseguiram alcançar patamares anteriores, permanecendo em 3.1% no período de 1979 a 1990. Em outras palavras, o ambiente macroeconômico não teria permitido a retomada de taxas de investimento em níveis suficientes para alavancar a geração de emprego.

As políticas inadequadas das principais economias industrializadas, notadamente as políticas monetárias restritivas estariam na origem desse fenômeno. As taxas de juros reais de longo prazo nos últimos anos nos países desenvolvidos triplicaram em comparação com os níveis vigentes no período de crescimento econômico acelerado das décadas de 1950 e 1960. Assim, elevaram-se de 1,7% (em 1956-72) para 5,1 (em 1981-93) nos EUA, no Reino Unido, na Alemanha e França. A desregulamentação do setor financeiro também teria construído para esse processo gerar maior instabilidade nas variáveis financeiras. A maior volatilidade das variáveis financeiras teria levado a economia a “premiar” mais a liquidez, desestimulando o investimento em capital físico. A queda nos gastos públicos com infra-estrutura teria também contribuído como desestímulo adicional ao investimento privado.

Uma avaliação ainda preliminar desse controvertido debate, aparentemente teórico mas com expressiva dimensão concreta, parece indicar que a consistência

dos argumentos e dos dados apresentados por Krugman e pelo relatório da UNCTAD, (em contraste com o caráter simplista da tese contrária), não parece ter sido capaz de reverter a prevalência desta última no seio de influentes segmentos da opinião pública e dos meios políticos norte-americanos e europeus.

Independentemente de suas verdadeiras causas, é indiscutível o agravamento do quadro de desemprego nos países da União Européia, que vem assumindo proporções mais preocupantes nos últimos anos. Até mesmo na Alemanha - conhecida pela reduzida capacidade ociosa - a taxa de desemprego atinge níveis recordes no pós-guerra, situando-se em 10,8% em janeiro de 1996. 13 Na França - onde a taxa de desocupação, atualmente de 12%, tende a ser mais elevada - o Primeiro Ministro Chirac, defrontado em dezembro de 95 com violentas manifestações de rua, obviamente não vem obtendo êxito na sua política de eleger o combate ao desemprego como a “prioridade das prioridades”. Em outros países o quadro ainda é mais sombrio, como na Espanha, onde a taxa de desemprego é de 23% (vale lembrar que durante a Grande Depressão norte-americana dos anos 30 o nível era de 25%).

É evidente que o objetivo de promover redução na taxa de desemprego tende a colidir com o outro objetivo, hoje igualmente prioritário, de reduzir o deficit público. No caso da União Européia, trata-se mesmo de uma questão de sobrevivência da construção da União Econômica e Monetária, uma vez que um deficit público inferior a 3% do PIB é uma pré-condição para o ingresso. Atualmente, todos os países, com exceção de Luxemburgo, exibem relação deficit público/PIB superior aos 3% previstos em Maastricht. Nos Estados Unidos, a pressão pelo orçamento equilibrado resulta da hegemonia do Partido Republicano no Congresso e do acordo supra-partidário de eliminação da dívida interna num período de 7 anos. Diante deste quadro, são claros os limites, tanto na Europa como nos EUA, de qualquer política destinada a reverter os altos níveis de desemprego.

Nesse contexto, a questão de avançarem ou não os países desenvolvidos na linha da liberalização comercial parece crescentemente carregada de conotações políticas de ordem interna. O próprio debate sobre globalização está hoje mais centrado nos reflexos da interdependência sobre o perfil de crescente desemprego dos países desenvolvidos do que sobre os ganhos de competitividade global inerentes à abertura comercial.

Foros internacionais como as Nações Unidas, onde os países em desenvolvimento estão plenamente representados, podem servir de anteparo a essas interpretações equivocadas e ajudar a refutar tentativas de legitimações éticas e ecológicas para novas práticas protecionistas. Exemplo disso são estudos realizados por órgãos como a UNCTAD e as Comissões Regionais (CEPAL), que analisam questões como a relação entre comércio e meio ambiente ou entre comércio e direitos trabalhistas a partir de uma perspectiva do desenvolvimento com impacto significativo sobre os formadores de opinião e “decision makers”. Os trabalhos desses órgãos têm inegavelmente contribuído para alertar contra os riscos de utilização de questões ambientais e de direitos humanos como justificativa para o protecionismo disfarçado.

No entanto, um dos riscos inerentes ao processo de reforma institucional em

curso nesses órgãos é a cristalização de uma divisão de trabalho entre a ONU e as instituições de Bretton Woods prejudicial ao tratamento de temas econômicos em órgãos mais representativos. De acordo com algumas propostas de reforma que tem sido ventiladas, o papel da ONU se limitaria aos temas de manutenção da paz, ajuda humanitária e assistência ao desenvolvimento orientada para os países mais pobres, enquanto que o debate de temas econômicos ficaria adstrito às instituições de Bretton Woods. A iniciativa brasileira que levou ao esforço atualmente em curso na ONU de elaboração de uma Agenda para o Desenvolvimento vem constituindo fértil oportunidade para reexaminar-se o papel da Organização no campo econômico e social e, ao mesmo tempo, questionar-se a lógica em voga em certos círculos de institucionalizar-se essa divisão do trabalho entre a ONU e as instituições de Bretton Woods.

V - GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL

A integração financeira global inscreve-se num processo de globalização mais amplo que implica, na sua essência, redistribuição de poder econômico em escala internacional, isto é, “tende a provocar a redefinição da dicotomia centro-periferia, já que sua vocação é ser na verdade abrangente, e a levar à ‘interpenetração dos mercados’”. Essa característica redistributiva é essencialmente positiva para os países em desenvolvimento, pois pode servir de oportunidade para salto no processo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, nem todos os países se beneficiam dessa oportunidade. Assim, alguns analistas acreditam que a globalização econômica teria trazido, na atual fase, benefícios líquidos maiores para a Ásia do Leste. Os resultados para a Europa parecem muito mais incertos, enquanto que os Estados Unidos teria recuperado o terreno perdido no anos 80, mas ao custo de um declínio expressivo nos salários reais.

Além de ser fator de redistribuição de poder econômico, a globalização tem como característica a diminuição do controle nacional dos Estados para subordinar a atividade econômica privada ao interesse público.

Cabe recordar aqui a distinção, de valor didático, entre globalização e internacionalização. Enquanto a primeira incorpora sobretudo a dimensão privada, a segunda incide predominantemente sobre a dimensão intergovernamental. Assim, as Organizações Não-Governamentais (ONG's), em particular as empresas privadas, seriam atores privilegiados da globalização, ao passo que os Governos seriam os protagonistas da internacionalização.

A noção de que a diminuição do controle nacional sobre a atividade econômica privada seria uma dos traços positivos do processo de globalização tem sido muito difundida. Assim, o economista Richard O'Brien salienta: “The power of governments over their economies has traditionally been based on the ability to tax, the ability to print money and the ability to borrow. A liberalised and globalised capital market limits the abuse of all three powers”. O'Brien representa a visão simplista da globalização: a virtude estaria em que a globalização afasta ou neutraliza o Estado que, como num Hobbes às avessas, seria a fonte de todo mal, em contraste com o mercado, que seria a matriz da racionalidade.

Para retomar o equilíbrio e evitar tamanha simplificação, infelizmente tão usual, seria aqui o caso de lembrarmos o seguinte:

“Globalization and market forces are simultaneously an expression, as the German sociologist Simmel put it, of a war of all for all and of a war of all against all. The plight of all for all expresses itself in economic growth, technological innovation, expansion of world trade, in short in the beneficial effects of interdependence and transnationalism. This means that globalization is not a zero-sum game with losers and winners and that it has, as Grotius would put it, an inherent component of solidarity and progress. Yet market forces and globalization also have a Hobbesian dimension of the war of all against all. The quest for competitiveness, the requirements of down-sizing, and restructuring, can have, as a by-product social exclusion, as the issue of structural unemployment makes it clear”.

O IMPACTO DA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

As dimensões exponenciais do crescimento da globalização financeira ficam evidentes em recente pesquisa do Banco Internacional de Compensações, que estima em dois trilhões de dólares o valor da troca diária de títulos financeiros derivativos. Em contraste, segundo cálculos da OMC, o valor total anual das exportações de bens teria alcançado 4 trilhões de dólares em 1994, ao passo que o comércio de serviços teria sido de 1,1 trilhão.

Dados citados pelo Diretor do FMI, Michel Camdessus, igualmente refletem crescente integração de mercados que por vezes assume o que ele chama de “assustadora dimensão”. Segundo Camdessus, a emissão de títulos nos mercados financeiros teria passado de 600 bilhões de dólares em 1985 para 2 trilhões em 1994. No mesmo período, os empréstimos bancários internacionais teriam quadruplicado, atingindo a cifra de 4 trilhões em 1994. As transações de títulos financeiros na maioria dos países desenvolvidos, em 1980 correspondentes a menos de 10% de seu Produto Nacional Bruto, teriam hoje alcançado níveis bem superiores a 100 % do PNB. As transações cambiais intensificadas em ritmo semelhante ao das transações de títulos financeiros teriam atingido a cifra aproximada de 1 trilhão de dólares diários.

Além do aspecto quantitativo, o alcance geográfico da globalização financeira vem-se igualmente ampliando, na medida em que, nos países em desenvolvimento e sobretudo nas economias emergentes, se consolidam os ajustes macroeconômicos, se alargam as iniciativas de privatização e se liberalizam os tratamentos do capital estrangeiro. Calcula o economista Zanny Beddoes que os fluxos financeiros aos países emergentes teriam passado de menos de 42 bilhões de dólares em 1989 para 160 bilhões em 1993, em função sobretudo do aumento de investimentos estrangeiros diretos e aplicações de curto prazo.

Grande parte desta “explosão de crescimento” nos fluxos de capitais para essas economias emergentes estava associada, como indica Beddoes, às baixas taxas de juros nos países industrializados, o que explica a redução dos fluxos a partir de 1994, quando essas taxas se tornaram mais atrativas. Além disso, o período pós-

crise mexicana reverteu temporariamente o clima de euforia prevalecente.

Como veremos mais adiante esta tese de correlação entre os dois mercados é contestada vivamente por diversos economistas, que vêem mesmo uma antinomia entre os dois fenômenos.

O argumento de Beddoes, entretanto, conduz à conclusão de que, embora 80% dos fluxos de capital privado estejam concentrados geograficamente em apenas 20 países (a maior parte da África estando excluída), os mercados são sensíveis a pânicos semelhantes ao ocorrido por ocasião da crise mexicana. Existindo o risco do contágio e do surgimento de uma “crise sistêmica”, uma questão relevante diz respeito ao papel do FMI neste novo contexto pós-crise mexicana.

TRÊS VISÕES SOBRE A GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E A VOLATILIDADE DOS CAPITAIS PRIVADOS

Embora seja consensual a percepção de que a globalização financeira produz hoje amplo e crescente impacto sobre os rumos da economia mundial, existem interpretações muito diferenciadas quanto à probabilidade ou não de futuras turbulências sistêmicas decorrentes da integração financeira. Da mesma forma, são significativas as divergências com relação à capacidade e à conveniência de que instituições multilaterais, em particular o FMI, procurem imprimir certa ordem no processo de globalização financeira.

Essas diferentes interpretações são agrupadas aqui, para fins didáticos, em três categorias.

A VISÃO DO FMI

“Strengthened surveillance, adequate funding for IMF are high on the agenda”. Este título de artigo do “IMF Survey”, de 25 de setembro de 95, referindo-se à 50ª Reunião Anual dos Boards of Directors do FMI e do Banco Mundial, resume bem a proposta do FMI diante dos desafios da globalização financeira.

O FMI vê a integração dos mercados financeiros ocorrida nos últimos 10 a 15 anos como portadora de muitos benefícios tangíveis, mas igualmente como geradora de maior vulnerabilidade dos países aos sentimentos e oscilações do mercado. A globalização acelerou a velocidade de contágio das perturbações de um mercado a outro. Nesse contexto, a globalização tornou muito mais complexa a engenharia de prevenção de crises, notadamente a atuação do FMI nesse campo.

Essa complexidade teria ficado evidente na crise mexicana do final de 1994, que envolveu uma intervenção rápida do FMI com escala sem precedentes. Para Diretor-Gerente do FMI, Michel Camdessus, a crise mexicana é a primeira crise do século 21, isto é, a primeira que atinge um mercado emergente em um contexto de globalização dos mercados financeiros.

Vale ressaltar, entretanto, que a preocupação do FMI com a volatilidade dos fluxos financeiros não é nova. Em 1944, na Conferência de Bretton Woods houve intensos debates sobre como lidar com o problema. As discussões centraram-se na questão da eficácia dos controles sobre transações financeiras e na possibilidade de

o FMI financiar Estados que sofreriam desequilíbrios no balanço de pagamentos resultantes de saídas de capitais.

Segundo a ótica do FMI as seguintes lições podem ser extraídas da crise mexicana:

1) A necessidade de reforçar a disciplina e vigilância nas políticas econômicas. Assim, no caso mexicano, o Governo teria deixado de aplicar a sua disciplina e como consequência, teve de enfrentar a “disciplina” do mercado.

2) Os déficits de conta corrente muito elevados representam grande risco sobretudo quando servem para financiar consumo doméstico financiado com capitais privados de curto prazo. A fragilidade das economias latino-americanas reside na conjugação de déficits de conta corrente e níveis baixos de poupança interna.

3) A decisão de desvalorização cambial em uma economia onde a taxa de câmbio é fixa deve ser acompanhada de medidas macroeconômicas que minimizem a perda de confiança dos mercados.

4) Informações confiáveis e atualizadas sobre os principais indicadores econômicos de um país permitem a identificação de problemas pelos mercados financeiros mais cedo, evitando uma situação de reversão brusca nas expectativas do mercado.

Para ajustar-se à realidade da globalização do mercado, o Diretor-Geral do FMI vem propondo um conjunto de medidas entre as quais:

1) aprimorar o trabalho de monitoramento das economias realizado pelo Fundo. Sugere-se que o FMI se preocupe mais com a sustentabilidade dos fluxos financeiros. O monitoramento também deve ser mais crítico em relação aos países.

2) aumentar o nível de recursos à disposição do Fundo, pois, mesmo com um monitoramento mais eficiente, crises continuarão a ocorrer.

Estas medidas para lidar com os potenciais desequilíbrios gerados pela globalização financeira mostram que o FMI não acredita na viabilidade de soluções nacionais que impliquem reedição de sistemas econômicos fechados com taxas de câmbio controladas e mercados protegidos. Em vez disso, suas propostas se orientam no sentido de fortalecer a cooperação internacional tendo o FMI como ponto focal de ações preventivas (fortalecimento da “surveillance”) e curativas (constituição de fundo de emergência). Em outras palavras, a autarquia não é solução, o mercado por si só tampouco, é preciso uma instituição (FMI) com maior vigor e nova vocação- a de prevenir ou curar crises financeiras num mundo globalizado.

A VISÃO DA UNCTAD

Outra visão institucional do problema emerge dos relatórios da UNCTAD. Diante do mesmo quadro de sintomas, a terapia proposta varia significativamente. Texto da própria UNCTAD por ocasião da divulgação de seu Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento de 1995 critica indiretamente o FMI, que não teria previsto a crise cambial mexicana, e aponta a modalidade de solução por ela prevista para crises gerada pela volatilidade de capitais na América Latina.

“UNCTAD’s economists, who predicted the Mexican currency crisis in previous issues of the Trade and Development Report, now say that the blame is being misplaced. The real reasons are not shortages of information or policies being dictated by elections. Latin America’s current problems stem from attracting too much liquid capital in search of quick capital gains, and not stepping up investment in plant and machinery”.

Na avaliação da UNCTAD, o receituário das instituições de Bretton Woods para os países em desenvolvimento, a liberalização, que consistiria em estimular a entrada indiscriminada de fluxos financeiros externos, estaria equivocado. Argumenta a UNCTAD que o caráter volátil de muitos desses fluxos torna a gestão macroeconômica cada vez mais difícil para países individualmente, desestabilizando decisões de longo prazo relacionadas com comércio exterior e investimentos. Além disso, tais fluxos teriam um impacto deflacionário considerável na economia mundial e nas economias nacionais.

A UNCTAD não considera suficiente o fortalecimento do mecanismo de “surveillance”, como evidencia o seguinte trecho de artigo de David Felix:

“The lessons the IMF and the G7 have drawn from the Mexican crisis apparently reduce to the need for earlier surveillance of the economies under stress and for quicker responses to future crises. (...) The problem, in other words, was not inadequate early warning, but a difference of priorities between Washington and Mexican authorities that neither could air publicly. Each had to speak with forked tongue to reassure the financial markets, despite their own loss of confidence. This principal-agent problem is destined to remain unresolved in crises involving countries that are heavily reliant on foreign portfolio capital.”

A VISÃO DA “SOBERANIA DO MERCADO”

Uma terceira visão sobre os efeitos da integração financeira internacional seria representada por analistas que se afastam das duas percepções antes examinadas, a do FMI e a da UNCTAD. Sustentam que, dadas as dimensões atuais dos mercados financeiros e o decrescente papel do Estado, podem ser consideradas irrelevantes tanto ações no plano nacional - como visualiza a UNCTAD através de medidas restritivas ao livre fluxo de capital - quanto no plano internacional - maior “surveillance” e recursos mais elevados sob a forma de General Arrangement to Borrow (GAB) ou de quota ampliada, como imaginado pelo FMI.

“Surrendering to Markets” é o sugestivo título de ensaio que reflete esta terceira visão. Para seu autor, muitos Governos já cederam ao mercado parte considerável de suas prerrogativas na formulação de políticas econômicas. A questão não seria tanto saber se essa capitulação dos Governos frente à disciplina dos mercados seria desejável ou não, mas sim prever como e quando ocorrerá.

“The Market Regulates Itself” é o título da conclusão de artigo sobre “Risk and Volatility”, de Roy C. Smith, outro expoente desta linha de pensamento. Smith acredita que é preciso defender a “soberania do mercado”, pois nos últimos anos ficou provado que os mercados premiaram os atores que não reduziram seus riscos de mercado voluntariamente e garantiram apoio financeiro adequado para

suas atividades comerciais. O risco nos mercados financeiros e a volatilidade são consequência da desregulamentação e do aumento da competição. Nesse sentido, podem esses riscos serem contidos com medidas regulatórias já existentes e que hoje afetam todos os competidores igualmente:

É claramente majoritária a visão que aponta para os graves riscos da volatilidade dos fluxos privados de capitais e, conseqüentemente, para a necessidade de medidas compensatórias, particularmente no âmbito do FMI. Entretanto, alguns poucos analistas têm percepção distinta e desenham cenários de excessivo otimismo. É o caso, por exemplo, de Ethan B. Kapstein, Diretor de Pesquisas do influente “Council on Foreign Relations”, em recente artigo na edição de janeiro/fevereiro da revista “Foreign Affairs” com o sugestivo título de “Shockproof: The End of the Financial Crisis”.

“Over the past twenty years, the leading economic powers have created a regulatory structure that has permitted the financial markets to continue toward globalization without the threat of systemic collapse (...) The historical record shows that concerted state action has made possible the sustained growth of international finance.”

Kapstein argumenta que não existe mais o perigo de uma crise financeira. Segundo ele, através de um “sistema de regulamentação internacional” foram neutralizados os três colapsos financeiros mais dramáticos desde a Crise da Dívida do Terceiro Mundo de 1982”, ie a crise mexicana, a do Barings Bank e do Daiwa Bank.

A análise de Kapstein se baseia na louvação dos trabalhos do “Standing Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices”, mais conhecido como Comitê de Basiléia, formado por autoridades dos Bancos Centrais dos países do Grupo dos Dez.

Essa interpretação, tão destituída de realismo, contrasta com análises que demonstram a insuficiência do Acordo de Basiléia e de outros mecanismos tradicionais de regulamentação financeira. Esses tornaram-se crescentemente obsoletos e perderam relevância em função do crescimento exponencial dos fluxos privados de capital, da redução substancial dos controles sobre movimentos de capitais e da expansão dos derivativos.

Segundo Mônica Baer, a consituição de novo marco regulatório é um processo lento e difícil, como demonstrou a experiência do Acordo de Basiléia em 1988 e que, ainda assim, apresenta sérias limitações. Diversos analistas criticam este Acordo por considerarem que a imposição de metas de capitalização para os agentes financeiros a partir de uma avaliação externa é um procedimento de risco, que não leva em conta que o verdadeiro risco dos agentes financeiros é a falta de uma regulamentação efetiva. Na opinião desses analistas, os critérios de risco estabelecidos no Acordo de Basiléia guardam pouca relação com o verdadeiro risco que as instituições financeiras estão assumindo.”

Uma avaliação dessas três visões - FMI, UNCTAD e da chamada soberania do mercado - tende a convergir para a seguinte pergunta: seriam os mercados financeiros eficientes e qualificados a ponto de assegurar um ambiente econômico internacional livre de crises sistêmicas?

Parece não haver dúvida de que o livre funcionamento dos mercados debilita alguns mecanismos tradicionais de política econômica, tanto em termos de redução de opções de política como em termos de sua eficácia. Dentro dessa preocupação incluem-se tanto a capacidade do mercado de câmbio e de bonds de debilitar a eficácia do Governo de influenciar taxas de juros e de câmbio, como a possibilidade dos Bancos Centrais de traçarem políticas voltadas para a captação de recursos internacionais e não para estratégias de mais longo prazo. A própria multiplicação dos derivativos empresta maior capacidade às empresas de se resguardarem dos efeitos de mudanças nas taxas de juros, o que, igualmente, contribui para diminuir a eficácia de políticas monetárias.

A conclusão que nos parece mais realista com relação às diferentes percepções consistiria no reconhecimento de que, sem dúvida, o próprio mercado é um mecanismo portador de disciplina, mas o seu exercício se faz muitas vezes de forma errática, o que constitui fator gerador de crises. É preciso ter presente que muitos desequilíbrios no mercado de ativos líquidos, como a própria crise mexicana, estão condicionados a desequilíbrios macroeconômicos internos gerados por políticas ineficientes. Entretanto, a crise mexicana é um exemplo ilustrativo de como o próprio mercado internacional, com movimentos bruscos de capitais, contém as sementes de desequilíbrios auto-alimentadores.

VI - ELEMENTOS PARA UMA ESTRATÉGIA BRASILEIRA NOS DEBATES ECONÔMICOS NOS FOROS MULTILATERAIS

As questões do desemprego estrutural e globalização financeira deverão ocupar espaço crescente na agenda internacional com prováveis impactos sobre as políticas nacionais. Diante desse quadro, torna-se necessário buscar elementos para uma estratégia brasileira de atuação nos foros econômicos multilaterais, que deve contribuir para o objetivo de assegurar a inserção dinâmica do Brasil na economia mundial.

Antes de apresentar algumas sugestões de elementos para tal estratégia, a título comparativo, pode-se tentar examinar em que medida o Brasil se aproxima, ou não, de outros paradigmas de desenvolvimento. Os paradigmas mais relevantes são:

a) O paradigma mexicano. Apesar de partilhar com o México a condição de país latino-americano, o Brasil é um “global trader”: não tem perfil comercial tão voltado para o mercado norte-americano, nem convive com os mesmos problemas peculiares a uma ampla fronteira com os Estados Unidos. Tais diferenças distanciam o Brasil de opções comerciais excludentes (NAFTA) ou alterações políticas mais drásticas (saída do Grupo dos 77), como fez o México. Ao mesmo tempo, o Brasil partilha com o México e outros países latino-americanos percepções sobre muitos temas internacionais, notadamente sobre algumas das questões que fazem parte da agenda hemisférica delineada a partir da Cúpula das Américas.

b) Os paradigmas indiano/chinês. O Brasil se identifica com a Índia e com a China por ser, também, país em desenvolvimento de dimensões continentais, com presença própria no cenário internacional, independentemente de sua impor-

tante articulação no plano regional. No caso da China, porém, essa presença está consolidada pelo peso do contingente populacional e pelo assento permanente no Conselho de Segurança. No plano das diferenças, a mais relevante parece ser o maior avanço tanto no plano da democratização política como na defesa dos direitos humanos no Brasil, em relação a esses dois países. No âmbito dos direitos humanos, por exemplo, o Brasil aceita a noção de universalidade desses direitos e tende a identificar-se com os demais países ocidentais. A organização social e trabalhista brasileira baseia-se em padrões mais próximos dos de países ocidentais, tendência que poderá acentuar-se com o desenvolvimento econômico e a esperada distribuição de renda mais equitativa no Brasil.

c) O paradigma dos NIC's asiáticos: Apesar de ser identificado como “mercado emergente”, notadamente em função de seu grau de industrialização e de ter sido capaz de atrair fluxos financeiros externos nos últimos anos, o Brasil dissocia-se dos modelos da Coreia, Cingapura ou Taiwan, que se transformaram em virtuais plataformas de exportação (sobretudo os dois últimos) e expressivos exportadores líquidos de capital. Pelas próprias dimensões de seu mercado, o Brasil não exhibe o mesmo grau de abertura ao comércio exterior que os NIC's. Nossa economia é marcadamente mais complexa do que a desses países no tocante, por exemplo, à relação entre agricultura e indústria e às próprias relações inter-industriais. Além disso, a expansão econômica promovida por esses países ainda coexiste com regimes políticos de índole autoritária, o que não é o caso no Brasil.

As considerações acima indicam que - embora guardando algumas semelhanças com os países mencionados - o Brasil não se identifica marcadamente com qualquer desses paradigmas. Deve, ao contrário, buscar inspiração para suas estratégias nos debates econômicos em aspectos próprios do perfil de sua sociedade e economia. Nesse sentido, a construção de uma estratégia brasileira poderia partir de três elementos básicos de nossa inserção internacional: a condição de país em desenvolvimento, país latino-americano e “mercado emergente”.

Com relação ao primeiro, vale ressaltar que apesar de ser dotado de parque industrial de consideráveis dimensões o Brasil apresenta indicadores econômicos e sociais que nos situam na categoria de países em desenvolvimento. Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1995 coloca o Brasil em 64º lugar, de acordo com o índice de desenvolvimento humano. Embora se possa discutir a metodologia desse estudo, alguns dados comparativos ilustram a dimensão dos nossos problemas sociais. Calcula o Relatório, por exemplo, que, em 1990, a renda per capita real no Brasil equivaleu a 22% da renda per capita média em países desenvolvidos. O tempo médio de escolaridade de um brasileiro equivaleu a 39% do de um nacional de país desenvolvido.

Esta característica nos aproxima dos demais países em desenvolvimento em diversas questões econômicas e sociais e dá sentido a nossa atuação em grupos como o Grupo dos 77 (na ONU), o Grupo dos 24 (nas instituições de Bretton Woods) e o Grupo dos 15 (como contraponto à atuação do G-7). Mais especificamente no tema do desemprego estrutural, analisado nesse artigo, nossa articulação com os demais países em desenvolvimento no sentido de evitar interpretações que sirvam de fundamento a novas formas de protecionismo se reveste da maior importância.

Além disso, nos temas ambientais, os países em desenvolvimento têm atuado de forma articulada, na Assembleia-Geral, na Comissão de Desenvolvimento Sustentável e na UNCTAD para evitar o estabelecimento de condicionalidades de caráter ambiental ligadas ao livre comércio.

A articulação com os demais países em desenvolvimento, no entanto, não tem apenas um sentido defensivo e reativo. Apesar da crescente diferenciação entre países em desenvolvimento ressaltada no início deste artigo, a articulação entre esses países também corresponde a elementos de uma percepção comum de como atingir o desenvolvimento. É inegável que essa percepção, comum hoje, não é tão abrangente como nos anos 60 e 70. Contudo, continuam válidos para o Brasil aspectos básicos dessa percepção comum dos países em desenvolvimento, como a idéia de que fatores como crescimento econômico sustentado e avanço tecnológico são centrais para o desenvolvimento. Um dos elementos da estratégia brasileira deveria ser, portanto, a articulação com os demais países em desenvolvimento no sentido de revitalizar a cooperação internacional no que diz respeito a esses temas e de evitar que a ampliação da agenda internacional conduza ao esquecimento de temas como crescimento econômico e transparência da ciência e tecnologia.

O binômio liberalização comercial - democratização política na América Latina nos anos 80 e 90 estimulou a evolução da integração regional e subregional nesse período, e ampliou as identidades entre o Brasil e seus vizinhos. Hoje, mecanismos como o Grupo do Rio, a Cúpula Hemisférica, a Cúpula Ibero-Americana e foros econômicos e comerciais como o MERCOSUL e a ALADI geram uma agenda regional densa e com múltiplas interseções extra-regionais. A principal consequência desse fenômeno nos foros econômicos multilaterais é a existência de áreas de negociação em que a América Latina tende a ter identidade própria e, por vezes, marcadamente distinta da de outras regiões em desenvolvimento. Essa identidade, mais visível em temas globais como direitos humanos, está associada a modelos democráticos de organização social e política na América Latina, que hoje, em muitos casos, nos diferenciam de modelos vigentes em países de outras regiões como o Oriente Médio, a África e a Ásia.

A relevância de nossa identidade latino-americana na definição da estratégia brasileira com relação às tendências econômicas examinadas neste artigo - desemprego estrutural e globalização financeira - de certa forma se manifesta em duas vertentes. Em primeiro lugar, apesar de partilhar o Brasil com os demais países em desenvolvimento, o objetivo de evitar vinculações entre comércio e considerações de ordem social (trabalhista) e ambiental, não podemos ser acusados de manifestar resistência ou oposição à cooperação internacional nessas duas áreas. Nossa trajetória e igualmente a atuação dos países da América Latina nas grandes conferências internacionais vêm demonstrando a vocação da região e a capacidade de alguns países - sobretudo o Brasil - para estabelecer pontes entre o mundo desenvolvido e os demais países em desenvolvimento.

Em segundo lugar, sendo a América Latina uma região já em estágio avançado no processo de integração regional e subregional, o impacto de uma crise cambial em um dos países da região sobre os demais tende a ocorrer em grande velocidade com potencial de afetar criticamente os progressos alcançados no campo

da integração e da estabilidade macroeconômica. Assim, o tema da globalização financeira assume para o conjunto dos países latino-americanos uma importância central. Não seria exagero afirmar que o tema da globalização financeira tem a mesma importância para a nossa região que o tema da ajuda externa ao desenvolvimento para os países africanos.

Um terceiro elemento básico já indicado anteriormente para uma estratégia brasileira nos foros econômicos multilaterais é nossa condição de “mercado emergente”. No início deste artigo, mencionou-se o fato de que o processo de liberalização comercial já se estendia à grande maioria dos países em desenvolvimento e que tal processo foi acompanhado por acentuado aumento da participação de alguns países em desenvolvimento - os mercados emergentes - na economia mundial. O Brasil certamente inclui-se nessa categoria tanto em função das dimensões de sua economia, como do grau de complexidade de seu parque industrial. A esses fatores somam-se os processos de liberalização tarifária e de integração regional e subregional promovidos pelo Brasil nos últimos anos, assim como o processo de estabilização macroeconômica.

O êxito da política econômica depende essencialmente mas não exclusivamente de fatores internos. A existência de um ambiente econômico externo favorável a nossos produtos e, ao mesmo tempo, propício a investimentos estrangeiros diretos no Brasil é de fundamental importância para assegurar nossa estabilidade macroeconômica e o crescimento. Cada vez mais um aspecto particular da economia mundial - a globalização financeira - tende a sobressair como fator decisivo na configuração da economia mundial. Vale ressaltar que essa tendência é positiva para os mercados emergentes, pois, como vimos anteriormente, a globalização financeira tem sido fator de redistribuição de poder econômico que muito tem beneficiado os mercados emergentes.

Uma estratégia brasileira para lidar com a globalização financeira deve necessariamente ter um componente de cooperação internacional. Com efeito, vimos que uma das características da globalização é a redução da capacidade de controle nacional dos Estados para regular a atividade econômica. Nesse sentido, é essencial pensar em se dar maior eficácia a mecanismos regulatórios no plano internacional, de forma que se reduza a probabilidade de novas crises financeiras sistêmicas desestabilizadoras.

Os defensores da terceira visão, que chamamos de “soberania do mercado”, argumentam que a cooperação internacional seria marcadamente incapaz de aumentar os benefícios e reduzir os riscos da globalização financeira, porque a “disciplina” do mercado sempre se sobreporia a qualquer medida nacional ou internacional. Isso não deixa de ser parcialmente verdadeiro, mas o próprio episódio da crise mexicana demonstrou, na prática, a necessidade de cooperação internacional (EUA/FMI). Apesar dessas contradições, aquela visão tem o mérito de colocar em evidência a crescente integração dos mercados financeiros e o caráter irreversível da globalização financeira.

Assim, ao considerar o componente de cooperação internacional de uma estratégia brasileira, deve-se ter presente que os mecanismos de cooperação internacional na área financeira claramente perderam muito de sua eficácia. Como

já indicado, as instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial) detêm hoje parcela muito pequena de recursos se comparada com o volume que circula nos mercados privados. Consequentemente, o poder dessas instituições de influir e promover a estabilidade do sistema financeiro internacional está erodida. O próprio FMI reconhece esse fato e tem feito diversas propostas advogando o fortalecimento de seu papel na “surveillance” das economias e na constituição de fundo de emergência para situações de crise.

A evolução do papel do FMI no sistema financeiro internacional é objeto de intensos debates e configura, para muitos, uma “crise de identidade” do Fundo. Tais circunstâncias não deixam de abrir janelas de oportunidade para a configuração de novas formas de atuação do Fundo, eventualmente mais receptivas a influências dos mercados emergentes. Nesse sentido, parece recomendável que o Brasil continue a apresentar propostas de reforma do papel do FMI na gestão da economia globalizada que apontem para maior participação dos mercados emergentes no processo de tomada de decisão.

É dentro desse quadro que devem ser estimulados esforços para repensar a relação entre o Brasil e o FMI. No anos 70 e 80, o Fundo era uma instituição identificada com políticas que reduziam o grau de liberdade de países, como o Brasil, para avançarem no processo de desenvolvimento interno, gerando limitações à sua capacidade de perseguir metas econômicas próprias. Hoje, países em desenvolvimento do porte do Brasil têm interesse em evitar que as turbulências do Sistema Financeiro Internacional sejam ditadas pela lógica de “surrender to markets”. Os riscos inerentes a essa lógica são muito maiores para países como o Brasil, do que para aqueles associados a um papel mais eficaz do FMI para evitar crises financeiras sistêmicas.

Essa avaliação se fortalece com o fato que um papel mais atuante do FMI não conta hoje com apoio firme do Grupo dos 7, que coloca muitos obstáculos a isto (objeções à ampliação do “General Agreement to Borrow” e de quotas). Por essa razão, o Fundo procura novas fontes de apoio, tornando-se mais receptivo a políticas de maior transparência, de alguma ampliação no processo decisório. Este último é um ponto extremamente complexo e de longa maturação. Mas devemos estar conscientes de que o quadro atual favorece nossas teses de maior participação.

As linhas gerais da estratégia brasileira a esse respeito podem ser identificadas em propostas concretas já formuladas pelo próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso em visitas oficiais e incluem:

1) cooperação mais ampla entre autoridades monetárias. O que se quer é um mecanismo - com participação mais ampla - para antecipar problemas mediante troca de opiniões e informações;

2) ampliação do escopo da coordenação de políticas macroeconômicas e maior participação de países em desenvolvimento nesse processo;

3) aprimoramento dos mecanismos de monitoramento, inclusive mediante fortalecimento do monitoramento das economias dos principais países desenvolvidos. Acredita-se que, ao melhorar a qualidade dos indicadores econômicos e promover maior rapidez na sua divulgação, seria possível obter maior previsibi-

lidade no comportamento dos mercados;

4) expansão das linhas de crédito para estabilizar moedas que sofrem desvalorizações bruscas. Nesse contexto, a decisão do Fundo de criar um Mecanismo de Financiamento de Emergência foi considerada positiva. O segundo passo será criar um Fundo de Estabilização de Moedas.

Diante da “crise de identidade” no FMI, existe espaço hoje para maior aproximação entre o Fundo e as Nações Unidas. O Brasil identificou esse espaço ao apresentar, em novembro passado, projeto de resolução da Assembleia-Geral da ONU intitulado “integração financeira global: desafios e oportunidades”. A resolução 50/91, que reflete muitas das propostas do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tem como pontos mais relevantes (1) a questão da cooperação entre autoridades monetárias e maior coordenação de políticas macroeconômicas; (2) a noção de maior equilíbrio na “surveillance” exercida pelo FMI, de modo que se atribua igual ênfase aos países desenvolvidos e em desenvolvimento nessa atividade; e (3) ao mencionar a necessidade de maior transparência do FMI, reconheceu-se a necessidade de ampliação da participação dos países em desenvolvimento nos trabalhos daquela instituição.

Outros elementos da visão do Governo brasileiro sobre o tema encontram-se delineados na intervenção feita pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, na reunião do Comitê Interino do FMI, em abril de 1995:

“As a result of their integration into the world economy, an important number of medium-size economies have been more exposed to the volatility of financial markets. (...) This is another reason to incorporate more countries into the existing mechanisms providing for cooperation among monetary authorities and coordination of macroeconomic policies”.

Essa visão foi especificada na reunião do Comitê interino do FMI de outubro de 1995, quando o Ministro Malan declarou que o FMI havia desempenhado papel decisivo na superação da crise cambial do início de 1995, e que o episódio reforçava a necessidade de um aumento substancial e urgente nas quotas de forma equiproporcional. Na ocasião, assinalou também que era essencial aumentar os “General Agreements to Borrow”, mas que a proposta do Grupo dos 10 não era satisfatória, pois “acrescentava à atual aristocracia de contribuintes um proletariado de contribuintes sem direito de participar da maior parte das decisões”.

As dificuldades apontadas acima pelo Ministro Pedro Malan demonstram claramente que uma estratégia brasileira não pode apenas basear-se no fortalecimento da cooperação internacional no âmbito do FMI. As propostas de maior participação de países no processo decisório do FMI - hoje com maiores possibilidades de êxito pelas razões indicadas - deverão enfrentar ainda muitos obstáculos antes de serem eventualmente aceitas.

Por essa razão, entre outras, devemos ter presente a avaliação do tema da globalização financeira contida no Relatório sobre Comércio e Desenvolvimento de 1995 da UNCTAD. Conforme já indicado, a UNCTAD considera equivocado o receituário do Fundo para que os países em desenvolvimento estimulem a entrada indiscriminada de fluxos financeiros. Acreditamos que o Brasil deve procurar estimular modalidades de fortalecimento da capacidade do Fundo para exercer seu

papel regulador destinado a evitar crises financeiras. Isso não significa, entretanto, automaticamente seguir o receituário do Fundo em matéria de liberalização financeira, mas, sim, preservar a legitimidade de recursos a certos controles nacionais sobre os fluxos financeiros, desde que seu ingresso excessivo coloque em risco o processo de estabilização.

CONCLUSÃO

Os elementos apresentados para uma estratégia brasileira no debate de temas econômicos nos foros multilaterais focalizaram duas tendências mais relevantes da economia mundial: elevado desemprego estrutural nos países da OCDE e crescente globalização financeira. Nesse sentido, deixam de lado outros aspectos que também deveriam ser levados em conta. Entre os temas adicionais que mereceriam uma reflexão mais aprofundada está a questão da crise dos mecanismos de assistência para o desenvolvimento. Embora não sejamos grandes recipientes da ajuda ao desenvolvimento, o tema ocupa um lugar central na cooperação internacional para o desenvolvimento, e o Brasil não deve esquivar-se desse debate.

Na questão do desemprego estrutural, nossos interesses nos aproximam claramente de muitos países em desenvolvimento que procuram evitar novas formas de protecionismo baseadas em argumentos ambientais e sociais. Ao mesmo tempo, o Brasil deve continuar favorecendo a incorporação de novas frentes temáticas na cooperação internacional para o desenvolvimento, as quais devem somar-se e não substituir as preocupações tradicionais dos países em desenvolvimento.

No tocante à globalização financeira, a estratégia brasileira deveria apoiar esforços não só no sentido de fortalecer nossa participação nas decisões do FMI, mas também de promover reformas que o habilitem a alcançar a eficácia em evitar a emergência de crises financeiras internacionais. Ao mesmo tempo, deve nos preservar nossa capacidade para utilizar com eficácia e oportunidade os instrumentos de política econômica necessários a assegurar que o volume de fluxos financeiros se situe em níveis compatíveis com os objetivos de promoção do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica.

O êxito da estratégia delineada neste artigo não depende apenas de empenho individual de setores governamentais responsáveis pela área econômica e de relações exteriores. A crescente interdependência dos componentes da temática do desenvolvimento requer esforço de coordenação desses setores e de diálogo entre o Governo e a sociedade civil (setor privado, ONG's, sindicatos) para fazer convergir para objetivos coerentes as atividades desenvolvidas em diferentes foros internacionais.